PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (38)
2026

WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny)
Katarzyna Leśkiewicz (redaktor tematyczny)
Justyna Goździewicz-Biechońska (sekretarz redakcji)

Komitet naukowy

Jerzy Bieluk, Paweł Czechowski, Beata Jeżyńska, Monika Anna Król,
Przemysław Litwiniuk, Dorota Łobos-Kotowska, Zygmunt Truszkiewicz

oraz

Francesco Adornato (Università di Macerata, Włochy)
Ferdinando Albisinni (Universitas Mercatorum, Roma, Włochy)
Anna Bandlerova (Slovenská Pol'nohospodárska Univerzita v Nitre, Słowacja)
Irene Canfora (Università di Bari, Włochy)
Catherine del Cont (Université de Nantes, Francja)
Daniel Gadbin (Université de Rennes 1, Francja)
Ángel Martínez Gutiérrez (Universidad de Jaén, Hiszpania)
Ines Härtel (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Niemcy)
José Martínez (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
Leonardo Pastorino (Università di Verona, Włochy)
Enrique Napoleon Ulate Chacón (Universidad de Costa Rica, Kostaryka)
Trinidad Vázquez Ruano (Universidad de Jaén, Hiszpania)
Flavia Trentini (Universidade de São Paulo, Brazylia)

Adres Redakcji

Collegium Iuridicum Novum
Al. Niepodległości 53, pokój 201
61-714 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl
www.ppr.amu.edu.pl

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (38)
2026

WYDAWNICTWO NAUKOWE

POZNAŃ 2026

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2026

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

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne, korekta
i łamanie komputerowe
Adriana Staniszewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Przygotowanie do druku okładki
i redakcja techniczna
Elżbieta Rygielska

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

ISSN 2719-7026 (Online), ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl
Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wydnauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 20,00. Ark. druk. 20,00

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

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

Paweł A. Blajer (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska)
Area standards regulatory systems from a comparative perspective 11
Jerzy Bieluk (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)
Spółka rolna w prawie polskim – potrzeba i model regulacji 31
Katarzyna Leśkiewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
Prawne uwarunkowania przeciwdziałania globalnemu wylesianiu w handlu produktami rolnymi 51
Paweł Wojciechowski (Uniwersytet Warszawski, Polska)
Suwerenność żywnościowa a ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce – aspekty prawne 67

Nowości prawa unijnego i Wspólnej Polityki Rolnej

Agata Niewiadomska (Uniwersytet Warszawski, Polska)
Capping as a new mandatory legal instrument for degressive area-based income support in the proposed Common Agricultural Policy 2028–2034 95
Anna Kapała (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Polska)
Pakiet Omnibus w prawie żywności i pasz UE – między konkurencyjnością sektora rolno-spożywczego a ochroną konsumenta 107
Radosław Pastuszko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska)
Klauzule lustrzane (mirror clauses) oraz środki lustrzane (mirror measures) jako instrumenty ochrony europejskiego modelu rolnictwa 131

Prawo rolne za granicą

Mariassunta Ciccone (Uniwersytet w Ferrarze, Włochy)
European food security between geopolitical shocks, productivity renewal and sustainability goals: current and future perspectives of the Common Agricultural Policy 147

Francesco Tedioli (Uniwersytet w Mantui, Włochy)
The Italian agricultural simple partnership (società semplice agricola): an agricultural enterprise, a non-commercial legal form and its registration in the Business Register 167
Monica Zoller (Uniwersytet w Weronie, Włochy)
Può un marchio contenere una Denominazione di Origine Protetta? Il caso Nero Champagne 189
Jitka Matějková (Uniwersytet Mendla w Brnie, Czechy)
Legal protection of soil and landscape in the Czech Republic in the light of evolving EU law: an assessment of implementation (2014–2025) 207

Międzynarodowe prawo rolne

Łukasz Mikołaj Sokołowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
Counteracting food losses and food waste as an instrument for implementing the right to adequate food and sustainable food security in international law 219
Tomasz Srogosz (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska)
Orzecznictwo Światowej Organizacji Handlu w sprawach dotyczących rolnictwa. Wybrane zagadnienia 251

Prawo rolne w praktyce

Przemysław Litwiniuk (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska)
Aktualne problemy prawne w identyfikowaniu i sankcjonowaniu tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE 273

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2024 r., III FSK 150/24. Cukry występujące naturalnie w napojach lub w ich komponentach a zakres wyłączenia z obowiązku wnoszenia opłaty od środków spożywczych (Bartosz Namieciński) 297

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Monika A. Król (ed.), *Climate Change Impact on Agricultural Law. Legal Aspects of Food Security*, Brill, Boston, Mass. 2025 (Roman Budzinowski) 309
Amarillde Genovese, *Regole di filiera e pratiche di slealtà. Sfide globali e instanze locali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025 (Roman Budzinowski) 314

Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego" za rok 2025 319

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

Paweł A. Blajer (Jagiellonian University in Cracow, Poland)
Area standards regulatory systems from a comparative perspective 11
Jerzy Bieluk (University in Białystok, Poland)
An agricultural company under Polish law – the need for regulation and a regulatory model 31
Katarzyna Leśkiewicz (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Legal requirements for combatting global deforestation in the trade in agricultural products 51
Paweł Wojciechowski (University of Warsaw, Poland)
Food sovereignty and restrictions on the trading in agricultural property in Poland – legal aspects 67

New developments in EU law and the Common Agricultural Policy

Agata Niewiadomska (University of Warsaw, Poland)
Capping as a new mandatory legal instrument for degressive area-based income support in the proposed Common Agricultural Policy 2028–2034 95
Anna Kapała (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)
The Omnibus package in EU food and feed law – balancing the competitiveness of the agri-food sector with consumer protection 107
Radosław Pastuszko (Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland)
Mirror clauses and mirror measures as instruments for protecting the European model of agriculture 131

Agricultural law abroad

Mariassunta Ciccone (University of Ferrara, Italy)
European food security between geopolitical shocks, productivity renewal and sustainability goals: current and future perspectives of the Common Agricultural Policy 147

Francesco Tedioli (University of Mantua, Italy)
The Italian agricultural simple partnership (società semplice agricola): an agricultural enterprise, a non-commercial legal form and its registration in the Business Register 167
Monica Zoller (University of Verona, Italy)
Can a brand name contain a Protected Designation of Origin seal? The Nero Champagne case 189
Jitka Matějková (Mendel University in Brno, Czech Republic)
Legal protection of soil and landscape in the Czech Republic in the light of evolving EU law: an assessment of implementation (2014–2025) 207

International agricultural law

Łukasz Mikołaj Sokołowski (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Counteracting food losses and food waste as an instrument for implementing the right to adequate food and sustainable food security in international law 219
Tomasz Srogosz (University of the National Education Commission, Krakow, Poland)
World Trade Organisation case law on agricultural matters. Selected issues 251

Agricultural law in practice

Przemysław Litwiniuk (Warsaw University of Life Sciences, Poland)
Current legal challenges in identifying and penalising the creation of artificial conditions to obtain payments under the EU's Common Agricultural Policy 273

II. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS 297

III. LITERATURE REVIEW 309

Reviewers of "Agricultural Law Review" of the year 2025 319

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

Paweł A. Blajer (Università Jagellonica di Cracovia, Polonia)
Sistemi regolatori degli standard relativi alla superficie: una prospettiva comparata 11

Jerzy Bieluk (Università di Białystok, Polonia)
La società agricola nel diritto polacco – esigenze e modello di regolazione 31

Katarzyna Leśkiewicz (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)
Condizionamenti giuridici del contrasto alla deforestazione globale nel commercio di prodotti agricoli 51

Paweł Wojciechowski (Università di Varsavia, Polonia)
Sovranità alimentare e restrizioni al commercio di immobili agricoli in Polonia – aspetti giuridici 67

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

Agata Niewiadomska (Università di Varsavia, Polonia)
Il capping come nuovo strumento giuridico obbligatorio di sostegno al reddito per superficie decrescente nella prossima Politica agricola comune 2028–2034 . . 95

Anna Kapała (Università di Scienze della Vita di Wrocław, Polonia)
Il pacchetto Omnibus nel diritto alimentare e dei mangimi dell'UE – tra la competitività del settore agroalimentare e la tutela dei consumatori 107

Radosław Pastuszko (Università Maria Curie-Skłodowska di Lublino, Polonia)
Clausole speculari (mirror clauses) e misure speculari (mirror measures) quali strumenti di tutela del modello agricolo europeo 131

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

Mariassunta Ciccone (Università di Ferrara, Italia)
La sicurezza alimentare europea tra shock geopolitici, rilancio della produttività e obiettivi di sostenibilità: una prospettiva sulla Politica agricola comune presente e futura 147

Francesco Tedioli (Università di Mantova, Italia)
La società semplice agricola italiana: impresa agricola, forma societaria non commerciale e pubblicità del Registro delle imprese 167
Monica Zoller (Università degli studi di Verona, Italia)
Può un marchio contenere una Denominazione di Origine Protetta? Il caso Nero Champagne 189
Jitka Matějková (Università Mendel di Brno, Repubblica Ceca)
La tutela giuridica del suolo e del paesaggio nella Repubblica Ceca nel quadro del diritto dell'UE in evoluzione: valutazione dell'attuazione (2014–2025) 207

Il diritto agrario internazionale

Łukasz Mikołaj Sokołowski (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)
La riduzione delle perdite e dello spreco alimentare quale strumento di attuazione del diritto a un'alimentazione adeguata e della sicurezza alimentare sostenibile nel diritto internazionale 219
Tomasz Srogosz (Università della Commissione per l'Educazione Nazionale di Cracovia, Polonia)
La giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio in materia di agricoltura. Questioni scelte 251

Il diritto agrario nella pratica

Przemysław Litwiniuk (Università di Scienze della Vita di Varsavia, Polonia)
Problemi giuridici attuali in ordine all'accertamento e alla sanzione della creazione di condizioni artificiali finalizzate all'ottenimento di pagamenti nell'ambito degli strumenti della Politica agricola comune dell'Unione europea. 273

II. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 297

III. RASSEGNA DI LETTERATURA 309

Revisori della "Rivista di Diritto Agrario" del anno 2025 319

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 11–30
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.1

I. ARTYKUŁY

Paweł A. Blajer

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

Area standards regulatory systems from a comparative perspective*

Sistemi regolatori degli standard relativi alla superficie: una prospettiva comparata

This article aims to determine the current significance of area-based standards as instruments for influencing agricultural structures in selected European countries. The analysis shows that these standards do not constitute a consistent regulatory framework; rather, they take the form of minimum thresholds that restrict the division of agricultural property, maximum limits on property acquisition or ownership, or flexible criteria that trigger administrative scrutiny of transactions. They all serve the same basic function: to protect the rational ownership and use of agricultural land. In particular, they counteract excessive fragmentation, limit land concentration and prevent the emergence of economically inefficient farms. However, it is argued that in the modern era, area-based standards are no longer a self-sufficient instrument. Their practical usefulness depends on their link with flexible economic, regional, and functional criteria. They should therefore be viewed as part of a broader policy to protect the agrarian structure, rather than as rigid, abstract area limits.

Keywords: agricultural law, agricultural real estate, area standards, agrarian structure, land fragmentation, land concentration

Lo scopo dell'articolo è accertare l'attuale rilevanza delle norme relative alla superficie quali strumenti di incidenza sulla struttura agraria in alcuni Paesi europei. L'analisi evidenzia come tali norme non diano luogo a un modello regolatorio unitario: esse possono operare

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

PPR 1(38), 2026: 11–30. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

quali soglie minime volte a limitare il frazionamento degli immobili agricoli, quali limiti massimi all'acquisto o alla detenzione di immobili, oppure quali criteri flessibili idonei ad attivare forme di controllo amministrativo delle transazioni. La loro funzione comune risiede nella tutela di un assetto razionale della proprietà e dell'uso dei terreni agricoli, in particolare mediante il contrasto all'eccessiva frammentazione, il contenimento della concentrazione fondiaria e la prevenzione della formazione di aziende economicamente inefficienti. Nell'articolo si avanza la tesi secondo cui, allo stato attuale, le norme relative alla superficie non costituiscono più uno strumento autosufficiente in quanto la loro effettiva utilità pratica è subordinata al coordinamento con criteri flessibili di natura economica, regionale e funzionale. Pertanto, esse dovrebbero essere inquadrate quali elementi di una più ampia politica di tutela della struttura agraria, piuttosto che come limiti rigidi e astratti relativi alla superficie.

Parole chiave: diritto agrario, immobili agricoli, standard relativi alla superficie, struttura agraria, frammentazione fondiaria, concentrazione fondiaria

Introductory remarks

Area standards constitute one of the classic instruments of legal influence on the agrarian structure. Their function is not limited solely to the technical determination of the permissible size of plots, but serves to achieve broader agricultural policy objectives, such as counteracting excessive fragmentation of land, limiting the concentration of agricultural land, and protecting the economic viability of farms intended for agricultural production. In the literature area standards are described as an instrument with both positive effects (shaping a new, desirable structure) and negative ones (maintaining the existing unsatisfactory structures).[1]

In the legislation of European countries, these standards take various forms. They may appear as minimum area thresholds restricting the division of agricultural real estate, as maximum limits on the acquisition or ownership of agricultural land, or as flexible criteria triggering administrative scrutiny of transactions involving the acquisition of real estate.[2] Their significance

[1] K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, p. 228.

[2] In Polish literature, this instrument is classified somewhat differently, indicating that, in principle, the area-based standard may be applied as the total area of land comprising an agricultural holding (as is e.g. in the case of the Polish definition of a family farm), or as the total area of land to which a specific person holds a legal title, regardless of its connection with other land forming part of the holding, or as the area of individual plots of agricultural land taken separately, disregarding their economic links with other land. See: R. Michałowski,

in the trade in agricultural real estate therefore lies not only in setting the boundaries of permissible legal acts, but also in shaping the desired structure of agricultural holdings. In this context, they are therefore defined in academic literature as an objective instrument, dependent on the central or local legislator who established them, yet independent of the practice of administrative authorities. They are also static in nature, as they are based solely on the criterion of land, rather than on production or employment criteria: the area of a real estate or farm does not necessarily reflect the scale of production.[3]

The research objective of this article is to attempt to answer the question of what the actual significance of area standards as an instrument for influencing the agrarian structure of certain European Union Member States is today, and to determine what functions they currently fulfil within the framework of regulations relating to the trading of agricultural real estate.

1. Minimum area standards

In Spain, the so-called minimum cultivation unit (*unidad mínima de cultivo*) is the primary instrument for counteracting the fragmentation of agricultural land. It specifies the minimum area that an agricultural real estate must retain for its cultivation to be viable. The legal definition of this concept is set out in Article 23(1) of Law 19/1995 on the modernisation of agricultural holdings.[4] In the light of this provision, it is the "sufficient area" that an agricultural real estate must have so that the basic work involved in its cultivation, using standard technical means, can be carried out with satisfactory results, taking into account the socio-economic conditions of the municipality or region in question. The specific size is determined by the individual autonomous communities, usually distinguishing between so-called dry land (*secano*) and irrigated land (*regadío*), according to the individual municipalities within their jurisdiction.[5]

Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi, "Studia Iuridica Agraria" 2007, vol. VI, p. 157.

[3] K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, p. 229.

[4] Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-16257 [accessed on 31.05.2026].

[5] Despite the lack of uniform values across Spain, typical standards arising from the regulations in force in individual autonomous communities with regard to municipalities located within their boundaries may be identified. Dry land (*secano*) is usually 2–4 ha, whilst it is usually 0.20–0.50 ha, and sometimes even 0.10 ha. Cf. https://content.lefebvreelderecho.com/

The fundamental principle of this provision is that it is not possible to effectively divide or separate a part of agricultural land by means of a juridical act if, as a result of that act, plots smaller than the minimum cultivation unit are created. A breach of this prohibition renders the transaction void and ineffective between the parties as well as *vis-à-vis* third parties, including the division of an estate, where this principle must also be respected, regardless of the testator's wishes. In practice, therefore, the mechanism of this regulation works as follows: first, it is checked whether the real estate is agricultural in nature and whether it constitutes, for example, dry or irrigated land. Next, the minimum cultivation unit applicable in the region is determined and – if the division of the real estate would result in plots smaller than this area – the completion of the transaction is, in principle, impossible, unless a specific statutory exception applies. Notaries and land registry officials (*registro de la propiedad*) are responsible for monitoring compliance with the regulations concerning the minimum cultivation unit.

The most important exceptions provided for in Article 25 of Law 19/1995, under which the division of agricultural land may take place without regard to the minimum unit of cultivation, relate to cases of transfer of ownership to owners of adjacent land, the separation of part of the land for development or permanent non-agricultural use (although in this case it is necessary to obtain the relevant administrative authorisation), as well as certain cases relating to the acquisition of agricultural real estate by its tenant. This institution is also aligned with spatial planning regulations: in rural areas, urban-style land parcelling is prohibited.

Spanish agricultural law doctrine emphasises that this is a tool to counteract excessive fragmentation of land (so-called "minifundisation"). Authors point out that this regulation is intended to prevent the excessive division of agricultural land and to ensure the existence of farms of a size that allows for their economic efficiency. In this context, the minimum cultivation unit is not merely a guideline defining the optimal size of a farm, but constitutes a binding restriction on property rights, which prevents the division of agricultural land below a specified threshold. On the other hand, however, it is noted that although the formal significance of this institution is very important, in practice there are ways of circumventing the regulations on the minimum unit of cultivation quite easily (in particular by making appropriate changes

getFile.aspx?data=ZmlsZU5hbWU9TVUyMDExXzAzMjI1LnBkZiZhcmVhWV4dHJhbWVtZW50b3Mmc3ViRm9sZGVyPWRvY3Vt&download=0&utm [accessed on 31.05.2026].

to the designated use of agricultural land or by utilising the institution of lease – to which the regulations on this institution do not apply.[6]

The Portuguese concept of the "minimum cultivation unit" (*unidade mínima de cultura*) is similar in nature to the Spanish *unidad mínima de cultivo* and also constitutes a minimum area below which the law generally does not permit the division of agricultural land. The current definition of this concept is set out in Article 49 of the Portuguese Act No. 111/2015 on the organisation of the agricultural structure.[7] In light of this regulation, it is the minimum area of agricultural land that allows for its sustainable use through the application of ordinary means and resources, appropriate for achieving a satisfactory result, taking into account the characteristics of the land and the geographical, agricultural and forestry conditions of the area in question. This definition corresponds to the provision set out in Article 1376 of the Portuguese Civil Code, according to which land suitable for cultivation may not be divided into plots smaller than the minimum unit established for the area in question.

As in Spain, the Portuguese minimum cultivation unit also acts as a mechanism to counteract excessive fragmentation of land. Its aim is to prevent the division of agricultural land into plots so small that they become economically inefficient or difficult to manage rationally. Its significance is evident not only in the context of the division of agricultural real estate arising from *inter vivos* transactions involving such assets, but also, in a broader context, in the context of land surveying or administrative consolidation proceedings.

The minimum unit is defined for mainland Portugal according to NUTS III regions (third-level statistical units in the EU's *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – functioning as 25 smaller sub-regional units) and depends on the classification of land as irrigated (*regadio*), dry (*sequeiro*) and forest (*floresta*). This means that there is no single value for the whole country – different values apply depending on the region and type of land, and as a rule the size of this unit is – for irrigated land (*regadio*) – approximately

[6] On the subject of the minimum cultivation unit, including in a historical context: F.J. Galisteo Soldado, *La unidad mínima de cultivo. Su incidencia en la legislación agraria*, "Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes" 2025, no. 174, pp. 371–395; J.M. de la Cuesta Sáenz, *Régimen de las unidades mínimas de cultivo*, "Anuario jurídico de La Rioja" 1997, no. 3, pp. 59–74. In Polish literature, see in particular: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, p. 134; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, pp. 235–236.

[7] Lei nº 111/2015, de 27 de Agosto, Regime Jurídico da Estruturação Fundiária, https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php? artigo_id=2420A0049&nid=2420&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao= [accessed on 31.05.2026].

0.5–2 ha, for dry land (*sequeiro*): approximately 2–8 ha, and for forest land (*florestal*): approximately 2–20 ha.

The mechanism of this institution also resembles the Spanish model: once the agricultural nature of the real estate has been established, the relevant minimum unit is determined in accordance with the applicable regulations, and if the planned division results in a plot smaller than this unit, such division is, in principle, inadmissible. Compliance with the principles described is the responsibility of the authorities conducting administrative proceedings (e.g. surveying, land consolidation) and notaries documenting juridical acts leading to the division of agricultural real estate.

A breach of the provisions on the minimum cultivation unit affects the validity of a juridical act leading to the division of agricultural land. However, the literature indicates that even a division that is invalid due to a breach of the minimum cultivation unit requirement does not preclude the subsequent acquisition of ownership of the real estate by adverse possession. This institution is also relevant to the right of pre-emption enjoyed by owners of neighbouring properties. Under Article 1380 of the Portuguese Civil Code,[8] the right of pre-emption applies where the properties (the one being sold and the neighbouring one) have an area smaller than the relevant minimum unit of cultivation.

As in Spain, many doubts are raised about the actual practical effectiveness of this institution. Agricultural literature emphasises that although this institution is a classic tool for combating excessive land fragmentation, its effectiveness is limited by the fragmentation of regulations and difficulties in their application. Furthermore, statistical studies show that its application does not directly lead to an increase in the area of agricultural land.[9]

A mechanism similar to the instruments described above, which are still in use in Spain and Portugal, was provided for by the former Article 846 of the Italian Civil Code – in the form of the so-called minimum cultivation unit (*minima unita colturale*). Under this provision, the term was to be understood as the area of land necessary and sufficient for the work of

[8] Decreto-Lei n.º 47344 de 25 de novembro Aprova o Código Civil e regula a sua aplicação – Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange, https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075 [accessed on 31.05.2026].

[9] For further information on the application of this institution in Portugal: A.C. Pinheiro, M. Neto, J. Coelho, M. Tristany, *Fraccionamento de prédios rústicos*, "Ingenium" 2007, no. 98, pp. 78–82, https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/1916 [accessed on 31.05.2026]. In Polish literature: K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, p. 235.

a single farming family, and in the case of land not assigned to a farm – for the rational cultivation of the land in accordance with the principles of good agricultural practice. It was therefore not a fixed value expressed in hectares, but a definition based on functional and economic criteria. Articles 846–848 of the Italian Civil Code further provided that the division of agricultural real estate below this unit was prohibited, and that its specific size was to be determined administratively for individual territories. In practice, however, such regulations were never actually implemented.[10]

Under current legislation, the Italian minimum cultivation unit no longer exists – Legislative Decree No 99 of 29 March 2004[11] (Article 7) introduced a new concept – the single holding (*compendio unico*) – that replaced the repealed Articles 846–848 of the Civil Code. Consequently, there is currently no general, binding minimum area standard for agricultural real estate in Italy that would restrict their division, and the legislator has moved away from this concept in favour of more flexible instruments linked to economic efficiency. The institution that replaced the minimum cultivation unit, i.e. the *compendio unico*, constitutes an area of land ensuring a minimum level of farm profitability, as defined in regional plans. It is worth emphasising that *the compendio unico* is not an abstract concept deriving directly from a legislative act – it must be established by means of a formal juridical act, i.e. a declaration by the owner made by a notary in the form of a deed, comprising a declaration of the creation of the *compendio unico* and an indication of the specific agricultural real estate comprising it. This declaration may be submitted, in particular, upon the acquisition of agricultural real estate and is linked to the access to tax relief, but also entails a prohibition on division (indivisibility) for a specified period (usually 10 years), which means that any action leading to its division is invalid.[12]

Regulations adopted in some European countries, which prevent the division of agricultural or forest land below a certain strictly defined minimum area, have a practical significance similar to that of the minimum cultivation unit sizes described above, which are in force in Spain and Portugal.

[10] https://www.treccani.it/enciclopedia/minima-unita-colturale [accessed on 26.04.2026]. In Polish literature: A. Lichorowicz, *Status prawny...*, p. 101; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, p. 236.

[11] Decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38, https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-03-29;99!vig= [accessed on 31.05.2026].

[12] On the subject of the *compendio unico*: V. Lacopo, *Il compendio unico. Profili critici e sgravi fiscali*, Padua 2013.

For example, Slovak Act No. 180/1995 Zbierka zákonov[13] prohibits the fragmentation of agricultural and forest land, such that the division of an existing plot may not result in an agricultural plot with an area of less than 3,000 m² or a forest plot with an area of less than 5,000 m² (Section 23(1) of Act No. 180/1995 Coll.), although this provision applies to plots situated outside the built-up area of the municipality. If the division were to result in an agricultural plot with an area of less than 3,000 m² or a forest plot with an area of less than 5,000 m², such a division is, in principle, not permitted at all. If, however, the division would result in an agricultural plot with an area of between 3,001 and 20,000 m² or a forest plot with an area of between 5,001 and 20,000 m², the purchaser is obliged to pay a special additional fee. These restrictions are not, however, absolute. In particular, they do not apply where a plot is being subdivided for construction purposes or for a purpose for which it could be expropriated as part of a land consolidation procedure, or when a plot is merged with adjacent land and no new, an independent plot is created, or in cases where the plot is designated for recreational purposes as specified in the spatial development plan.

Consequently, Slovak law does not define a 'minimum cultivation unit' in accordance with an economic-agronomic definition, as in Spain or Portugal, but establishes a fixed statutory minimum area threshold below which plots may not, as a rule, be divided. The practical significance of this regulation is considerable, primarily because it prevents further fragmentation of agricultural land, limiting transfers of ownership and cadastral divisions of plots in the land register.[14]

Polish regulations also largely mirror the arrangements adopted in Slovakia. Under Article 93(2a) of the Real Estate Management Act,[15] it is prohibited to subdivide agricultural or forest plots smaller than 0.3 ha. There are essentially two exceptions to this rule: an agricultural or forest plot of less than 0.3 ha may be subdivided if it is intended to enlarge a neighbouring real estate or to adjust the boundaries between neighbouring properties. This restriction does not apply to plots subdivided for internal roads. In practice,

[13] Zákon NR SR č. 180/1995 Z. z. z 11. júla 1995 o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom, https://www.mpsr.sk/download.php?fID=8112 [accessed on 31.05.2026].

[14] For a more detailed discussion of Slovak regulations, including in an economic and comparative context: J. Lazikova, L. Rumanovska, I. Takac, Z. Lazikova, *Land fragmentation and efforts to prevent it in Slovak legislation*, "Agricultural Economics" 2017, no. 12, pp. 559–568; J. Del Corral, J.A Perez, D. Roibas, *The impact of land fragmentation on milk production*, "Journal of Dairy Science" 2011, no. 941, pp. 517–525.

[15] Act of 21 August1997 on trading in real estate (Journal of Laws of 2026, item 399).

this means that the owner of an agricultural real estate cannot freely divide it into very small plots, e.g. of 500 or 1,000 m². The local authority, the surveyor, the notary and the court maintaining the land and mortgage register must take this threshold into account. Consequently, the regulation in question is primarily an anti-fragmentation measure, but its practical significance is more of a surveying and administrative nature than related to the implementation of agricultural policy.[16]

The solutions described above, involving the introduction of minimum area thresholds limiting the division of agricultural land, are also provided for, for example, in Bulgarian and Cypriot legislation. In Bulgaria, a clear rule applies regarding minimum area thresholds of 0.3 ha for arable land, 0.2 ha for meadows and 0.1 ha for orchards and vineyards. Bulgarian law does not permit the division of land into plots below these thresholds. This solution is considered to be of practical importance given that the process of privatising agricultural land in Bulgaria has led to widespread fragmentation of such land. The problem of fragmentation has not, however, been been fully solved.[17]

Cyprus also has clearly defined minimum thresholds for the division of agricultural plots. In particular, the competent authority for approving the division of real estate (Department of Lands and Surveying) states that division is only possible if each new plot has at least: 1,338 m² for plantations, vineyards, gardens, forests or land irrigated/suitable for irrigation from a year-round source; 2,676 m² for land suitable for irrigation from a seasonal source; or 6,689 m² for dry land. These regulations therefore constitute a direct cadastral threshold, meaning that the proposed subdivision will not be approved unless each new plot meets the relevant minimum size.[18]

Germany, however, adopts a different approach in this regard. Under Section 9 of the GrdstVG,[19] consent to the transfer of ownership of agricultural or forest land may be refused if the sale would result in an uneconomical

[16] M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa 2021, p. 374 ff.

[17] E. Pawlikowska, P. Popek, A. Bieda, M. Moteva, A. Stoeva, *Analysis of the legal methods of agricultural land protection in Central Europe on the example of Poland and Bulgaria*, "Real Estate Management and Valuation" 2017, vol. 25, no. 2, pp. 58–71, https://reference-global.com/download/article/10.1515/remav-2017-0013.pdf [accessed on 31.05.2026]; M. Moteva, M. Mondeshka, A. Stoeva, N. Yarlovska, *Contemporary issues of land use and water management for agriculture in Bulgaria*, "Lucrări ştiinţifice" 2014, no. 2, pp. 59–68.

[18] https://portal.dls.moi.gov.cy/en/application_forms/diachorismos-georgikou-agrotikou-akinitou/ [accessed on 31.05.2026].

[19] Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG), https://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/__9.html [accessed on 31.05.2026].

reduction or division of the land (*unwirtschaftliche Verkleinerung oder Aufteilung*). This rule applies where an agricultural plot would become smaller than 1 ha or where a forest plot would become smaller than 3.5 ha[20]. In contrast to the Slovak, Polish, Bulgarian and Cypriot regulations discussed above, this is therefore not an automatic ban on all cadastral divisions, but area standards are taken into account as part of administrative controls in transactions involving agricultural and forest land. The authority may block or make subject to conditions such transactions that harm the agricultural structure. Furthermore, it is worth noting that in Germany, individual federal states also set thresholds above which transactions require approval. For example, Baden-Württemberg exempts certain cases of transfer of ownership of agricultural real estate under 1 ha, or 0.5 ha in the case of viticulture and horticulture, from the obligation to obtain consent.[21] A similar approach is also adopted in the regulations of the Austrian federal states, where the basis for refusing consent for the acquisition of agricultural real estate may be a situation where a given transaction harms the agricultural structure, leads to the creation of plots of an economically unjustified size, or causes excessive fragmentation of agricultural holdings.[22]

2. Maximum area limits

Maximum limits, setting an upper ceiling on the amount of agricultural land that may be acquired, are not a common feature of regulations in European Union Member States. By way of example, it may be noted that in Hungary, maximum area limits apply to both the acquisition and possession of agricultural and forest land. According to the general rule, a farmer (*földmüves*) may acquire ownership of up to 300 ha of agricultural land, which takes into account land already owned by him. This rule applies not only to the acquisition of ownership but also to limited property rights, such as, in particular, usufruct. Conversely, a natural person who is not a farmer but is

[20] Eigentumserwerb an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken Wesentliche Regelungen des Grundstückverkehrsgesetzes, https://www.bundestag.de/resource/blob/934994/381c9ec87a803c5c41f9a4c0738c1460/WD-7-001-23-pdf.pdf [accessed on 31.05.2026].

[21] Freigrenzen im Grundstücksverkehrsrecht, https://www.dnoti.de/fileadmin/user_upload/GrdStVG_Freigrenzen.pdf [accessed on 31.05.2026].

[22] L. Vranken, E. Tabeau, P. Roebeling, P. Ciaian, M. Rizov, *Agricultural land market regulations in the EU Member States*, JRC technical report, Publications Office of the European Union, Seville 2021, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/331328/1/JRC126310_01_Vranken_etal.pdf [accessed on 31.05.2026].

a national of the country or a citizen of an EU Member State may, as a rule, acquire ownership of land only if the land they own or hold, together with the land they intend to acquire, does not exceed 1 hectare in total. An exception to this rule is, for example, the acquisition from a close relative and the acquisition of land for recreational purposes. Consequently, with regard to the 1-hectare area limit, stricter restrictions apply to all land held by a given person, regardless of the legal title.[23] The above-mentioned restrictions do not apply to land acquired in exchange for compensation received for the expropriation of another real estate, land acquired through the termination of joint ownership or the division of joint property between spouses, or as part of an exchange.[24]

Furthermore, Hungary has an interesting provision regarding a separate limit on the possession of agricultural land. A farmer may, in principle, acquire the possession of agricultural land – taking into account land already owned – up to a maximum of 1,200 ha. For certain privileged entities – such as livestock farm operators, producers of seed for field and horticultural crops, or rice plantation operators – an increased possession limit of 1,800 ha applies.[25]

In Poland, too, upper limits on the acquisition of agricultural real estate theoretically apply, although in reality these regulations are not as strictly enforced as their Hungarian counterparts. Pursuant to Article 2a(1) of the Act on the Shaping of the Agricultural System,[26] the purchaser of agricultural real estate in Poland may, as a rule, only be an individual farmer, unless the Act provides otherwise. The Act further establishes that where the purchaser of agricultural real estate is an individual farmer, the area of the agricultural real estate being purchased, together with the area of agricultural real estate forming part of the purchaser's family farm, may not exceed 300 ha of agricultural land. This is how the basic Polish maximum area limit for the acquisition of agricultural real estate has been formulated. However, there are so many exceptions to this rule that, in reality, it is rather superficial in nature.

---

[23] J.E. Szilágyi, *Hungary: Strict Agricultural Land and Holding Regulations*, in: J.E. Szilágyi (ed.), *Acquisition of Agricultural Lands. Cross-border Issues from a Central European Perspective*, Miskolc – Budapest 2022, pp. 176–177.

[24] Ibid., p. 177.

[25] F. Szilva-Orosz, *The Conditions for Carrying out Agricultural Activities in the Operation of Social Farms – A Comparative Legal Analysis of the Issue of Agricultural Land Ownership and Land Use*, "Journal of Agricultural and Environmental Law" 2022, no. 33, pp. 118–129.

[26] Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system (Journal of Laws of 2025, item 1653).

In particular, the restrictions under Article 2a(1)–(2) of the Act on the Shaping of the Agricultural System do not apply, *inter alia*, to acquisitions by a person close to the vendor, the State Treasury, a local government body, or to the acquisition of agricultural land with an area of less than 1 ha. Furthermore, acquisition by any other entities or in any other cases may take place with the consent of the Director General of National Agriculture Support Center, expressed by way of an administrative decision. However, the 300-hectare agricultural land limit is not taken into account in the proceedings for its issuance, although one of the conditions for its issuance is, *inter alia*, that the acquisition must not result in excessive concentration of agricultural land.

Consequently, it must be concluded that in Poland there is no separate, general limit on the acquisition or ownership of agricultural real estate analogous to the solutions adopted in Hungary. In particular, the mere possession or ownership of more than 300 ha of agricultural land is not treated as a general prohibition, the breach of which would automatically require, for example, the disposal of the surplus. The 300-hectare threshold operates rather indirectly at the individual level, stipulating that an individual farmer may only be a natural person who is the owner, perpetual usufructuary, independent possessor or tenant of agricultural real estate, the total area of which does not exceed 300 ha. In practice, exceeding 300 ha of agricultural land therefore means losing the status of an individual farmer within the meaning of the Act on the Shaping of the Agricultural System, and thus a certain restriction (though not an exclusion) on the further acquisition of agricultural real estate.[27]

In the context of the above considerations, it should be noted that specific area limits on the acquisition of agricultural real estate also apply in Lithuania and Latvia. In Lithuania, there is a maximum limit of 500 ha on the acquisition of agricultural land. The mechanism works in such way that a person and persons associated with that person may acquire agricultural land only if the total area of agricultural land acquired from the state and from private individuals does not exceed 500 ha. There is also a stricter sub-limit: the total area of agricultural land acquired from the state may not exceed 300 ha. However, there is an important exception to this rule concerning livestock farming: the 500-hectare limit does not apply when agricultural land is acquired for the purpose of developing livestock farming, provided that the land area does not exceed the ratio of 1 livestock unit per hectare. If

[27] For further details on the area criterion as an element of the definition of an individual farmer: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2009, pp. 258–260.

the livestock farming basis subsequently ceases to apply or the person intends to transfer ownership of the land, the state has a mechanism to repurchase the portion exceeding 500 ha.[28]

In Latvia, on the other hand, a single natural or legal person may acquire up to 2,000 ha of agricultural land. Related parties may acquire a total of up to 4,000 ha. The Latvian regulation contains several exceptions. The 2,000 ha limit does not apply to certain public law entities, in particular state-owned companies acquiring land for the purpose of performing functions entrusted to them by law. Associations and foundations covered by the relevant specific provision are subject to a significantly lower limit of 5 ha.[29]

3. The specific method of determining area limits in French legislation

In France, there is no nationwide maximum area limit above which the acquisition (or possession) of agricultural real estate would be prohibited. However, the model of agricultural structure control (*contrôle des structures*) in force in that country introduces, in certain cases, a requirement to obtain prior authorisation to carry out agricultural activities (*autorisation préalable d'exploiter*). Article L331-1 of the French Rural and Maritime Fisheries Code (Code rural et de la pêche maritime – Rural Code)[30] provides that this regulation applies to the use of agricultural land within the framework of an agricultural holding, regardless of its legal form or mode of organization, or the title under which such use takes place. Its main purpose is to encourage the establishment of farmers and to limit the excessive enlargement of holdings and the concentration of land.

The mechanism provided for in Article L331-1 of the French Rural Code operates as follows: the establishment of a farm, as well as its enlargement or the merger of farms, is subject to authorisation in those cases where the total area intended for use exceeds the threshold specified in the regional master plan for agricultural holdings (*schéma directeur régional des exploitations agricoles* – SDREA). This threshold is therefore not national in nature – it is

[28] M. Aleknavičius, A. Aleknavicius, J. Valčiukienė, *Protective restrictions on the acquisition of agricultural land: the impact on the land market on the example of Lithuania*, "Geodetski Vestnik" 2021, no. 1, pp. 82–93.

[29] Latvijas Republikas Likums par zemes privatizāciju lauku apvidos, https://likumi.lv/ta/id/74241-par-zemes-privatizaciju-lauku-apvidos [accessed on 31.05.2026].

[30] Code rural et de la pêche maritime, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367/ [accessed on 31.05.2026].

regional and may vary depending on the type of production or the territory. The SDREA generally sets this threshold between one-third and one times the regional average area of utilised agricultural land (*surface agricole utile régionale moyenne* – SAURM) and also specifies conversion factors for certain specialised production or agricultural production carried out on non-agricultural land (Article L312-1 of the Rural Code).[31]

Consequently, it can be concluded that France applies area thresholds, but these do not function as a rigid limit above which the acquisition of agricultural land is not legally permissible. The thresholds provided for in the SDREA serve primarily to trigger administrative scrutiny. Should a given threshold be exceeded as a result of the acquisition, this does not mean that the acquisition is impossible. However, it does entail the obligation to obtain approval to commence an agricultural use of the land. A basis for refusing such approval may be, in particular, a situation where the planned transaction threatens the viability of an existing farm or where it leads to excessive enlargement or concentration of land (Article L331-1 of the Rural Code). The approving authority is the prefect of the region in which the properties are located, acting with the participation of other prefects where the properties are situated across several departments or regions. The procedure is initiated upon application by the prospective user of the agricultural real estate, submitted electronically, together with the necessary supporting documents. The authority conducting the proceedings checks the completeness of the documents, registers them and issues an acknowledgement of receipt. The application is then subject to public notice: it is displayed for one month in the town hall of the municipality in which the real estate is situated and published on the website of the prefecture conducting the proceedings. This notice specifies, in particular, the location, area, identity of the applicant and the owners or their representatives (Article R331-1 of the Rural Code). During this period, other candidates may submit a competing application for the same real estate. If a refusal to grant authorisation is being considered, it may be necessary

[31] The SAURM standard also plays a significant role within the framework of the recently introduced control of shares and holdings in commercial companies in France. As of the adoption of the Act of 23 December 2021, the acquisition of control over a company owning or using agricultural land may be subject to a prior authorisation requirement if it results in exceeding the threshold for a significant expansion of the farm. This threshold is set by the regional prefect and ranges between 1.5 and 3 times the SAURM (Law No. 2021-1756 of Thursday 23 December 2021 on emergency measures to regulate access to agricultural land through corporate structures). In this case too, therefore, the threshold is such that, once exceeded, administrative controls are triggered to limit the concentration of agricultural land through the use of companies.

to seek the opinion of the departmental agricultural planning commission (*commission départementale d'orientation de l'agriculture* – CDOA); it issues an opinion, but the decision remains at the discretion of the regional prefect. The prefect shall, in principle, issue a decision within four months of the registration of a complete application. In justified cases, this period may be extended to six months. The prefect's decision must be explained in the light of the SDREA and the statutory grounds for refusal given. In the absence of a decision within the prescribed time limit, the authorisation is deemed to have been granted *tacitly* (Article R331-1 of the Rural Code).

It is worth noting that French legislation also provides for area-based minimum thresholds, but their function is different. They serve primarily to assess the economic viability of a farm or to determine eligibility for the farmers' social security system (in particular the AMA scheme), rather than to regulate the trading in agricultural real estate.

As a side note to the above considerations, it should be noted that in the past, French agricultural legislation used the UR system – *unité de référence.* The so-called reference unit (*unité de référence* – UR**)** was a former instrument for monitoring the structure of agricultural holdings. It was defined as the area necessary to ensure the profitability of a holding, taking into account the type of crops and agricultural production carried out on non-agricultural land. It was determined by public authorities, taking into account the natural regions of a given department and reference area standards. Currently, French legislation has moved away from the UR system. Since the 2014 reform, the primary reference points have been the SDREA and the SAURM.

The SMI (*surface minimum d'installation*) system also has a historical background. Historically, the SMI was the minimum area considered sufficient to support a farmer from the farm. The SMI was introduced into the structural policy in France in the 1960s and served to establish a 'range' of desirable farm sizes – between the minimum threshold for setting up a farm and the thresholds for controlling farm expansion.[32]

Under current regulations, the SMI has been replaced – though solely for the purposes of agricultural social security – by the so-called minimum activity subject to the scheme (*activité minimale d'assujettissement* – AMA), one of the criteria for which is the minimum area subject to the scheme (*surface*

[32] A. Guéringer, *Applications différenciées d'une politique foncière agricole: une lecture comparée des SDREA*, "Économie rurale: Agricultures, alimentations, territories" 2023, no. 1, pp. 19–33. In Polish literature see: A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, "Przegląd Legislacyjny" 2004, no. 3, p. 17 ff.

minimale d'assujettissement – SMA). Consequently, the AMA standard is based on three criteria: the SMA standard, the number of hours of agricultural work, and professional income. In accordance with Article L.722-5 of the Rural Code, coverage under the social security system may result from the use of an area at least equal to the SMA or, failing that, from the performance of agricultural work for at least 1,200 hours per year.

To sum up, it can be stated that France does not apply a fixed national limit on the acquisition or ownership of agricultural real estate. Instead, it uses a system of regional area thresholds designed primarily to regulate farm structures.[33]

Summary

In summary, it can be stated that area standards serve as instruments for shaping the agricultural structure in the trade in agricultural real estate. They are not uniform and vary in individual countries, taking the form of minimum area standards, maximum area standards, or flexible area thresholds triggering administrative control over the acquisition of agricultural real estate. The common denominator of these solutions, however, is the aim to protect the agricultural use of land and to counteract the phenomena considered undesirable from the perspective of agricultural policy: excessive fragmentation, excessive concentration of land, and the creation of farms incapable of conducting agricultural production effectively.

The most classic form of area standards are minimum area standards, the primary aim of which is to counteract land fragmentation. This model is particularly evident in Spain and Portugal, where the institutions of *unidad mínima de cultivo* and *unidade mínima de cultura* operate respectively. In both cases, the focus is on the minimum area of agricultural real estate, below which, as a rule, land cannot be effectively divided. These standards are not purely technical or administrative in nature. Their purpose is to safeguard the economic viability of agricultural land so that, following division, it can continue to be used for rational and profitable agricultural purposes.

The mechanism of minimum cultivation units is based on a similar scheme. First, the agricultural nature of the real estate is established; then, the minimum unit applicable to the area in question is determined; and subsequently, it is examined whether the planned division would result in plots smaller than that unit. If this is the case, the division is, as a rule,

[33] A. Guéringer, *Applications différenciées...*, p. 32.

inadmissible, unless there is a specific exception provided for by law. In Spain and Portugal, these regulations apply both to transactions carried out on the basis of juridical acts *inter vivos* and to divisions carried out under other procedures, including inheritance division, cadastral divisions or land consolidation proceedings. A breach of these regulations may affect the validity of the juridical act.

At the same time, it should be noted that the effectiveness of these instruments may be questioned. As indicated above, despite the formal significance of minimum cultivation units, in practice it is possible to circumvent these restrictions, particularly by changing the land use or by utilising legal structures to which the provisions on minimum units do not apply. In Portugal, an additional problem is the fragmentation of regulations and the difficulties in applying them. For this reason, minimum area standards should be regarded as an important, but insufficient on its own, instrument for counteracting land fragmentation.

Against the backdrop of Spain and Portugal, the Italian example is of particular significance. The former *minima unità colturale* was also intended to serve as a minimum cultivation unit, but in practice it was never fully implemented. Under the current legal framework, it has been replaced by the more flexible institution of the *compendio unico.* This solution does not establish a universal minimum division threshold for all agricultural real estates, but allows to create a specific group of land which enjoys protection against division for a specified period. The Italian model thus demonstrates a shift away from an abstract minimum area standard in favour of an instrument linked to a specific farm and its ability to generate income.

A separate group consists of regulations that do not refer to the economic and agronomic definition of a minimum unit, but instead set rigid minimum area thresholds. Such regulations exist, for example, in Slovakia, Poland, Bulgaria and Cyprus. Their primary purpose is to prevent fragmentation. They do not always serve directly to assess whether a given real estate can form an independent agricultural holding, but they prevent the creation of very small agricultural or forest plots. Such regulations are often of a more surveying and administrative nature than strictly agrarian, but in practice they also affect the trading in agricultural real estate, restricting the freedom of its subdivision and transfer.

Germany and Austria represent a different model. In these countries, area standards do not always function as an automatic prohibition on division, but rather as an assessment criterion within the framework of administrative control over the trading in agricultural real estate. If a transfer of ownership

would lead to an uneconomical reduction or division of land, the authority may refuse consent or make it subject to specific conditions. In this context, the area standard is not an absolute prohibition in its own right, but forms part of a broader assessment of whether a given transaction is detrimental to the agricultural structure.

The second basic category consists of maximum area standards. In European Union Member States, these are currently less common than minimum anti-fragmentation standards. Their primary aim is to counteract the excessive concentration of agricultural land in the hands of a single entity or a group of related entities. The most consistent model is found in Hungarian legislation which provides for both a limit on the acquisition and a separate limit on the possession of agricultural land. The Hungarian system thus distinguishes between the maximum area that may be acquired and the maximum area that may be held or taken into possession. This is a more far-reaching solution than systems that merely restrict specific acts leading to the acquisition of agricultural real estate.

Against this background, the Polish regulation is less consistent. The 300-hectare limit on agricultural land primarily features as an element of the definition of an individual farmer and a family farm, and as a restriction on the acquisition of agricultural real estate by an individual farmer. However, this is not a general and absolute limit on the ownership of agricultural real estate. Exceeding 300 ha does not automatically trigger an obligation to dispose of the surplus, but primarily leads to the loss of the status of an individual farmer, and thus restricts the possibility of benefiting from the basic regime for the acquisition of agricultural real estate. The significance of the Polish maximum limit is therefore more indirect and subjective than strictly objective.

Against the backdrop of the above regulations, the French model occupies a special place. France does not apply a fixed national maximum area standard above which the acquisition or possession of agricultural real estate would be prohibited. This does not, however, imply an absence of area limits. These operate within the framework of controls on farm structures, primarily as regional area thresholds defined in the SDREA. Exceeding these thresholds does not automatically block acquisition, but triggers the obligation to obtain authorisation for agricultural use of the land. The French system thus demonstrates that an area standard can serve as a procedural threshold rather than a substantive legal prohibition. It is also significant that historical French instruments, such as the UR and SMI, have lost their central importance in the current legal system. Currently, the SDREA and SAURM play

a key role in controlling structures, whilst the SMI has been replaced in the sphere of farmers' social security by the AMA/SMA system. The French model thus confirms the general trend away from uniform, rigid area-based standards in favour of more flexible regional, functional and administrative criteria.

The analysis shows that area standards may affect the trading of agricultural real estate at several levels. Firstly, they may restrict the division of agricultural real estate itself, preventing the creation of plots below a specified size. Secondly, they may restrict the acquisition of ownership or other rights to agricultural real estate above a specified threshold. Thirdly, they may affect the status of the purchaser, as in Poland, where exceeding a specified area precludes recognition of its owner as an individual farmer. Fourthly, they may serve as a criterion for administrative control of transactions or land use, as is the case in France, Germany or Austria.

Area-based systems cannot therefore be reduced solely to a simple issue relating to the minimum or maximum area subject to division or acquisition, respectively. Their significance depends primarily on whether a given standard functions as an absolute prohibition on division or acquisition, a ground for the invalidity of a transaction, a condition for administrative approval, an element of the purchaser's legal status, or merely a criterion for assessing the impact of a transaction on the agrarian structure. Only by taking these differences into account can one correctly assess the actual impact of area-based rules on the trading of agricultural real estate.

Ultimately, area standard systems should be viewed as instruments balancing the freedom of trade in agricultural real estate with the need to protect the agricultural structure. Minimum area standards primarily prevent excessive fragmentation of land, maximum area standards counteract its excessive concentration, whilst models based on administrative thresholds allow public authorities to respond flexibly to the specific effects of a given transaction. Despite their structural differences, all these solutions essentially aim to achieve the same objective: to preserve a structure of ownership and use of agricultural land that enables rational, stable and economically viable agricultural activity. It should be emphasised, however, that in the current legal and economic climate, area standards are no longer a self-sufficient tool. Their usefulness depends on their integration with more flexible economic, regional and functional criteria. Their use should therefore not be questioned, but rather viewed as part of a broader policy to protect the agricultural structure rather than as rigid, abstract area limits.

BIBLIOGRAPHY

Aleknavičius M., Aleknavicius A., Valčiukienė J. (2021), *Protective restrictions on the acquisition of agricultural land: the impact on the land market on the example of Lithuania*, "Geodetski Vestnik" no. 1.

Blajer P.A. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków.

Cuesta Sáenz J.M. de la (1997), *Régimen de las unidades mínimas de cultivo*, "Anuario jurídico de La Rioja" no. 3.

Del Corral J., Perez J.A., Roibas D. (2011), *The impact of land fragmentation on milk production*, "Journal of Dairy Science" no. 941.

Durzyńska M. (2021), *Podział nieruchomości*, Warsaw.

Galisteo Soldado F.J. (2025), *La unidad mínima de cultivo. Su incidencia en la legislación agraria*, "Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes" no. 174.

Guéringer A. (2023), *Applications différenciées d'une politique foncière agricole: une lecture comparée des SDREA*, "Économie rurale: Agricultures, alimentations, territoires" no. 1.

Lacopo V. (2013), *Il compendio unico. Profili critici e sgravi fiscali*, Padua.

Lazikova J., Rumanovska L., Takac I., Lazikova Z. (2017), *Land fragmentation and efforts to prevent it in Slovak legislation*, "Agricultural Economics" no. 12.

Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.

Lichorowicz A. (2004), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, "Przegląd Legislacyjny" no. 3.

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

Michałowski R. (2007), *Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi*, "Studia Iuridica Agraria" vol. VI.

Moteva M., Mondeshka M., Stoeva A., Yarlovska N. (2014), *Contemporary issues of land use and water management for agriculture in Bulgaria*, "Lucrări ştiinţifice" no. 2.

Pawlikowska E., Popek P., Bieda A., Moteva M., Stoeva A. (2017), *Analysis of the legal methods of agricultural land protection in Central Europe on the example of Poland and Bulgaria*, "Real Estate Management and Valuation" vol. 25, no. 2.

Pinheiro A.C., Neto M., Coelho J., Tristany M. (2007), *Fraccionamento de prédios rústicos*, "Ingenium" no. 98.

Szilágyi J.E. (2022), *Hungary: Strict Agricultural Land and Holding Regulations*, in: J.E. Szilágyi (ed.), *Acquisition of Agricultural Lands. Cross-border Issues from a Central European Perspective*, Miskolc – Budapest.

Szilva-Orosz F. (2022), *The Conditions for Carrying out Agricultural Activities in the Operation of Social Farms – A Comparative Legal Analysis of the Issue of Agricultural Land Ownership and Land Use*, "Journal of Agricultural and Environmental Law" no. 33.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 31–50
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.2

JERZY BIELUK

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

Spółka rolna w prawie polskim – potrzeba i model regulacji

An agricultural company under Polish law – the need for regulation and a regulatory model

La società agricola nel diritto polacco – esigenze e modello di regolazione

This article argues that there is a fundamental gap in Polish agricultural law with regard to legal entities. The existing Act on shaping the agricultural system does not establish a general category of qualified collective agricultural entity, as its basic model remains the individual farmer – a natural person who meets the requirements set out in Article 6 of the Act. The exceptions provided for other entities are ad hoc in nature and do not constitute a coherent status for 'collective farmers.' The article analyses three European models: the Italian mechanism for the functional classification of collective entities under the category of *imprenditore agricolo professionale*, the Spanish model of the separate *sociedad agraria de transformación*, and the French system of GAEC (*groupement agricole d'exploitation en commun*) and EARL (*exploitation agricole à responsabilité limitée*) with its principle of transparency. Based on these models, the author proposes two de lege ferenda proposals: a minimal proposal, which is a mechanism for the agricultural classification of existing collective entities by decision of the National Support Centre for Agriculture, based on the Italian model; and a maximal proposal, which is a statutory type of an agricultural enterprise with transparency principles and safeguards against abuse, based on the French model. These proposals complement an earlier suggestion to introduce the concept of an agricultural company into the Civil Code, whereby an agricultural company is defined as an entity that operates an agricultural enterprise.

Keywords: agricultural company, individual farmer, Act on shaping the agricultural system, agricultural legal personality, agricultural enterprise

PPR 1(38), 2026: 31–50. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

L'articolo presenta la tesi secondo cui il diritto agrario polacco è affetto da una lacuna soggettiva rilevante: la legge sulla formazione dell'ordinamento agrario (UKUR) non istituisce una categoria generale di soggetto agricolo collettivo qualificato. Il principale modello di riferimento rimane l'agricoltore individuale quale persona fisica che soddisfa i requisiti previsti dall'art. 6 UKUR. Le eccezioni previste per altri soggetti hanno invece carattere frammentario e non danno luogo a uno status coerente di "agricoltore collettivo". Nell'articolo vengono analizzati tre modelli europei: il meccanismo italiano di qualificazione funzionale dei soggetti collettivi attraverso la categoria di imprenditore agricolo professionale; il modello spagnolo della *sociedad agraria de transformación*; nonché il sistema francese delle GAEC (*groupement agricole d'exploitation en commun*) e EARL (*exploitation agricole à responsabilité limitée*) basato sul principio di trasparenza. Su questa base, l'autore formula due proposte de lege ferenda: una minimale sul modello italiano – consistente in un meccanismo di qualificazione agricola dei soggetti collettivi esistenti mediante decisione dell'autorità competente Centro Nazionale di Sostegno all'Agricoltura – e una massimale sul modello francese – consistente nell'introduzione legislativa di un tipo di società agricola dotato di principio di trasparenza e di garanzie antiabuso. Entrambe le proposte sono complementari rispetto al precedente postulato di introdurre nel codice civile la nozione di impresa agricola: la società agricola è il soggetto che esercita l'impresa agricola.

Parole chiave: società agricola, agricoltore individuale, legge sulla formazione dell'ordinamento agrario, soggettività agricola, impresa agricola

Zagadnienia wstępne

Przed ponad dziesięcioma laty postawiłem tezę, że konieczne jest wprowadzenie do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego jako odrębnej kategorii prawnej pozwalającej objąć regulacją profesjonalnego obrotu gospodarczego towarowe jednostki produkcji rolnej[1]. Teza ta – sformułowana od strony majątkowej – zachowuje aktualność: polskie prawo rolne nadal nie wyróżnia towarowego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55[1] k.c. Problem ten pozostaje nierozwiązany legislacyjnie.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację tego wątku, ale z perspektywy podmiotowej: pytanie nie brzmi już wyłącznie, czym jest rolnicza jednostka majątkowa, lecz kto może być jej prawnie uznanym operatorem. Obowiązująca ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego[2] nie tworzy ogólnej

[1] J. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. XI, s. 131–145. Głosy postulujące wprowadzenie do prawa polskiego konstrukcji spółki rolnej pojawiają się od lat, zob. np. D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 141 i n.

[2] Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1653 ze zm.; uwzgl. zmianę z Dz.U. z 2026 r., poz. 317; dalej: UKUR).

kategorii kwalifikowanego podmiotu zbiorowego o rolniczym charakterze. Jej podstawowym modelem kwalifikacji jest rolnik indywidualny – osoba fizyczna spełniająca wymogi określone w art. 6 UKUR[3], natomiast wyjątki przewidziane dla innych podmiotów mają charakter punktowy, funkcjonalny lub transakcyjny i nie tworzą spójnego statusu „zbiorowego rolnika". Artykuł kwestionuje nie tyle preferencje dla rodzinnych gospodarstw rolnych wynikające z art. 23 Konstytucji RP[4], ile brak instytucjonalnego rozwinięcia tych preferencji dla rodzinnych form zbiorowych.

Cel opracowania jest trojaki: analiza dogmatyczna istniejących rozwiązań i identyfikacja luki podmiotowej, komparatystyczna weryfikacja trzech modeli europejskich oraz sformułowanie dwóch alternatywnych propozycji *de lege ferenda.*

Potrzeba wprowadzenia kwalifikowanego podmiotu zbiorowego do polskiego prawa rolnego uzasadniona jest nie tylko względami dogmatycznymi, lecz także gospodarczymi. Polaryzacja obszarowa i produkcyjna gospodarstw rolnych postępuje – oprócz licznych gospodarstw socjalnych nastawionych na samozaopatrzenie wyodrębnia się grupa jednostek silnych ekonomicznie, prowadzących produkcję towarową na dużą skalę, nierzadko przekraczającą możliwości organizacyjne jednej osoby fizycznej[5]. Skala tej działalności, a co za tym idzie – ryzyko jej prowadzenia, stale rośnie: wielomilionowe inwestycje w park maszynowy, infrastrukturę przechowalniczą i instalacje produkcyjne powodują, że model indywidualnej odpowiedzialności osobistej rolnika w coraz mniejszym stopniu odpowiada realiom nowoczesnego przedsiębiorstwa rolnego. Forma spółki – zwłaszcza spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej – pozwala na ograniczenie odpowiedzialności wspólników do wysokości wkładu, co obniża osobiste ryzyko uczestnictwa w działalności rolniczej i ułatwia pozyskanie kapitału zewnętrznego od inwestorów niebędących rolnikami. Ponadto zbiorowa forma prowadzenia gospodarstwa sprzyja planowaniu sukcesji: umożliwia

[3] J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 6; J. Bieluk, M. Komarowska-Horosz, A. Okurowska, *Rolnik indywidualny i gospodarstwo rodzinne*, w: *Obrót nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism*, Warszawa 2025.

[4] Art. 23 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[5] B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinie i Ekspertyzy OE-214, Warszawa 2014, s. 10 i n.; J. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia...*, s. 131 i n. oraz przytoczone tam dane statystyczne. Por. wyniki *Powszechnego Spisu Rolnego 2020*, Warszawa 2021, s. 45 i n., według których liczba gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha wzrosła w stosunku do 2010 r. o ponad 20%, przy jednoczesnym spadku liczby gospodarstw najmniejszych.

stopniowe wprowadzanie następców do struktury właścicielskiej bez konieczności prawnego podziału gruntów, co przy obecnym stanie prawa jest jednym z największych praktycznych problemów przekazywania dużych gospodarstw rodzinnych kolejnym pokoleniom.

1. Brak spójnego statusu zbiorowego podmiotu rolniczego – diagnoza

1.1. Rolnik indywidualny jako podstawowy model kwalifikacji podmiotowej

Pojęcie własności rolniczej jako kategorii odrębnej od własności powszechnej ma w polskiej doktrynie długą tradycję[6]. Andrzej Stelmachowski trafnie wskazał, że grunt rolny niesie szczególne obciążenia i szczególną ochronę, uzasadnione jego funkcją jako podstawy produkcji żywności oraz najważniejszego składnika gospodarstwa rolnego, stanowiącego istotę polskiego ustroju rolnego[7]. Art. 23 Konstytucji RP utrwalił tę perspektywę, czyniąc z rodzinnego gospodarstwa rolnego fundament systemu agrarnego.

UKUR realizuje ten model przez kategorię rolnika indywidualnego – osoby fizycznej łączącej posiadanie gruntów (do 300 ha użytków rolnych), kwalifikacje rolnicze, zamieszkanie w gminie przez co najmniej 5 lat i osobiste prowadzenie gospodarstwa przez ten czas[8]. Ustawa przewiduje wprawdzie liczne wyjątki od zasady nabycia nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego – m.in. dla osób bliskich (z rozszerzonym od 2023 r. katalogiem obejmującym macochę i ojczyma), jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), spółdzielni produkcji rolnej, kościołów i parków narodowych, a także w przypad-

[6] R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 53 i n.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. VIII, s. 30.

[7] A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1985, nr 4, s. 1 i n.; Z. Truszkiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria" 2017, t. XV, s. 235 i n.

[8] Art. 6 ust. 1 UKUR: rolnik indywidualny to osoba fizyczna będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Zgodnie z art. 6 ust. 1a do okresu, o którym mowa w ust. 1, zalicza się okres zamieszkiwania w innej gminie bezpośrednio poprzedzający zmianę miejsca zamieszkania, jeżeli w gminie tej jest albo była położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

kach dziedziczenia działu spadku i przekształcenia przedsiębiorcy[9] – jednak wyjątki te mają charakter punktowy, funkcjonalny lub transakcyjny. Żaden z nich nie tworzy ogólnego statusu zbiorowego podmiotu rolniczego o treści odpowiadającej funkcjonalnie rolnikowi indywidualnemu.

1.2. Rodzinne spółki osobowe

Brak spójnego statusu podmiotowego najlepiej widać w przypadku rodzinnych spółek osobowych. Spółka jawna lub komandytowa prowadzona przez troje rodzeństwa – dzieci rolnika, które wniosły grunty aportem, zamieszkują w gminie od urodzenia, posiadają wykształcenie rolnicze i od pokoleń uprawiają ziemię – nie ma dostępu do żadnej ścieżki kwalifikacji rolniczej. Forma prawna przesądza o statusie podmiotowym; treść gospodarcza i funkcjonalna pozostają bez znaczenia.

Jak słusznie zauważa Piotr Bielski, napięcie między kategorią przedsiębiorstwa a kategorią gospodarstwa rolnego ujawnia się szczególnie w zbiorowych formach prowadzenia działalności rolniczej, które prawo handlowe traktuje jako jeden podmiot, a prawo rolne jako agregat osób fizycznych[10]. To rozróżnienie – transponowane na grunt UKUR – prowadzi do trudnych do dogmatycznej obrony wyników.

Problem wzrasta w przypadku sukcesji gospodarstw. UKUR zawiera wyjątki dla dziedziczenia, zapisu windykacyjnego i działu spadku – sam transfer gruntów w ramach rodziny jest zatem w dużym stopniu uregulowany odrębnie. Problemem nie jest jednak akt dziedziczenia, lecz dalsza instytucjonalizacja wspólnego prowadzenia odziedziczonego gospodarstwa. Przejście od współwłasności rodzinnej do formy spółkowej może uruchamiać reżimy kontroli UKUR, w tym – zależnie od konstrukcji czynności – konieczność uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnych czy prawo nabycia przysługujące KOWR na podstawie art. 4, a przede wszystkim nie prowadzi do uzyskania przez spółkę statusu kwalifikowanego podmiotu rolniczego[11].

---

[9] Art. 2a ust. 3 UKUR zawiera katalog podmiotów i sytuacji wyłączonych spod ogólnego reżimu.

[10] P. Bielski, *Spółka jawna jako forma prawna prowadzenia gospodarstwa rolnego w prawie polskim*, „Prawo Spółek" 2007, nr 4, s. 38; idem, *Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego*, „Rejent" 2005, nr 10, s. 62.

[11] Por. J. Bieluk, *Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne w świetle przepisów UKUR*, „Studia Iuridica Agraria" 2017, t. XV, s. 45 i n.; idem, *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji UKUR*, „Studia Iuridica Agraria" 2016, t. XIV, s. 75–88.

1.3. Spółki kapitałowe, spółdzielnie i problem transakcji holdingowych

Sytuacja spółek kapitałowych jest jeszcze bardziej złożona – brakuje bowiem jakiejkolwiek ścieżki kwalifikacji rolniczej, niezależnie od składu osobowego udziałowców. Rozwiązanie to miało zapobiec nabywaniu gruntów przez fundusze inwestycyjne i podmioty spekulacyjne – cel słuszny, lecz środek zbyt szeroki, gdyż uderza w rodzinne spółki kapitałowe o wyłącznie rolniczym charakterze[12].

Doprecyzowania wymaga status spółdzielni produkcji rolnej. UKUR przewiduje dla niej punktowe preferencje, w tym wyjątki od ograniczeń nabycia nieruchomości rolnych – spółdzielnia i jej członkowie są wymienieni w art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. h oraz i UKUR. Nie tworzy to jednak ogólnej kategorii zbiorowego podmiotu rolniczego odpowiadającej funkcjonalnie rolnikowi indywidualnemu. Spółdzielnia produkcji rolnej jest w systemie obecna, lecz jej status pozostaje fragmentaryczny i nie rozwiązuje problemu rodzinnych ani korporacyjnych form wspólnego prowadzenia gospodarstwa.

Nowelizacja UKUR z 2023 r.[13] pogłębiła złożoność systemu przez rozszerzenie kontroli KOWR na transakcje holdingowe: prawo pierwokupu udziałów i akcji obejmuje obecnie nie tylko spółki będące bezpośrednimi właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych (minimalna powierzchnia 5 ha nieruchomości rolnych), ale także spółki dominujące w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 k.s.h. Regulacja ta dotyczy prawa nabycia udziałów i akcji, również w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego (art. 4 ust. 6 i 7 UKUR). Transakcje dotyczące udziałów lub akcji podmiotów posiadających grunty rolne wymagają zatem szczegółowej analizy struktury korporacyjnej. Złożoność ta wzmacnia argument za odrębną regulacją spółki rolnej: status podmiotu kwalifikowanego rolniczo mógłby zastąpić część kontroli transakcyjnej bardziej przewidywalnym reżimem kwalifikacyjnym.

1.4. Fundacja rodzinna – epizod i jego konsekwencje

Krótki epizod fundacji rodzinnej w obrocie ziemią (maj–październik 2023 r.) jest ilustracją problemu systemowego, a nie jego rozwiązaniem.

[12] K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 215 i n.; P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2019, nr 2, s. 23 i n.

[13] Ustawa z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).

Ustawa o fundacji rodzinnej z 2023 r. pierwotnie przyznała fundacjom rodzinnym uprzywilejowany status w obrocie gruntami rolnymi; przywileje te zostały niemal natychmiast cofnięte nowelizacją z 13 lipca 2023 r.[14] Od 5 października 2023 r. fundacja rodzinna jest traktowana tak samo jak każda inna osoba prawna niebędąca rolnikiem indywidualnym. Epizod ten dowodzi, że ustawodawca dostrzega problem podmiotów zbiorowych w rolnictwie, lecz reaguje na niego doraźnie i niespójnie – bez refleksji systemowej, którą niniejszy artykuł ma zainicjować[15].

1.5. Kontekst konstytucyjny i unijny

Konstytucyjność obecnego stanu prawnego pozostaje otwarta. Sprawa K 36/16, w której Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego kluczowe przepisy nowelizacji UKUR z 2016 r., nie została rozstrzygnięta merytorycznie – RPO wycofał wniosek w czerwcu 2024 r. wobec zasiadania w składzie orzekającym osób nieuprawnionych do orzekania, co uniemożliwiało rzetelne zbadanie sprawy[16].

W perspektywie prawa unijnego problem sprowadza się do proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru ograniczeń. Preferencje dla aktywnych rolników są zasadniczo dopuszczalne. Jednak wykluczenie podmiotów zbiorowych o realnie rolniczym charakterze wymagałoby przekonującego uzasadnienia. Komunikat Komisji z 2017 r. wprost wskazuje, że bezwzględne zakazy nabywania ziemi przez osoby prawne mogą być nieproporcjonalne[17], a orzecznictwo TSUE konsekwentnie kwestionuje środki bardziej

[14] Ustawa z 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz.U. poz. 326 ze zm.). Zmiany dotyczące UKUR – w tym uchylenie przywilejów fundacji rodzinnej – wprowadzono ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933), obowiązującą od 5 października 2023 r. Od tej daty fundacja rodzinna jest traktowana identycznie jak każda inna osoba prawna niebędąca rolnikiem indywidualnym: nabycie gruntu powyżej 1 ha wymaga zgody DG KOWR, a fundację obowiązuje pięcioletni zakaz zbywania i oddawania w posiadanie.

[15] J. Bieluk, *Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2023, nr 1, s. 81 i n.; E. Litwiniuk, P. Litwiniuk, *Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2024, nr 2, s. 129 i n.

[16] Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08 (Dz.U. Nr 48, poz. 286). Sprawa K 36/16 (*RPO v. UKUR* z 2016 r.) nie została rozstrzygnięta merytorycznie: RPO wycofał wniosek w czerwcu 2024 r. z powodu zasiadania w składzie orzekającym osób nieuprawnionych do orzekania (tzw. dublerów).

[17] Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, OJ C 350, 18.10.2017, s. 5 (CELEX: 52017XC1018(01)). Komunikat wprost wskazuje, że bezwzględne zakazy nabywania ziemi przez osoby prawne – bez wyjątku

restrykcyjne niż konieczne, w tym wymogi, takie jak wieloletni obowiązek zamieszkania oraz automatyczne wyłączenia podmiotowe[18].

2. Doświadczenia komparatystyczne – trzy modele europejskie

Analiza porównawcza dowodzi, że europejskie porządki prawne nie kwestionują potrzeby zbiorowego wykonywania działalności rolniczej, lecz odmiennie odpowiadają na pytanie, w jaki sposób taki podmiot ma zostać prawnie uznany za rolniczy. W ujęciu modelowym można wyróżnić trzy techniki regulacyjne: kwalifikację funkcjonalną istniejących podmiotów zbiorowych, stworzenie odrębnego typu spółki rolnej oraz wyodrębnienie uprzywilejowanych form wspólnego gospodarowania opartych na zasadzie transparentności. Rozwiązania te reprezentują odpowiednio model włoski, hiszpański i francuski.

Znaczenie tych doświadczeń dla prawa polskiego jest podwójne. Po pierwsze, pokazują one, że nowoczesne prawo rolne nie musi ograniczać się do figury rolnika jako osoby fizycznej, lecz może rozpoznawać także kwalifikowane podmioty zbiorowe. Po drugie, wskazują, że sam wybór techniki legislacyjnej przesądza o tym, czy regulacja będzie bardziej elastyczna, bardziej formalna czy bardziej zakorzeniona w modelu gospodarstwa rodzinnego.

2.1. Model włoski – *società agricola* i kwalifikacja IAP

Włoskie rozwiązanie zasługuje na szczególną uwagę, gdyż pozwala przyznać podmiotom zbiorowym status kwalifikowanego rolnika bez tworzenia nowego typu spółki. Kluczowym instrumentem jest kategoria *imprenditore agricolo professionale* (IAP), wprowadzona dekretem ustawodawczym nr 99 z 29 marca 2004 r., która obejmuje również spółki osobowe, spółki kapitałowe i spółdzielnie, o ile spełniają one ustawowe przesłanki dotyczące

dla podmiotów o realnie rolniczym charakterze – mogą być nieproporcjonalne wobec art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

[18] Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Ospelt*, ECLI:EU:C:2003:493; wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawach połączonych C-52/16 i C-113/16 *SEGRO*, ECLI:EU:C:2018:157; wyrok TSUE z 18 stycznia 2024 r. w sprawie C-562/22 *JD*, ECLI:EU:C:2024:55.

przedmiotu działalności oraz udziału osoby posiadającej kwalifikację IAP w strukturze podmiotu[19].

Zgodnie z art. 1 ust. 3 d.lgs. nr 99/2004 spółki te mogą zostać uznane za IAP, jeżeli statut przewiduje jako wyłączny przedmiot działalności wykonywanie działalności rolniczej w rozumieniu art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, firma lub nazwa zawiera oznaczenie *società agricola*, a w spółkach osobowych co najmniej jeden wspólnik – zaś w spółkach kapitałowych co najmniej jeden administrator – posiada kwalifikację IAP. Kwalifikacja ta ma przy tym charakter funkcjonalny, a nie wyłącznie formalny, ponieważ wymaga rzeczywistego związku z działalnością rolniczą, wyrażającego się m.in. odpowiednią relacją czasu pracy i dochodu do tej działalności[20].

Mechanizm ten został uzupełniony gwarancją antyabuzywną przewidzianą w art. 1 ust. 3-bis d.lgs. nr 99/2004, zgodnie z którą administrator może „wnieść" kwalifikację IAP tylko do jednej spółki kapitałowej. Włoski Sąd Najwyższy wyjaśnił jednak, że ograniczenie to nie odnosi się do spółek osobowych, co uzasadnia się osobistym zaangażowaniem wspólników i ich odpowiedzialnością za zobowiązania spółki. To zaś pokazuje, że model włoski zachowuje rozróżnienie między formami organizacyjnymi oraz większe zaufanie do struktur osobowych niż do kapitałowych[21].

Na tym jednak znaczenie modelu włoskiego się nie kończy. Jak trafnie pokazuje Francesco Tedioli, status rolniczy zbiorowego podmiotu we Włoszech jest współkształtowany nie tylko przez przesłanki materialne, lecz także przez szczególny reżim ujawnienia w rejestrze przedsiębiorców. W odniesieniu do *società semplice agricola* wpis do specjalnej sekcji rejestru nie ma charakteru czysto informacyjnego, ale też nie odpowiada w pełni klasycznemu modelowi wpisu deklaratywnego z rejestru handlowego; stanowi konstrukcję pośrednią, która w praktyce pełni funkcję dowodową, legitymacyjną i selekcyjną[22].

---

[19] Decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, Disposizioni in materia di soggetti ed attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, ze zm. wprowadzonymi przez D.lgs. nr 101/2005.

[20] Art. 1 ust. 3 d.lgs. nr 99/2004. Kwalifikacja ma charakter funkcjonalny: wymagane jest, by co najmniej połowa dochodów i połowa czasu pracy podmiotu lub jego kwalifikowanych wspólników/zarządców pochodziła z działalności rolniczej.

[21] Art. 1 ust. 3-bis d.lgs. nr 99/2004; postanowienie Corte di Cassazione nr 6172/2025. Włoski Sąd Najwyższy wyjaśnił, że ograniczenie to nie odnosi się do spółek osobowych, co uzasadnia się osobistym zaangażowaniem wspólników i ich odpowiedzialnością za zobowiązania spółki.

[22] F. Tedioli, *La società semplice agricola: disciplina, iscrizione nel registro delle imprese e profili sistematici*, „Rivista di diritto agrario" 2022, nr 2, s. 45 i n.

Tedioli podkreśla, że właśnie tu ujawnia się strukturalna ambiwalencja modelu włoskiego. Z jednej strony wpis w sekcji specjalnej służy wykazaniu statusu rolniczego, kwalifikacji IAP i dostępu do przywilejów sektorowych, z drugiej – ustawodawca nie dopracował reguł dotyczących aktualizacji danych, zmian osobowych i przedmiotowych, reprezentacji czy skutków stopniowego przesuwania się działalności ku aktywności handlowej przy formalnym zachowaniu statusu rolniczego.

Główną zaletą modelu włoskiego jest jego elastyczność. Pozwala on zachować istniejące formy organizacyjne, a zarazem wyodrębnić spośród nich podmioty rzeczywiście wykonujące działalność rolniczą w profesjonalny sposób. Jego słabością jest natomiast ryzyko rozszczepienia między rzeczywistością gospodarczą a statusem formalnym, zwłaszcza tam, gdzie aktualizacja statusu zależy przede wszystkim od inicjatywy samych zainteresowanych i nie jest dostatecznie wsparta jasnymi obowiązkami rejestrowymi.

2.2. Model hiszpański – *sociedad agraria de transformación*

Hiszpania przyjęła rozwiązanie zasadniczo odmienne, tworząc odrębny typ podmiotu przeznaczonego dla działalności rolniczej – *sociedad agraria de transformación* (SAT), uregulowaną w Real Decreto nr 1776/1981[23]. Problem rolniczego statusu podmiotu zbiorowego został więc rozwiązany nie przez mechanizm kwalifikacyjny, lecz przez technikę typizacji ustawowej: SAT jest z założenia formą stworzoną dla działalności agrarnej, a jej rolniczy profil wynika z samej konstrukcji normatywnej.

SAT są ujmowane jako spółki cywilne o charakterze ekonomiczno-społecznym, przeznaczone dla produkcji, przetwórstwa oraz obrotu produktami rolnymi oraz wpisywane do odrębnego rejestru administracyjnego, a nie do klasycznego rejestru handlowego. Już ta cecha odróżnia je od zwykłych spółek prawa handlowego i lokuje bliżej szczególnego prawa rolnego niż ogólnego prawa spółek. Ustawodawca określił zarazem ich podstawowe cechy konstrukcyjne, takie jak: osobowość prawną od chwili wpisu, minimalną liczbę wspólników (co najmniej trzech) oraz ograniczenia udziałowe mające zapobiegać nadmiernej dominacji jednego uczestnika lub podmiotów prawnych[24].

---

[23] Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE nr 194 z 14.08.1981).

[24] Art. 1 ust. 1 RD 1776/1981; C. Vargas Vasserot, *Sociedades Agrarias de Transformación. Empresas agroalimentarias entre la economía social y la del mercado*, Madrid 2012,

Na płaszczyźnie dogmatycznej SAT pozostaje jednak konstrukcją niejednoznaczną. W piśmiennictwie hiszpańskim podkreśla się jej hybrydowy charakter, sytuujący ją pomiędzy spółką cywilną, spółdzielnią agrarną i spółką handlową. Cecha ta zwiększa jej użyteczność praktyczną, ale utrudnia jednoznaczną kwalifikację i sprzyja powstawaniu luk regulacyjnych, zwłaszcza tam, gdzie ustawodawca nadmiernie pozostawia kształt ustrojowy woli statutowej wspólników[25].

Hiszpańskie doświadczenia z konstrukcją *sociedades agrarias de transformación* mają dla polskich rozważań podwójne znaczenie. Po pierwsze, pokazują, że wyodrębnienie szczególnego typu spółki rolnej jest dogmatycznie możliwe i może pełnić funkcję swoistego „oznacznika" kwalifikowanego podmiotu rolnego, dzięki czemu identyfikacja takiego podmiotu nie musi opierać się na każdorazowej, złożonej kwalifikacji funkcjonalnej całej struktury organizacyjnej. W literaturze hiszpańskiej podkreśla się, że SAT zostały pomyślane jako względnie prosta i elastyczna formuła *asociacionismo agrario*, o jasno zdefiniowanym celu agrarnym, co pozwala na stosunkowo łatwe odróżnienie podmiotów faktycznie związanych z produkcją rolną od innych uczestników obrotu gospodarczego[26]. Z perspektywy polskiej debaty nad kształtem „spółki rolnej" widać zatem, że konstrukcja odrębnego typu ustawowego może być narzędziem upraszczającym i porządkującym, pozwalającym na szybkie i stosunkowo bezsporne ustalenie, czy dany podmiot powinien korzystać z reżimu właściwego dla rolnictwa[27].

Po drugie, to samo hiszpańskie doświadczenie stanowi ważną przestrogę przed nadmiernym zaufaniem do raz skonstruowanego typu ustawowego. SAT są dobrym przykładem figury prawnej silnie zakorzenionej w określonym kontekście gospodarczym i politycznym, który z czasem uległ zasadniczej zmianie. W doktrynie wskazuje się, że regulacja SAT ma źródła

---

s. 15 i n. Autor podkreśla hybrydowy charakter SAT, sytuujący ją między spółką cywilną, spółdzielnią agrarną i spółką handlową.

[25] Art. 8 RD 1776/1981; E. Mauleón Méndez, J.I. Genovart Balaguer, *La inclusión de la sociedad agraria de transformación en la Ley de Economía Social*, „CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa" 2016, nr 29, s. 147–184. Autorzy wskazują, że SAT i spółdzielnia agrarna współistnieją jako formy komplementarne: SAT jest bardziej elastyczna organizacyjnie, a spółdzielnia silniej realizuje logikę demokracji członkowskiej.

[26] E. Mauleón Méndez, *La sociedad agraria de transformación a la luz de los principios cooperativos de la ACI y de la Ley de Economía Social*, „CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa" 2015, nr 27, s. 461.

[27] Ibidem. Por. A. Soldevilla i Villar, *Las sociedades agrarias de transformación*, „Revista agropecuaria y ganadera" 1982, nr 598, s. 324–325.

w konstrukcjach z okresu powojennego, ukierunkowanych na specyficzne cele polityki modernizacji struktury agrarnej, co powoduje, iż wiele ich rozwiązań obecnie uważa się za anachroniczne[28]. Zwraca się wręcz uwagę na konieczność pilnej reformy tej konstrukcji i mówi o utrzymywaniu „przestarzałego typu społecznego", który nie odpowiada już organizacji nowoczesnego rolnictwa i nowym formom współdziałania producentów[29]. Hiszpańska praktyka pokazuje więc, że ustawowy typ spółki rolnej, jeśli nie jest aktualizowany i dostosowywany do zmian organizacyjnych i gospodarczych, szybko traci zdolność adekwatnego odzwierciedlania rzeczywistej struktury wsi i rolnictwa. Dla polskiego ustawodawcy jest to sygnał, że ewentualne wyodrębnienie „spółki rolnej" nie może być traktowane jako jednorazowy zabieg legislacyjny, lecz wymaga ciągłego monitorowania i korekty, aby konstrukcja ustawowa pozostała elastyczna i odpowiadała praktyce rynkowej.

Istotne jest również to, że SAT nie zastąpiła w Hiszpanii spółdzielni agrarnych. Obie formy współistnieją, odpowiadając różnym potrzebom sektora. SAT jest z reguły bardziej elastyczna i mniej sformalizowana, podczas gdy spółdzielnia silniej realizuje logikę demokracji członkowskiej i klasyczne wartości kooperatywne. Z perspektywy polskiej oznacza to, że ewentualna spółka rolna nie musiałaby eliminować spółdzielni produkcji rolnej, lecz mogłaby funkcjonować obok niej jako alternatywny instrument zbiorowego prowadzenia gospodarstwa.

2.3. Model francuski – GAEC, EARL i zasada transparentności

Francja wypracowała rozwiązanie najbardziej zniuansowane, a zarazem najbardziej interesujące z perspektywy projektowania kwalifikowanego podmiotu zbiorowego o rodzinno-rolniczym charakterze. Nie opiera się ono na jednym uniwersalnym mechanizmie kwalifikacyjnym ani na jednym ogólnym typie spółki rolnej. Ustawodawca stworzył natomiast kilka wyspecjalizowanych form służących wspólnemu wykonywaniu działalności rolniczej, z których kluczowe znaczenie mają *groupement agricole d'exploi-*

[28] C. Vargas Vasserot, *Las sociedades agrarias de transformación en España. Defectos legales y ventajas operativas*, „Revista Estudios Agrarios" 2009, nr 42, s. 75–107.

[29] Ibidem, s. 75 i n.; M. Gómez Santos, *Las sociedades agrarias de transformación como entidades de la economía social y vectores del desarrollo sostenible*, „REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos" 2022, t. 141, e82254.

tation en commun (GAEC) oraz *exploitation agricole à responsabilité limitée* (EARL)[30].

GAEC stanowi wzorcową konstrukcję wspólnego gospodarstwa rodzinnego lub quasirodzinnego. Jej celem jest umożliwienie kilku rolnikom prowadzenia jednego gospodarstwa na zasadach rzeczywistej współpracy i względnej równorzędności. Najważniejszą cechą tej formy jest zasada *transparence*, dzięki której spółka nie „zasłania" wspólników, lecz pozwala zachować im indywidualny status dla potrzeb określonych reżimów prawnych, w tym niektórych uprawnień związanych z dzierżawą, obrotem gruntami czy systemami wsparcia. GAEC nie eliminuje zatem znaczenia osoby rolnika, lecz instytucjonalnie je zachowuje na poziomie struktury zbiorowej.

Znaczenie tej konstrukcji dla polskich rozważań jest szczególne. Podstawowy problem polskiego prawa polega bowiem nie tylko na braku kategorii kwalifikowanego zbiorowego podmiotu rolnego, lecz także na tym, że przejście od osoby fizycznej do podmiotu zbiorowego zwykle prowadzi do utraty rolniczej „tożsamości prawnej". Model francuski pokazuje, że nie jest to konieczne: wspólne wykonywanie działalności rolniczej może zostać ujęte w sposób, który nie zrywa więzi między wspólnikiem a funkcją rolniczą.

EARL pełni odmienną, choć komplementarną funkcję[31]. Jest to forma bardziej elastyczna, dopuszczająca także wspólników biernych, ale zabezpieczona przez wymóg przewagi wspólników aktywnych oraz przez powierzenie zarządzania osobom rzeczywiście zaangażowanym w działalność rolniczą. Ustawodawca francuski godzi więc potrzebę pozyskania kapitału i większej swobody organizacyjnej z potrzebą utrzymania rolniczego charakteru podmiotu. W odróżnieniu od modelu hiszpańskiego nie tworzy jednej uniwersalnej spółki rolnej, a w odróżnieniu od modelu włoskiego nie poprzestaje

[30] Code rural et de la pêche maritime, art. L. 323-1 i n. (GAEC) oraz art. L. 324-1 i n. (EARL); A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 55 i n. Zasada *transparence* dla celów WPR przysługuje GAEC total. Kontrola administracyjna GAEC odbywa się, zgodnie z instrukcją DGPE/SDC/2024-320 z 11 czerwca 2024 r., średnio co 8 lat. Zob. A. Barthez, *Un acte de liberté de pensée en agriculture. La création du GAEC*, „Économie rurale" 2007, nr 300, s. 115–119.

[31] Code rural et de la pêche maritime, art. L. 324-1 i n. (EARL). Wspólnicy aktywni muszą posiadać łącznie ponad 50% udziałów, a zarządcy wybierani są spośród nich, co chroni rolniczy charakter podmiotu przed przejęciem przez inwestorów biernych. EARL jest spółką cywilną (*société civile*), opodatkowaną co do zasady z transparentnością fiskalną na poziomie wspólników; możliwy jest wybór opodatkowania jak spółka kapitałowa. Zob. F. Purseigle, P. Jeanneaux, L. Bodiguel, B. Hervieu, *Éclatement et fragilisation du modèle de l'exploitation familiale à 2 UTH*, „Agronomie, environnement & sociétés" 2020, t. 10, nr 2.

na samej kwalifikacji funkcjonalnej, buduje raczej zróżnicowany system form dostosowanych do różnych potrzeb praktyki.

Dodatkowym walorem modelu francuskiego jest zdolność do ewolucji. Najnowsze zmiany ustawowe, w tym rozwiązania związane z Loi n° 2025-268 z 24 marca 2025 r., pokazują, że system pozostaje otwarty na korektę w odpowiedzi na problemy praktyczne, takie jak stopniowe wchodzenie nowych osób do struktur spółki czy testowanie współpracy przed definitywnym objęciem udziałów. Wprowadzony tam instrument *droit à l'essai* pokazuje, że elastyczność wejścia do podmiotu zbiorowego jest samodzielnym problemem regulacyjnym, który może wymagać odrębnych narzędzi. Instrument ten daje osobie fizycznej możliwość wypróbowania projektu wspólnego prowadzenia działalności rolniczej z innymi rolnikami lub ze spółką rolniczą (np. GAEC) przez okres roku, z możliwością jednokrotnego przedłużenia[32].

Z perspektywy polskiej główną zaletą modelu francuskiego jest to, że najpełniej odpowiada on aksjologii gospodarstwa rodzinnego. Pozwala bowiem przenieść ochronę tego gospodarstwa z poziomu indywidualnego na poziom zinstytucjonalizowanego podmiotu zbiorowego, bez zrywania więzi między wspólnikiem a funkcją rolniczą. Dowodzi zatem, że nowoczesne prawo rolne może wspierać rodzinny charakter gospodarstwa nie tylko przez preferencje dla osoby fizycznej, lecz także przez odpowiednio zaprojektowaną transparentną strukturę spółkową.

2.4. Wnioski komparatystyczne

Trzy analizowane modele pokazują trzy odmienne odpowiedzi na ten sam problem: jak uznać zbiorowy podmiot za rolniczy bez utraty funkcji ochronnych prawa rolnego. Model włoski czyni to przez kwalifikację funkcjonalną istniejących podmiotów, model hiszpański – przez stworzenie odrębnego typu ustawowego, a model francuski – przez zróżnicowany system form opartych na transparentności i ochronie wspólnika-rolnika.

Każde z tych rozwiązań wnosi istotny element do polskiej debaty. Z modelu włoskiego warto zaczerpnąć ideę kwalifikacji funkcjonalnej i mechanizmów antyabuzywnych, pozwalających objąć statusem rolniczym podmioty już istniejące bez konieczności natychmiastowego tworzenia nowego typu spółki. Z modelu hiszpańskiego płynie argument, że ustawowe wyodrębnienie spółki rolnej jest dogmatycznie możliwe, ale musi być wsparte regulacją

[32] Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture (JORF n° 0072 du 25.03.2025), art. 26 (nowy art. L. 330-9 CRPM).

nowoczesną, spójną i podatną na aktualizację. Z modelu francuskiego wynika natomiast najcenniejsza wskazówka konstrukcyjna – podmiot zbiorowy może zostać ukształtowany w sposób transparentny, tak aby wspólne wykonywanie działalności rolniczej nie prowadziło do utraty znaczenia osoby rolnika i rodzinnego charakteru gospodarstwa.

Doświadczenia komparatystyczne nie prowadzą jednak do jednego prostego wzorca, który można przenieść do polskiego systemu. Uzasadniają raczej wybór dwóch komplementarnych kierunków reformy prawa polskiego: rozwiązania minimalnego, polegającego na kwalifikacji rolniczej istniejących podmiotów zbiorowych, oraz rozwiązania maksymalnego, polegającego na stworzeniu ustawowego typu spółki rolnej z elementami transparentności i zabezpieczeniami antyabuzywnymi. Dopiero na tym tle można przejść do sformułowania propozycji *de lege ferenda* odpowiadających specyfice polskiego ustroju rolnego.

3. Propozycje *de lege ferenda*

3.1. Propozycja minimalna – kwalifikacja rolnicza istniejących podmiotów zbiorowych

Pierwsza propozycja – wzorowana na rozwiązaniu włoskim – nie wymaga tworzenia nowego typu spółki. Polega na wprowadzeniu do UKUR mechanizmu kwalifikacji rolniczej podmiotu zbiorowego przez spełnienie warunków funkcjonalnych odpowiadających logice art. 6.

Podmiot zbiorowy – spółka osobowa, spółka kapitałowa, spółdzielnia – uzyskiwałby status kwalifikowanego podmiotu rolniczego, jeżeli spełnia łącznie cztery warunki: 1) warunek składu osobowego – wspólnicy lub akcjonariusze posiadający ponad 50% głosów są rolnikami indywidualnymi lub osobami bliskimi rolnika indywidualnego; 2) warunek celu statutowego – wyłącznym lub przeważającym przedmiotem działalności jest prowadzenie działalności rolniczej; 3) warunek faktycznego prowadzenia – podmiot faktycznie wytwarza produkty rolne przeznaczone na sprzedaż; 4) warunek ciągłości – podmiot lub jego wspólnicy prowadzą działalność rolniczą przez co najmniej trzy lata bezpośrednio poprzedzające wniosek o kwalifikację.

Kwalifikacja byłaby potwierdzana decyzją dyrektora generalnego KOWR. Utrata warunków skutkowałaby cofnięciem decyzji i powstaniem prawa nabycia KOWR wobec posiadanych gruntów. System musi zawierać wyraźne antyabuzywne gwarancje ustawowe: obowiązek ujawniania beneficjenta rzeczywistego w rejestrze KOWR, zakaz dominacji podmiotu nierolniczego

przez uprzywilejowanie udziałów lub umowy wspólników oraz ograniczenie kwalifikacji wnoszonej przez osobę zarządzającą do jednej spółki.

Zaletą tej propozycji jest minimalna ingerencja legislacyjna i zastosowanie do wszystkich istniejących form organizacyjnych. Wadą jest ryzyko praktycznej uznaniowości mimo ustawowego określenia przesłanek – doświadczenia z systemem zgód z art. 2a ust. 4 UKUR pokazują, że organ pozbawiony dostatecznej infrastruktury weryfikacyjnej stosuje kryteria nierówno (np. w odniesieniu do przesłanki niedojścia do „nadmiernej koncentracji gruntów").

3.2. Propozycja maksymalna – spółka rolna jako odrębny typ podmiotowy

Druga propozycja wprowadza do polskiego prawa ustawowy typ podmiotu – spółki rolnej – na wzór GAEC/EARL z zasadą transparentności i uwzględnieniem przestróg płynących z modelu hiszpańskiego. Regulacja mogłaby zostać zamieszczona jako nowy rozdział UKUR, ponieważ spółka rolna jest przede wszystkim podmiotem prawa rolnego, nie prawa spółek[33].

Cechy konstytutywne spółki rolnej to: 1) cel wyłącznie rolniczy – ewentualnie z dopuszczeniem działalności powiązanej (przetwórstwo własnych produktów, agroturystyka) do limitu 30% przychodów; 2) skład osobowy – co najmniej dwóch wspólników będących rolnikami indywidualnymi, z dopuszczeniem wspólników biernych nieprzekraczających 40% głosów i bez prawa weta w sprawach produkcji; 3) zasada transparentności wzorem GAEC – każdy wspólnik-rolnik zachowuje indywidualny status dla celów UKUR, dopłat bezpośrednich i prawa dzierżawy; 4) rejestracja w KRS z oznaczeniem „spółka rolna" oraz w rejestrze KOWR; 5) skutek prawny – nabycie gruntów na takich zasadach jak rolnik indywidualny, bez zgody dyrektora generalnego KOWR w granicach ustawowych limitów, analogiczne wyłączenia od prawa pierwokupu i nabycia.

Inspirację do rozwinięcia modelu polskiego może stanowić wprowadzony przez Loi n° 2025-268 z 24 marca 2025 r. instrument *droit à l'essai*. Możliwość przeprowadzenia rocznego okresu próbnego, odnawialnego raz, dla przyszłych wspólników testujących współpracę przed objęciem udziałów łagodziłaby ryzyko związane z tworzeniem nowej struktury przez podmioty nieznające się dotąd w warunkach produkcyjnych.

[33] J. Bieluk, *Spółki prawa handlowego...*, s. 25–26.

Rolnicza spółdzielnia produkcyjna, której wszyscy członkowie są rolnikami indywidualnymi i która faktycznie prowadzi produkcję rolną, powinna uzyskiwać status spółki rolnej z mocy prawa lub przez uproszczoną procedurę kwalifikacyjną – bez konieczności przekształcenia.

3.3. Ocena porównawcza i rekomendacja

Propozycja minimalna jest szybsza do wdrożenia, lecz narażona na dwie słabości: ryzyko praktycznej uznaniowości mimo ustawowo określonych przesłanek oraz brak zasady transparentności skutkujący komplikacjami przy dopłatach bezpośrednich i dziedziczeniu. Propozycja maksymalna jest doktrynalnie „czystsza": tworzy spójną kategorię podmiotową z zasadą transparentności i mechanizmami antyabuzyjnymi, lecz wymaga większego wysiłku legislacyjnego.

W ocenie autora propozycja maksymalna jest rozwiązaniem docelowym, a minimalna – instrumentem przejściowym. Priorytetem legislacyjnym powinno być uregulowanie sytuacji rodzinnych spółek osobowych, gdzie deficyt regulacyjny jest najbardziej dotkliwy i najmniej uzasadniony aksjologicznie.

Wnioski

Polskie prawo rolne jest zbudowane wokół modelu rolnika – osoby fizycznej w sposób, który coraz słabiej odpowiada rzeczywistości organizacyjnej rolnictwa. UKUR nie tworzy ogólnej kategorii kwalifikowanego zbiorowego podmiotu rolniczego – istniejące wyjątki mają charakter punktowy i nie tworzą spójnego statusu. Rodzinne przedsiębiorstwa rolne coraz częściej przybierają formy zbiorowe z powodów sukcesyjnych, inwestycyjnych i podatkowych. Prawo, które ignoruje tę tendencję, staje się nie instrumentem kształtowania ustroju rolnego, lecz instrumentem jego konserwowania w formie, która przestaje dominować w praktyce w odniesieniu do większych jednostek produkcyjnych.

Diagnoza luki podmiotowej jest uzupełnieniem – nie negacją – postulatu przedsiębiorstwa rolnego sformułowanego w 2013 r. Oba postulaty tworzą komplementarną propozycję opartą na kodeksowej kategorii majątkowej (przedsiębiorstwo rolne) i ustawowej kategorii podmiotowej (spółka rolna). Komparatystyka wskazuje trzy sprawdzone techniki regulacyjne: kwalifikację funkcjonalną istniejących podmiotów bez tworzenia nowego typu spółki (model włoski – IAP), wyodrębnienie ustawowego typu spółki rolnej

z przestrogą o konieczności systematycznej aktualizacji (model hiszpański – SAT) oraz zróżnicowany system form zbiorowego gospodarowania opartych na zasadzie transparentności i ochronie wspólnika-rolnika (model francuski – GAEC/EARL). Analiza komparatystyczna ujawnia przy tym, że żaden z tych modeli nie stanowi gotowego wzorca, ale każdy dostarcza odrębnej wskazówki konstrukcyjnej dla prawa polskiego[34].

Niniejszy artykuł przedstawia propozycję minimalną – mechanizm kwalifikacji rolniczej podmiotów zbiorowych wzorem włoskim, z gwarancjami antyabuzyjnymi – jako instrument przejściowy, oraz propozycję maksymalną – ustawowy typ spółki rolnej z zasadą transparentności wzorem francuskim – jako rozwiązanie docelowe. Realizacja każdego z tych postulatów wymaga nowelizacji UKUR oraz ustaw powiązanych, ale nie wymaga ani zmiany Konstytucji, ani przebudowy systemu prawa spółek[35]. Propozycje te są zaproszeniem do dyskusji nad nowym kształtem podmiotowym polskiego ustroju rolnego.

Autor zdaje sobie sprawę, że przedstawione propozycje *de lege ferenda* mogą napotkać na opór charakterystyczny dla prawa rolnego jako gałęzi o wyjątkowo dużej bezwładności legislacyjnej. Prawo rolne kształtowane jest nie tylko przez racje dogmatyczne, lecz w równym – jeśli nie większym – stopniu przez uwarunkowania polityczne i grupowe interesy środowisk rolniczych, co sprawia, że racjonalne z perspektywy prawnej postulaty reform często pozostają martwą literą przez dziesięciolecia. Wymownym świadectwem tej bezwładności jest obowiązująca ustawa o podatku rolnym, której zasadnicze założenia – ryczałtowy wymiar oparty na hektarach przeliczeniowych i odrębność od powszechnego systemu podatkowego – sięgają 1984 r. i nie zostały zmienione mimo wielokrotnie zgłaszanej potrzeby reformy. Propozycje zawarte w niniejszym artykule należy zatem traktować nie jako przewidywanie bliskich zmian ustawodawczych, lecz jako wkład w dyskusję doktrynalną, która – jak pokazuje historia polskiego prawa rolnego – bywa warunkiem koniecznym reformy, choć nigdy jej warunkiem wystarczającym.

BIBLIOGRAFIA

Barthez A. (2007), *Un acte de liberté de pensée en agriculture. La création du GAEC*, „Économie rurale" nr 300.

[34] R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 215 i n.

[35] Wyrok SA w Krakowie z 22 października 1993 r., I ACr 429/93, LEX nr 24168; wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (Dz.U. Nr 11, poz. 91).

Bieluk J. (2013), *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" t. XI.
Bieluk J. (2016), *Nowe zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych po nowelizacji UKUR*, „Studia Iuridica Agraria" t. XIV.
Bieluk J. (2017), *Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" t. XXVI, nr 1.
Bieluk J. (2017), *Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne w świetle przepisów UKUR*, „Studia Iuridica Agraria" t. XV.
Bieluk J. (2023), *Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1.
Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
Bieluk J., Komarowska-Horosz M., Okurowska A. (2025), *Obrót nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism*, Warszawa.
Bielski P. (2005), *Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego*, „Rejent" nr 10.
Bielski P. (2007), *Spółka jawna jako forma prawna prowadzenia gospodarstwa rolnego w prawie polskim*, „Prawo Spółek" nr 4.
Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 3.
Czechowski P. (red.) (2024), *Prawo rolne*, Warszawa.
Czechowski P., Niewiadomski A. (2009), *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria" t. VIII.
Gómez Santos M. (2022), *Las sociedades agrarias de transformación como entidades de la economía social y vectores del desarrollo sostenible*, „REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos" t. 141.
Jeżyńska B. (2014), *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinie i Ekspertyzy OE-214, Warszawa.
Lichorowicz A. (2000), *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria" t. I.
Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
Litwiniuk P. (2019), *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 2.
Litwiniuk E., Litwiniuk P. (2024), *Pozycja prawna fundacji w regulacjach prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 2.
Łobos-Kotowska D. (2006), *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec.
Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
Mauleón Méndez E. (2015), *La sociedad agraria de transformación a la luz de los principios cooperativos de la ACI y de la Ley de Economía Social*, „CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa" nr 27.

Mauleón Méndez E., Genovart Balaguer J.I. (2016), *La inclusión de la sociedad agraria de transformación en la Ley de Economía Social*, „CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa" nr 29.

Purseigle F., Jeanneaux P., Bodiguel L., Hervieu B. (2020), *Éclatement et fragilisation du modèle de l'exploitation familiale à 2 UTH*, „Agronomie, environnement & sociétés" t. 10, nr 2.

Stelmachowski A. (1985), *Własność rolnicza*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 4.

Szilágyi J.E. (red.) (2022), *Acquisition of Agricultural Lands: Cross-border Issues from a Central European Perspective*, Budapeszt.

Tedioli F. (2022), *La società semplice agricola: disciplina, iscrizione nel registro delle imprese e profili sistematici*, „Rivista di diritto agrario" nr 2.

Truszkiewicz Z. (2017), *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria" t. XV.

Vargas Vasserot C. (2009), *Las sociedades agrarias de transformación en España. Defectos legales y ventajas operativas*, „Revista Estudios Agrarios" nr 42.

Vargas Vasserot C. (2012), *Sociedades Agrarias de Transformación. Empresas agroalimentarias entre la economía social y la del mercado*, Madrid.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 51–66
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.3

Katarzyna Leśkiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
e-mail: katarzyna.leskiewicz@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5261-2752

Prawne uwarunkowania przeciwdziałania globalnemu wylesianiu w handlu produktami rolnymi

Legal requirements for combatting global deforestation in the trade in agricultural products

Condizionamenti giuridici del contrasto alla deforestazione globale nel commercio di prodotti agricoli

This paper aims to determine the legal implications of Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council (EUDR) for Polish entities engaged in the production of the produce covered by the Regulation, particularly cattle, soya and timber. The legal implications of the EUDR for Polish producers are essentially the same as for all other producers in the European Union. The obligations to combat deforestation are underpinned by possibly the strongest legal instruments – administrative measures. These instruments have a multifaceted impact – their primary purpose is to combat deforestation, and thus to protect the environment on a global scale, while ensuring, on the other hand, the proper implementation of the EUDR provisions, including the due diligence system. The EUDR is an essential instrument for global environmental protection, although it may generate administrative burdens, particularly for small farms in countries with a fragmented agricultural structure. The regulatory effectiveness depends on the efficiency of national implementation, the automation of processes within public institutions, and the proportionality of the sanctions imposed; in the long term, the EUDR may become a tool for raising producers' environmental awareness and an instrument for the sustainable transformation of the agricultural and forestry sector.

Keywords: deforestation, agricultural production, farmers, trade in agricultural products, third countries

PPR 1(38), 2026: 51–66. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

Il presente contributo si propone di accertare quali effetti giuridici conseguono dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) 2023/1115 (EUDR) per gli operatori che in Polonia producono i beni da esso disciplinati, con particolare riguardo al bestiame, alla soia e al legname. Gli effetti giuridici del regolamento EUDR per i produttori polacchi sono sostanzialmente identici a quelli che si riconducono a tutti gli altri operatori nell'Unione europea. Gli obblighi di contrasto alla deforestazione sono garantiti attraverso strumenti giuridici dotati della massima efficacia possibile – di natura amministrativa. Tali strumenti presentano un'incidenza multidimensionale: servono, in primo luogo, a combattere la deforestazione, quindi a tutelare l'ambiente su scala globale, e, al contempo, a garantire la corretta attuazione delle disposizioni del regolamento EUDR, come, ad esempio, il sistema di dovuta diligenza. Il regolamento EUDR costituisce uno strumento indispensabile per la tutela dell'ambiente su scala globale, sebbene possa generare carichi amministrativi, in particolare per le piccole aziende agricole in Paesi con struttura agraria frammentata. L'efficacia della regolazione dipende dall'efficienza dell'attuazione a livello nazionale, dall'automazione dei procedimenti nelle istituzioni pubbliche e dal rispetto del principio di proporzionalità delle sanzioni irrogate; nel lungo termine, l'EUDR può diventare un mezzo per consolidare la consapevolezza ecologica dei produttori e uno strumento di trasformazione sostenibile del settore agroforestale.

Parole chiave: deforestazione, produzione agricola, agricoltori, commercio di prodotti agricoli, Paesi terzi

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań są prawne uwarunkowania przeciwdziałania wylesianiu w handlu produktami rolnymi z perspektywy Polski. Zagadnienie to można badać w różnych płaszczyznach, ponieważ łączy ono aspekty środowiskowe, ekonomiczne i prawne. Z prawnego punktu widzenia istotne są te rozwiązania, które służą zatrzymaniu deforestacji. Zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej i wylesianie są problemami o największym znaczeniu globalnym, gdyż mają wpływ na zrównoważone warunki życia na Ziemi. Według rozporządzenia EUDR[1] konsumpcja w Unii Europejskiej jest czynnikiem powodującym wylesianie i degradację lasów w skali globalnej. Zostało oszacowane, że bez odpowiedniej interwencji regulacyjnej konsumpcja i produkcja w UE tylko sześciu „towarów", takich jak: bydło,

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Tekst mający znaczenie dla EOG) PE/82/2022/REV/1 (Dz.U. L 150 z 9.06.2023, s. 206–247; dalej: rozporządzenie EUDR).

kakao, kawa, palma olejowa, soja oraz drewno, spowodowałaby wzrost do około 248 000 hektarów wylesionych obszarów rocznie tylko do 2030 r.[2] W latach 1990–2008 UE odpowiadała za przywóz i konsumpcję jednej trzeciej tych towarów. W tym okresie konsumpcja w UE aż w 10% przyczyniała się do światowego wylesiania związanego z wytwarzaniem towarów lub świadczeniem usług.

Termin „wylesianie" został powiązany z użytkowaniem rolniczym. Według rozporządzenia EUDR oznacza on „przekształcanie lasu do celów użytkowania rolniczego, bez względu na to, czy dzieje się to na skutek działań człowieka, czy nie".

Akt ten nakłada na podmioty wprowadzające do obrotu unijnego lub wywożące poza UE obowiązek wykazania, że wymienione produkty nie pochodzą z terenów wylesionych po 31 grudnia 2020 r. oraz zostały wytworzone zgodnie z prawem kraju produkcji[3]. Warto podkreślić, że przepisy obejmują olej palmowy, soję, kawę, kakao, drewno, kauczuk i wołowinę oraz ich pochodne (skóra, czekolada, węgiel drzewny, meble, papier).

Mówiąc o obrocie, należy mieć na uwadze relacje UE z krajami trzecimi w ujęciu import – eksport produktów[4]. W konsekwencji polscy rolnicy zajmujący się hodowlą bydła czy uprawą soi stają przed koniecznością wdrożenia wielu nowych wymogów tzw. systemu należytej staranności, np. gromadzenia danych geolokalizacyjnych czy składania oświadczeń należytej staranności (*due diligence statements* – DDS)[5].

Tematyka ta podejmowana była już w literaturze prawniczej, a rozważania dotyczyły różnych wątków. Należy wskazać zwłaszcza na zainteresowanie regulacją EUDR w piśmiennictwie zagranicznym, w którym ocenia się jej skutki dla palmy olejowej[6] czy rozważa jej wpływ na ograniczenie wylesia-

---

[2] Pkt 8 preambuły rozporządzenia EUDR.

[3] Motyw 1 oraz art. 1 lit. a–b rozporządzenia EUDR. Por. Komisja Europejska, Walka z wylesianiem i degradacją lasów, EUR-Lex 2023, https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/fighting-deforestation-and-forest-degradation.html [dostęp: 25.05.2026].

[4] Rozporządzenie EUDR wprowadziło terminy wprowadzenie na rynek oraz udostępnianie na rynku.

[5] Projekt ustawy o ochronie rynku i konkurencyjnej gospodarki przed produktami i towarami powodującymi wylesianie oraz degradację lasów (dalej: projekt ustawy), https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12409050/katalog/13196814 [dostęp: 30.05.2026].

[6] S. Nadras, R. Mazlan, H. Hussain, I. Md Shah, *The European Union deforestation-free regulation (EUDR): assessing impacts and strategies for Malaysian and the global oil palm industry*, „Journal of Sustainability Science and Management" 2024, t. 19, nr 6, s. 54–74.

nia lasów tropikalnych[7]. W szczególności podkreśla się efekt zmiany zasad dostępu do rynku UE, a także bardzo wysokie koszty zgodności i obciążenia administracyjne. Kwestie wdrożenia wymogów EUDR w zakresie obowiązków dotyczących produktów rolnych w Polsce nie były przedmiotem rozważań prawniczych, choć trwają prace nad projektem ustawy wdrażającym wymogi EUDR.

Za podjęciem tego zagadnienia przemawiają względy środowiskowe (ochrona lasów przed ich dalszą utratą) oraz ekonomiczne. Jeśli chodzi o względy środowiskowe, rozporządzenie EUDR stanowi, że „[p]rzyspieszenie zmiany klimatu, utrata różnorodności biologicznej i degradacja środowiska, w połączeniu z namacalnymi przykładami ich niszczących skutków dla przyrody, warunków życia ludzi i lokalnych gospodarek, doprowadziły do uznania zielonej transformacji za decydujący cel naszych czasów [...]”[8]. Według najnowszych danych FAO od 1990 r. w wyniku wylesiania doszło do utraty 489 mln ha lasów na całym świecie, lecz tempo to uległo spowolnieniu. Zostało ono ocenione na 10,9 mln ha rocznie w latach 2015–2025, co stanowi spadek z 13,6 mln ha rocznie w latach 2000–2015 i 17,6 mln ha rocznie w latach 1990–2000. Jednak tempo rozszerzania się lasów również uległo spowolnieniu – z 9,88 mln ha rocznie w latach 2000–2015 do 6,78 mln ha rocznie w latach 2015–2025[9]. Aż 50% globalnego wylesiania wynika ze zmiany lasów na grunty rolne, głównie pod soję i palmę olejową, a kolejne 40% przypada na pastwiska. Lasy zajmują ok. 30% powierzchni lądowej, pełnią rolę „rezerwuaru węgla”, źródła dochodu i siedlisk rdzennej ludności[10].

Akty dotyczące tego zagadnienia powstawały dynamicznie, począwszy od Deklaracji z Rio (1992), przez Agendę 2030 ONZ, UNFCCC i Porozumienie Paryskie oraz Strategiczny Plan ONZ ds. Lasów 2017–2030, aż po Deklarację Nowojorską ws. lasów (cel zatrzymania utraty lasów do 2030 r., niezrealizowany cel cząstkowy do 2020 r.). Zaangażowanie UE w walkę z wylesianiem wynika z poczucia odpowiedzialności za zasoby naturalne świata, a głównymi „importowanymi” przez UE czynnikami wylesiania

[7] R. Muradian i in., *Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Insights from three producer countries*, „Ecological Economics” 2024, t. 227, 108389, https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108389.

[8] Pkt 6 preambuły rozporządzenia EUDR.

[9] Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *Global Forest Resources Assessment*, Rome 2025, s. 17 i n.

[10] Decyzja Rady 93/626/EWG z 25 października 1993 r. w sprawie zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. L 309 z 13.12.1993, s. 1).

są – według regulacji EUDR – olej palmowy (34,0%), soja (32,8%), drewno (8,6%), kakao (7,5%), kawa (7,0%), bydło (5,0%) i kauczuk (3,4%). Problem polega jednak na tym, że nowa regulacja EUDR nie spotkała się z akceptacją niektórych społeczności (np. w Brazylii)[11].

Jeśli chodzi o względy ekonomiczne, należy się spodziewać, że wdrażanie wymogów EUDR podniesie koszty operacyjne w całym łańcuchu dostaw[12]. Na przykład możliwy jest spadek wolumenu handlu i przesunięcia w strukturze importu UE oraz zmniejszenie popytu na olej palmowy w UE na rzecz olejów alternatywnych (rzepak, słonecznik, soja). Może to prowadzić paradoksalnie do nieefektywnego wykorzystanie gruntów (*land-use inefficiency*) – przesunięcie popytu na oleje wymagające większego areału może bowiem zwiększyć wylesianie w innych sektorach[13].

Ponieważ polscy rolnicy zostaną objęci nowymi wymogami prawnymi, warto rozważyć, jak pod względem ekonomicznym regulacja EUDR wpłynie na konkurencyjność gospodarstwa w zakresie konkurowania nie ceną, a charakterem produkcji, pochodzeniem towarów (produktów) wytworzonych w sposób zrównoważony środowiskowo (niepowodujący wylesiania). Za granicą wyrażano już obawy, że drobni rolnicy (*small holders*) z krajów producenckich, np. właściciele plantacji w Malezji i Indonezji, mogą zostać wykluczeni z globalnych łańcuchów dostaw, gdyż nie są w stanie spełnić wymogów identyfikowalności i geolokalizacji[14]. Producenci spełniający wymogi wymogi EUDR będą mieli ułatwiony dostęp do rynku. Natomiast drobni rolnicy, MŚP oraz kraje rozwijające się mogą ponieść koszty dostosowania, a ich produkty mogą być przekierowywane na rynki krajów o niższych dochodach poza UE.

Celem rozważań jest ustalenie, jakie są skutki prawne rozporządzenia EUDR dla polskich producentów towarów objętych tą regulacją, oraz ich ocena. Rozważania nie wyczerpują wszystkich aspektów problemowych, a jedynie sygnalizują najważniejsze kwestie.

---

[11] K. Leśkiewicz, *Il contributo dell'Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale Aspetti legali selezionati*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" 2025, nr 21, IJ-VI-CLXXV-194, https://latam.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=54476cfb-4b98249b8bedbcb894ef9d14 [dostęp: 30.05.2026].

[12] S. Nadras, R. Mazlan, H. Hussain, I. Md Shah, *The European Union deforestation-free regulation...*, s. 74.

[13] S.-D. Lieke, A. Spiller, G. Busch, *Can consumers understand that there is more to palm oil than deforestation?*, „Sustainable Production and Consumption" 2023, t. 39, s. 495–505.

[14] R. Muradian i in., *Will the EU deforestation-free products regulation...*, s. 9–10.

1. Podstawy prawne przeciwdziałania deforestacji w obrocie produktami rolnymi

Nowe rozporządzenie EUDR określiło szereg wymogów dotyczących zachowania należytej staranności przed wprowadzeniem produktów do obrotu. Ustanowiony w tej regulacji zakaz wprowadzania na rynek UE produktów powiązanych z tymi zjawiskami po 31 grudnia 2020 r. stał się sprawą zasadniczą dla obrotu produktami podlegającymi dodatkowym obowiązkom.

Przepisy EUDR ustanowiły wymogi wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku unijnym, a także wywozu z Unii „odnośnych produktów", wymienionych w załączniku I, które zawierają „odnośne towary" (bydło, kakao, kawa, palma olejowa, kauczuk, soja i drewno), były nimi karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu. O tym, czy rozporządzenie znajdzie zastosowanie, decydują m.in. przesłanki występowania takich kategorii, jak: „odnośne produkty", „odnośne towary", „wprowadzanie do obrotu" i „udostępnianie na rynku".

„Odnośne towary" oznaczają bydło, kakao, kawę, palmę olejową, soję, kauczuk i drewno, natomiast „odnośne produkty" – produkty wymienione w załączniku I, które zawierają odnośne towary, były nimi karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu. Przykładowo produkcja paszy dla zwierząt gospodarskich będzie podlegała ocenie według wymogów EUDR. Podmioty wprowadzające do obrotu lub wywożące odnośne produkty zawierające lub wytworzone przy wykorzystaniu bydła, które było karmione odnośnymi produktami zawierającymi inne odnośne towary lub odnośne produkty, lub wytworzonymi przy ich użyciu, będą musiały stosować system należytej staranności, w tym wymogi dotyczące geolokalizacji (podania położenia geograficznego) każdego z zakładów, w których bydło było hodowane, ale nie informacji geolokalizacyjnych dotyczących samej paszy (zgodnie z rozporządzeniem EUDR).

Jeżeli pasza została już poddana procedurze należytej staranności na poprzednim etapie łańcucha dostaw, możliwe jest wykorzystanie jako dowodu faktur, numerów referencyjnych odpowiednich oświadczeń o należytej staranności lub innej dokumentacji wskazującej, że pasza nie przyczynia się do wylesiania, a podmioty te mogą być zobowiązane do udostępnienia tych dowodów na żądanie właściwych organów. Dowody powinny obejmować okres życia zwierząt maksymalnie do 5 lat.

Wyrażenie „niepowodujące wylesiania", występujące w rozporządzeniu EUDR, oznacza, że odnośne produkty „zawierają towary" wyprodukowane na terenie, który nie podlegał wylesianiu po 31 grudnia 2020 r., były nimi

karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu; oraz w przypadku odnośnych produktów, które zawierają drewno lub zostały wytworzone z drewna – a drewno to zostało pozyskane z lasu bez powodowania degradacji lasów po 31 grudnia 2020 r.

Podstawowym rozwiązaniem pozwalającym realizować cele rozporządzenia EUDR jest zakaz wprowadzania do obrotu oraz udostępniania na rynku czy wywozu wspomnianych odnośnych towarów i odnośnych produktów, jeśli nie spełniają następujących warunków: nie powodują wylesiania, nie zostały wyprodukowane zgodnie z właściwymi przepisami kraju produkcji ani nie złożono w ich sprawie oświadczenia o zachowaniu należytej staranności.

Pierwotnie rozporządzenie EUDR miało być stosowane od 30 grudnia 2024 r. Na mocy rozporządzenia zmieniającego z 2024 r., a następnie *targeted revision* uzgodnionej przez Parlament Europejski i Radę 11 i 18 grudnia 2025 r. terminy te zostały przesunięte[15]: dla dużych i średnich podmiotów oraz wszystkich podmiotów objętych wcześniej EUTR (European Union Timber Regulation) – 30 grudnia 2026 r.; dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych, w tym większości polskich gospodarstw rodzinnych – 30 czerwca 2027 r. Komisja Europejska zobowiązana jest do 30 kwietnia 2026 r. przedstawić raport z przeglądu uproszczeniowego. Zmiana daty obowiązywania wspomnianych przepisów nie sprzyja budowaniu przekonania o pewności prawa w obrocie gospodarczym, co więcej – odsuwa w czasie moment wprowadzenia rozwiązań potencjalnie korzystnych z perspektywy celów regulacji.

2. Skutki EUDR dla polskich producentów

Dla polskiego rolnictwa największe znaczenie mają trzy kategorie uregulowane w przepisach EUDR:

– bydło i wołowina – Polska, z roczną produkcją żywca wołowego na poziomie 500–600 tys. ton, jest piątym producentem wołowiny w UE (z udziałem wynoszącym około 10%), po Francji, Niemczech, Hiszpanii

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3234 z 19 grudnia 2024 r. zmieniające EUDR w zakresie daty rozpoczęcia stosowania – przesunięcie o rok. Zob. także Rada UE, Deforestation: Council signs off targeted revision to simplify and postpone the regulation, 18.12.2025, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/18/deforestation-council-signs-off-targeted-revision-to-simplify-and-postpone-the-regulation/ [dostęp: 22.05.2026]; European Parliament, Deforestation law: Parliament adopts changes to postpone and simplify measures, 11.12.2025, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251211IPR32168/deforestation-law-parliament-adopts-changes-to-postpone-and-simplify-measures [dostęp: 22.05.2026].

i Włoszech[16], geolokalizacja będzie więc dotyczyć wszystkich zakładów, w których utrzymywano zwierzęta;

– drewno i wyroby drzewne – polski sektor leśno-drzewny należy do największych w UE (np. wartość produkcji sprzedanej mebli w Polsce w 2024 r. wyniosła około 64 mld zł. Polska pozostaje trzecim największym eksporterem mebli w Europie i szóstym na świecie, ponad 80% produkcji trafia za granicę[17]);

– soja – mimo niewielkiej krajowej powierzchni upraw (ok. 40 tys. ha) soja to główny komponent pasz dla bydła i trzody chlewnej; śruta sojowa i ziarno soi wraz z importowaną śrutą słonecznikową stanowią ponad 70% białka używanego do produkcji pasz w Polsce. Krajowa produkcja białka paszowego stanowi tylko 26–30% i składają się na nią głównie śruta rzepakowa, nasiona roślin strączkowych oraz suszone wywary. Śruta sojowa jest zużywana w około 60% do produkcji pasz dla drobiu, 20% dla trzody chlewnej i 10% dla bydła[18]. Rolnicy wprowadzający soję do obrotu będą podmiotami pierwotnymi w rozumieniu EUDR.

3. Nowe obowiązki rolników

Wymogi EUDR nie stanowią jedynie uregulowań koncentrujących się wyłącznie na aspektach legalności, ale znacznie wykraczają poza to kryterium. EUDR ustanawia trzy łączne przesłanki legalnego wprowadzenia odnośnych towarów na rynek UE lub ich wywozu: towar nie może powodować wylesiania (*deforestation-free*); musi być wyprodukowany zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem kraju produkcji; musi być objęty oświadczeniem należytej staranności (DDS).

System należytej staranności obejmuje trzy elementy:

– gromadzenie informacji (art. 9) – rolnik musi dysponować kompletem danych obejmujących: opis towaru, ilość, kraj produkcji, współrzędne geolokalizacji wszystkich działek produkcyjnych (dla bydła – zakładów utrzymywania), dane kontrahenta oraz dowody legalności produkcji;

---

[16] *Mniejsza produkcja wołowiny w Polsce i UE w 2025 roku*, https://igrit.pl/artykul/mniejsza-produkcja-wolowiny-w-polsce-i-ue-w-2025-roku-5564 [dostęp: 22.05.2026].

[17] *Polska branża meblarska w 2024 roku – eksport, wyzwania i nowe perspektywy*, https://www.trade.gov.pl/wiedza/polska-branza-meblarska-w-2024-roku-eksport-wyzwania-i-nowe-perspektywy/ [dostęp: 22.05.2026].

[18] *UE uzależniona od importu soi GMO. A jaka sytuacja w Polsce?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy" 22.07.2024, https://www.tygodnik-rolniczy.pl/rynki-rolne/ceny-paszy/ue-uzalezniona-od-importu-soi-gmo-a-jaka-sytuacja-w-polsce-2515278 [dostęp: 22.05.2026].

– ocenę ryzyka (art. 10) – wymagana jest analiza ryzyka, wskazująca, czy towar jest niezgodny z EUDR; uwzględnia się m.in. kategorię ryzyka kraju produkcji (system benchmarkingu KE), skomplikowanie łańcucha dostaw, obecność lasów pierwotnych w sąsiedztwie;

– ograniczanie ryzyka (art. 11) – wdrożenie procedur, audytów, dodatkowych informacji; dopóki ryzyko nie jest „znikome" (*negligible*), wprowadzenie towaru do obrotu jest objęte zakazem.

Formalnym potwierdzeniem spełnienia wymogu dochowania należytej staranności jest złożenie oświadczenia DDS w centralnym unijnym systemie informacyjnym (TRACES NT) przed wprowadzeniem towaru do obrotu lub wywozem.

Kluczowy dla urzeczywistnienia celów regulacji EUDR jest z pewnością wymóg wskazania geolokalizacji. Stosownie do art. 9 ust. 1 lit. d EUDR podmiot gromadzi „współrzędne geolokalizacji wszystkich działek, na których wytworzono odnośne towary", wyrażone w szerokości i długości geograficznej z dokładnością do co najmniej sześciu miejsc po przecinku[19]. Dla działek o powierzchni powyżej 4 ha wymagane są wielokąty (granice pola). W przypadku bydła geolokalizacja będzie dotyczyć wszystkich zakładów, w których zwierzę było utrzymywane przez cały okres życia, co może potencjalnie oznaczać kilkanaście lokalizacji na sztukę.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy nowych wymogów prawnych, warto wspomnieć, że art. 2 pkt 13 rozporządzenia EUDR definiuje „podmiot" (*operator*) jako każdą osobę fizyczną lub prawną, która w toku działalności handlowej wprowadza do obrotu lub wywozi odnośne towary. Spełnienie wszystkich warunków prawnych spoczywa więc zasadniczo na podmiocie pierwotnym, czyli w praktyce rolniku, który jako pierwszy wprowadza towar do obrotu. Jednakże rolnik wprowadzający żywe bydło lub surową soję do zakładu ubojowego/skupowego staje się podmiotem pierwotnym, nawet jeśli sprzedaż następuje wyłącznie na rynek krajowy, ponieważ towar jest potem wprowadzany do obrotu w UE. Z kolei dalsi uczestnicy obrotu (np. ubojnie, przetwórcy, sieci detaliczne) otrzymują status podmiotu następczego (*downstream operator*), na który – po zmianie przepisów z 2025 r. – nałożone zostały jedynie ograniczone obowiązki.

[19] Wymóg dotyczy wskazania współrzędnych geolokalizacji wszystkich działek, na których wytworzono odnośne towary; dla bydła – zakładów, w których było ono utrzymywane.

4. Ramy prawne dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych

Zmiana rozporządzenia EUDR z grudnia 2025 r. wprowadziła w art. 13 EUDR uproszczenia wspomnianych wyżej wymogów dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych spełniających kryteria zalecenia KE 2003/361/WE (mikro: < 10 pracowników i < 2 mln euro obrotu; małe: < 50 pracowników i < 10 mln euro obrotu)[20]. W Polsce oznacza to, że większość gospodarstw rodzinnych będzie mogła skorzystać z uproszczeń.

Uproszczenia mają polegać na:

– jednorazowej uproszczonej deklaracji zamiast DDS dla każdej partii towaru – rolnik będzie mógł zatem złożyć jedną deklarację obejmującą szacunkowe ilości roczne;

– wskazywaniu adresu zamiast GPS w krajach o niskim ryzyku (Polska została zaklasyfikowana do tej kategorii w grudniu 2025 r.) – dopuszczalne jest podanie adresu pocztowego gospodarstwa zamiast współrzędnych geolokalizacyjnych;

– automatycznym generowaniu DDS – jeśli wymagane informacje znajdują się już w krajowych bazach danych, właściwe organy państw członkowskich mają obowiązek utworzyć DDS w imieniu rolnika i przekazać mu numer referencyjny. Rolnik pozostanie jednak odpowiedzialny za rzetelność danych i zgodność towaru z art. 3 rozporządzenia EUDR, gdyż uproszczenie dotyczy wyłącznie formy realizacji obowiązku, a nie uchylenia czy ograniczenia odpowiedzialności.

5. Wykonanie obowiązków EUDR przez państwa członkowskie

Projekt ustawy z 2 kwietnia 2026 r. o ochronie rynku i konkurencyjnej gospodarki przed produktami i towarami powodującymi wylesianie oraz

[20] Przepis ten zawiera uproszczoną procedurę należytej staranności dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych, w tym rolników i leśników prowadzących gospodarstwa w krajach o niskim ryzyku. Zob. Polska Izba Spedycji i Logistyki, *Prawo UE: uproszczenia w przepisach o wylesianiu (EUDR)*, https://pisil.pl/prawo-ue-uproszczenia-w-przepisach-o-wylesianiu-eudr/ [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR 2026+: Key changes at a glance*, https://www.donausoja.org/eudr-2026-key-changes-at-a-glance/ [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR in 2026: Not a delay – Your year to get ready!*, https://www.donausoja.org/eudr-compliance-preparation-2026-crop-insights/ [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR in 2026: Not a delay – Your year to get ready!*, https://www.donausoja.org/eudr-compliance-preparation-2026-crop-insights/ [dostęp: 22.05.2026].

degradację lasów UC101 stanowi akt służący wdrożeniu wymogów rozporządzenia EUDR. Wskazuje on organy kontrolne, sankcje oraz mechanizm zastępczego składania oświadczeń przez ARiMR stanowiący istotne ułatwienie dla rolników.

Rolnik będzie podlegać przyszłej ustawie wtedy, gdy będzie produkował któryś z siedmiu towarów wymienionych w EUDR (bydło, kakao, kawa, palma olejowa, kauczuk, soja, drewno) lub wytwarzane z nich produkty pochodne. W Polsce dotyczyć to będzie przede wszystkim hodowców bydła, plantatorów soi oraz właścicieli gruntów leśnych. Rolnik kwalifikowany jest zwykle jako „mikropodmiot pierwotny" lub „mały podmiot pierwotny" (art. 2 pkt 15a rozporządzenia EUDR), co umożliwi pewne uproszczenia, ale nie zwolni go z podstawowych obowiązków.

Zanim bydło, soja czy drewno (lub produkt z nich) zostanie wprowadzone do obrotu, udostępnione na rynku unijnym albo wywiezione, w unijnym systemie informacyjnym TRACES musi zostać złożone oświadczenie o należytej staranności (DDS) lub w przypadkach przewidzianych przez EUDR – jednorazowa uproszczona deklaracja.

Projekt ustawy zakłada, że rolnik będzie zobowiązany podać dalszemu podmiotowi w łańcuchu (np. skupowi, mleczarni, tartakowi) numer referencyjny DDS każdej partii (art. 3 ust. 1 ustawy). Obowiązek ten obejmie również sprzedaż na odległość (art. 3 ust. 3). W przypadku wymogów geolokalizacji działek i potwierdzenia braku wylesiania projekt ustawy odsyła do rozporządzenia EUDR. Dla rolnika oznacza to obowiązek zebrania i przechowywania współrzędnych geograficznych wszystkich działek, na których wyprodukował towar, oraz wykazania, że grunty te nie były wylesiane ani nie doszło na nich do degradacji lasów po 31 grudnia 2020 r. Dane te są podstawą wspomnianych oświadczeń i podlegają kontroli organów, którymi w Polsce będą powiatowy lekarz weterynarii – w zakresie bydła; Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (WIJHARS) – w zakresie soi, kakao, kawy, palmy; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ) – dla drewna i kauczuku.

W przypadku bydła urodzonego w Polsce rolnik – jako podmiot, mikropodmiot pierwotny lub mały podmiot pierwotny – może upoważnić Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) do złożenia DDS lub jednorazowej uproszczonej deklaracji w jego imieniu.

W przypadku upraw soi zadeklarowanych we wniosku o płatności rolnik może analogicznie upoważnić ARiMR – z zastrzeżeniem, że oświadczenie może zostać złożone wyłącznie wtedy, gdy zadeklarowane uprawy soi nie

znajdują się na terenie wylesionym (zmiana w ustawie z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027).

Przepis przejściowy art. 37 stanowi, że dla bydła przebywającego w siedzibie stada w okresie od 29 czerwca 2023 r. do 30 grudnia 2026 r. ARiMR składa DDS po uzyskaniu upoważnienia rolnika.

Rolnik – jako podmiot lub podmiot pierwotny – ma obowiązek udzielić organom kontrolnym pomocy w przeprowadzeniu kontroli, w tym udostępnić budynki, dokumentację i dane zgromadzone w ramach należytej staranności na każde żądanie organu (art. 22 ust. 1 pkt 1–2 ustawy w zw. z art. 4 ust. 6, art. 5 ust. 4 i 7 oraz art. 18–19 rozporządzenia EUDR). Niewykonanie tego obowiązku jest zagrożone administracyjną karą pieniężną. Dodatkowo rolnik musi:

– niezwłocznie informować organy oraz dalsze podmioty w łańcuchu o nowych istotnych okolicznościach lub uzasadnionych zastrzeżeniach co do zgodności (art. 22 ust. 1 pkt 3–5 ustawy w zw. z art. 5 ust. 5–6 rozporządzenia EUDR),

– przeprowadzać i udostępniać na żądanie ocenę ryzyka dla swojej produkcji (art. 22 ust. 1 pkt 7–8 – odsyła do art. 10 rozporządzenia EUDR),

– corocznie weryfikować i aktualizować swój system należytej staranności (art. 22 ust. 1 pkt 11–12 – art. 12 rozporządzenia EUDR),

– przechowywać dokumentację należytej staranności i okazywać ją na żądanie organów.

Reasumując, jeśli rolnik produkuje któryś z towarów, takich jak bydło, soja, drewno z własnego lasu, i w jakim wolumenie, oraz kwalifikuje się jako mikro-/mały podmiot pierwotny, będzie mógł skorzystać z uproszczeń przewidzianych dla tej kategorii podmiotów. Po wejściu w życie ustawy rolnik może rozważyć udzielenie ARiMR upoważnienia do składania DDS w jego imieniu dla bydła i/lub soi, co odciąża od obsługi systemu TRACES. Wreszcie konieczne jest utrzymywanie dokumentacji dowodowej (faktur, dokumentów dotyczących obrotu zwierzętami i materiałem siewnym, świadectwa) dostępnej do okazania kontroli.

6. Nadzór i kontrola nad realizacją obowiązków EUDR oraz sankcje

Projektowane w ustawie rozwiązania przewidują rozdzielenie kompetencji nadzorczych pomiędzy istniejące organy: Inspekcji Ochrony Środowiska – kontrola rynku drewna i wyrobów drewnopochodnych; Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) – kontrola

kakao, kawy, oleju palmowego i soi; Inspekcji Weterynaryjnej – kontrola bydła i produktów wołowych oraz Inspekcji Handlowej – kontrola kauczuku. Każdy z tych organów uzyska uprawnienia kontrolne, w tym prawo wstępu na teren gospodarstwa, żądania okazania DDS, dokumentów geolokalizacyjnych, dowodów legalności wytworzenia oraz – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – nakładania kar administracyjnych w pierwszej instancji[21].

Artykuł 25 rozporządzenia EUDR zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia sankcji, które są „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające"[22]. Minimalny katalog obejmuje:

a) kary pieniężne proporcjonalne do szkód w środowisku i wartości odnośnych towarów, w maksymalnej wysokości nie niższej niż 4% obrotu rocznego,

b) konfiskatę towarów lub dochodów,

c) tymczasowe wykluczenie z zamówień publicznych,

d) tymczasowy zakaz wprowadzania towarów do obrotu.

Projekt ustawy wykracza jednak istotnie poza ten standard. Obowiązki, które nakłada rozporządzenie EUDR, zostały obwarowane sankcjami, których katalog został ujęty zwłaszcza w art. 19 projektowanej ustawy. Są to: grzywna, administracyjna kara pieniężna, czasowy zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu, udostępnienia na rynku lub wywozu odnośnych towarów lub odnośnych produktów, czasowy zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi, czasowy zakaz wprowadzania do obrotu lub udostępniania odnośnych towarów i odnośnych produktów na rynku lub wywozu odnośnych towarów i odnośnych produktów, zakaz stosowania uproszczonej należytej staranności określonej w art. 13 rozporządzenia EUDR, przepadek odnośnych towarów lub odnośnych produktów, przepadek korzyści majątkowej obejmującej dochody uzyskane z transakcji dotyczących odnośnych towarów lub odnośnych produktów.

System kar administracyjnych przewidzianych w projekcie ustawy zależy od ponawiania naruszeń, np. za pierwsze naruszenie przewidziano od 500 zł do 6% rocznego obrotu podmiotu, zaś za pierwszą recydywę (w ciągu

[21] Tak: M. Nowak, *Wdrożenie rozporządzenia EUDR – ustawa o ochronie rynku*, „Lege Artis" 2024, nr IV, https://czasopismo.legeartis.org/2026/04/wdrozenie-rozporzadzenia-eudr-wdrozenie-ustawa-ochronie-rynku-konkurencyjnej-gospodarki-produktami-towarami-powodujacymi-wylesianie-degradacje-lasow/ [dostęp: 22.05.2026].

[22] Minimalne standardy sankcji, w tym kary pieniężne proporcjonalne do szkód w środowisku i wartości odnośnych towarów.

5 lat) – od 1000 zł do 8% rocznego obrotu. Za kolejne naruszenia projektuje się aż od 1500 zł do 10% rocznego obrotu – maksymalna kara przekracza wymagane minimum EUDR o 150%.

Dla rolnika-osoby fizycznej, którego obrót liczony jest w skali roku obrachunkowego, kara administracyjna może w skrajnym przypadku sięgnąć wartości rocznej produkcji sprzedanej gospodarstwa. Nakładanie kar następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego inspektora (IJHARS lub WIOŚ), z trybem odwoławczym do wojewódzkiego inspektora, a następnie zaskarżalnym do sądu administracyjnego. Szczególnie dotkliwą sankcją może być czasowe odcięcie od dotacji WPR. Choć projekt ustawy nie określa jeszcze szczegółowo relacji tej sankcji do art. 14 rozporządzenia (UE) 2021/2115 (tzw. warunkowość wzmocniona), już widać, że podstawy prawne mogą być w zbiegu, co może oznaczać kumulację sankcji.

Podsumowanie i wnioski

Z uwagi na cele regulacji EUDR wprowadzenie rozwiązań włączających obrót produktami powodującymi wylesienia na świecie na obszarze Unii Europejskiej stanowi krok w dobrą stronę. Wylesianie na świecie wymaga bowiem zatrzymania – zarówno w kontekście przeciwdziałania zmianom klimatu, jak i utracie bioróżnorodności. Należy również uwzględnić udział unijnej konsumpcji towarów powodujących wylesianie w procesie globalnej deforestacji czy degradacji na świecie, której poziom jest niebagatelny (aż 30% udziału w wylesianiu globalnym).

Skutki prawne rozporządzenia EUDR dla polskich producentów są zasadniczo takie same jak dla wszystkich innych producentów w Unii Europejskiej. Przepisy te stanowią źródło nowych obowiązków formalnoprawnych o charakterze *stricte* administracyjnym (w przyszłej ustawie), zabezpieczonych możliwością użycia przymusu w celu ich egzekucji. Obowiązki przeciwdziałania deforestacji zostały zatem zaopatrzone w instrumenty prawne realizacji celów o największym możliwym efekcie. Instrumenty te cechują się wielopłaszczyznowym działaniem – mają przede wszystkim służyć zwalczaniu wylesienia, a więc ochronie środowiska w skali globalnej.

Regulacje EUDR stają się też jednak narzędziem kształtowania podejścia i świadomości producentów w zakresie równoważności produkcji rolnej i leśnej. Chodzi bowiem o to, aby ochrona lasów nie przegrywała z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego za wszelką cenę. Lasy i wylesianie na potrzeby użytkowania rolniczego mają znaczący wpływ na klimat.

Zachodzi tu swego rodzaju sprzężenie zwrotne: zmiany klimatu oddziałują negatywnie na produkcję rolną i odwrotnie (np. susze powodują spadek plonów). Świadomość tych zjawisk musi zatem usprawiedliwiać dodatkowy wysiłek na rzecz zachowania zasobów „dla przyszłych pokoleń". Z tej perspektywy EUDR może wspomagać transformację środowiskową, o ile nie napotka na opór społeczeństwa przed zmianami.

Nie ulega jednak wątpliwości, że nowe rozwiązania warunkują dostęp do unijnego rynku i legalny obrót. W efekcie niespełnienie wymagań EUDR zamyka drogę do wprowadzania na rynek produktów *non-deforestation free* i uniemożliwia ich konsumpcję. Będzie zatem wpływać na łańcuchy dostaw produktów, poziom cen produktów, podaż itd.

Co ciekawe, pochodzenie produktów objętych EUDR z obszarów niewylesionych dla świadomego konsumenta może stanowić wartość dodaną, będącą szansą także na zrównoważoną konsumpcję we wskazanym zakresie.

Mimo dodatkowych obciążeń dla rolników rozporządzenie EUDR należy oceniać jako bardzo potrzebny akt prawny z perspektywy globalnej, nawet jeśli w Polsce nie występuje problem wylesiania. Jego wadą są dodatkowe koszty regulacyjne, szczególnie w państwach członkowskich o rozdrobnionej strukturze agrarnej, takich jak Polska. Efektywność regulacji EUDR zależy od krajowej implementacji, stopnia automatyzacji procesów w instytucjach publicznych wdrażających te rozwiązania oraz proporcjonalności sankcji stosowanych przez właściwe organy. Z tego względu trzeba pozytywnie oceniać starania o uregulowanie ułatwień dla mniejszych podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Istotne jest zachowanie proporcji obciążeń dla podmiotów słabszych na rynku, aby utrzymać ich potencjał konkurencyjny.

BIBLIOGRAFIA

Leśkiewicz K. (2025). *Il contributo dell'Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale – Aspetti legali selezionati*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" nr 21, IJ-VI-CLXXV-194.

Lieke S.-D., Spiller A., Busch G. (2023), *Can consumers understand that there is more to palm oil than deforestation?*, „Sustainable Production and Consumption" nr 39.

Muradian R. i in. (2024), *Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Insights from three producer countries*, „Ecological Economics" nr 227, 108389.

Nadras S., Mazlan R., Hussain H., Md Shah I. (2024), *The European Union deforestation-free regulation (EUDR): Assessing impacts and strategies for Malaysian and the global oil palm industry*, „Journal of Sustainability Science and Management" nr 19(6).

Nowak M. (2026), *Wdrożenie rozporządzenia EUDR – ustawa o ochronie rynku*, „Lege Artis" 9 kwietnia, https://czasopismo.legeartis.org/2026/04/wdrozenie-rozporzadzenia-eudr-wdrozenie-ustawa-ochronie-rynku-konkurencyjnej-gospodarki-produktami-towarami-powodujacymi-wylesianie-degradacje-lasow/

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 67–93
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.4

Paweł Wojciechowski

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: p.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0520-9263

Suwerenność żywnościowa a ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce – aspekty prawne

Food sovereignty and restrictions on the trading in agricultural property in Poland – legal aspects

Sovranità alimentare e restrizioni al commercio di immobili agricoli in Polonia – aspetti giuridici

The aim of this discussion is to attempt to determine whether there is a link between food sovereignty and regulations governing the trade in agricultural property, and, if so, whether the restrictions on the trade in agricultural property currently in force in Poland contribute to the achievement of food sovereignty. The article explains the concept of food sovereignty itself and shows that a key factor in ensuring food sovereignty is to guarantee access to agricultural property for farmers with smaller holdings (family farms). The analysis carried out in the article leads to the conclusion that both the rules governing the trading of agricultural property, as set out in the Act on shaping the agricultural system, and the rules governing the management of agricultural property owned by the State Treasury, help to facilitate access to agricultural property for farmers running family farms, consequently contributing to the achievement of food sovereignty.

Keywords: food sovereignty, food security, restrictions on agricultural property trade, family farm, individual farmer

L'articolo si propone di verificare se sussista un nesso tra la sovranità alimentare e le regolazioni che disciplinano il commercio di immobili agricoli e, in caso positivo, di accertare se le restrizioni attualmente vigenti in Polonia nella circolazione degli immobili agricoli contribuiscano al proseguimento della sovranità alimentare. Nel contributo è chiarita la nozione stessa di sovranità alimentare e si dimostra che il fattore chiave per garantirla è l'accesso

PPR 1(38), 2026: 67–93. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

agli immobili agricoli da parte degli agricoltori che conducono aziende di minori dimensioni (aziende a conduzione familiare). L'analisi condotta porta alla conclusione che tanto le norme sulla circolazione degli immobili regolate dalla legge sulla formazione dell'ordinamento agrario, quanto quelle relative alla gestione degli immobili agricoli del Demanio statale contribuiscono ad agevolare l'accesso agli immobili agricoli da parte degli agricoltori che gestiscono aziende familiari, favorendo così la realizzazione della sovranità alimentare.

Parole chiave: sovranità alimentare, sicurezza alimentare, restrizioni al commercio di immobili agricoli, azienda agricola a conduzione familiare, agricoltore individuale

Wstęp

Załamanie dostaw żywności, a nawet sama możliwość załamania czy jedynie ograniczenia dostaw żywności, może w krótkim czasie doprowadzić do realnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, a w konsekwencji bezpieczeństwa publicznego. Natomiast obecnie, w dobie mechanizacji, motoryzacji i specjalizacji, których efektem są wielkopowierzchniowe i wielkotowarowe gospodarstwa rolne (nazywane „agroprzemysłem"), lokalne rozwiązania wyparte zostały przez model globalnego rolnictwa i korporacyjnej żywności, oparty na bardziej skomplikowanym, wielowymiarowym i międzykontynentalnym transporcie żywności[1].

Naruszenie lub zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) jest konsekwencją różnych zdarzeń. Może być powiązane z zaistnieniem zagrożenia bezpieczeństwa żywności (*food safety*) na dużą skalę, m.in. w wyniku zanieczyszczenia mikrobiologicznego (np. bakterie typu salmonella) lub chemicznego (np. nadmierne stężenie pestycydów w surowcach żywnościowych z danego kraju). Może też być efektem zjawisk zachodzących na rynku dotyczących fizycznej i ekonomicznej dostępności żywności. Przykładem są nagłe zmiany cen towarów rolnych (szoki cenowe), z jednej strony skutkujące nagłym wzrostem cen dla konsumentów, co może wywołać panikę na rynku, a w konsekwencji niedobory określonych produktów (np. cukru latem 2022 r.), z drugiej – powodujące raptowną obniżkę cen hurtowych (np. gdy rynek zostanie nagle otwarty dla tańszych produktów rolnych z importu), co zagraża stabilności finansowej producentów żywno-

[1] K. Pruchniewicz, T. Srogosz, *Od prawa do żywności do suwerenności żywnościowej: teoretycznoprawne i organizacyjne aspekty lokalnych systemów żywnościowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2021, t. 118, s. 81.

ści (rolników)[2]. Szoki cenowe są efektem załamania się łańcuchów dostaw, wywołanego zarówno zjawiskami naturalnymi (np. klęskami żywiołowymi na obszarach rolnych[3]), jak i konsekwencjami działań człowieka (np. działaniami wojennymi, embargami, spekulacjami na międzynarodowych giełdach towarów żywnościowych)[4]. Słabość systemu zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego opartego na globalnych dostawach ujawniła się podczas kryzysu COVID-19 oraz wojny na Ukrainie, a czynnikiem zwiększającym odporność na tego rodzaju sytuacje kryzysowe jest wzrost znaczenia lokalnej produkcji[5].

W kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w sytuacjach kryzysowych należy zauważyć, że rodzinne gospodarstwa rolne potrafią dostosować się do sytuacji na rynku m.in. dzięki wykorzystaniu własnej pracy, jednak możliwość ta zostaje ograniczona wraz z powiększeniem obszaru gospodarstwa. Warunkiem tego rodzaju elastyczności jest także praca poza gospodarstwem, wielofunkcyjność i wielozawodowość rolnika oraz członków jego rodziny. Gospodarstwa rodzinne, rozwijając funkcje pozaprodukcyjne, przyczyniają się nie tylko do bezpieczeństwa żywnościowego, ale także do ochrony środowiska i rozwoju pozarolniczych funkcji związanych z racjonalnym wykorzystaniem środowiska przyrodniczego, kulturowego oraz społecznego obszarów wiejskich[6].

Wobec nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego, pojawiających się w wyniku zachodzących na świecie zjawisk i zmian (ta-

---

[2] P. Kalinowski, P. Wojciechowski, *Stanowienie prawa w obliczu nagłych zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego*, w: K. Koźmiński, M. Jabłoński (red.), *Ocena skutków regulacji. Miscellanea*, Warszawa 2024, s. 40.

[3] Warto także zwrócić uwagę na ekstremalne zjawiska pogodowe, które zagrażają utrzymaniu produkcji żywności na wystarczającym poziomie (np. powodzie i susze), występujące coraz częściej w wyniku zmian klimatu. Zob. pkt F rezolucji Parlamentu Europejskiego 2012/C 188 E/11 z 17.02.2011 r. w sprawie podwyżek cen żywności (Dz.U. UE C z 28.06.2012).

[4] Przykładem jest kryzys żywnościowy z 2008 r, na który zareagował Parlament Europejski, wydając rezolucję 2009/C 279 E/14 z 22.05.2008 r. w sprawie podwyżek cen żywności w UE i w krajach rozwijających się (Dz.U. UE C 2009 279E.71 z 19.11.2009), w której stwierdzono, że „kryzys żywnościowy jest również konsekwencją narastającej spekulacji towarami rolnymi i żywnościowymi" oraz wyrażono zaniepokojenie „skutkami, jakie spekulacja produktami spożywczymi, w tym fundusze hedgingowe na rynku spożywczym, wywiera na głód i ubóstwo".

[5] A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin 2023, s. 38.

[6] M. Adamowicz, *Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej UE*, w: M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wsparcia i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 125.

kich jak: wojny handlowe, konflikty zbrojne, dążenie do zmian układu sił w porządku międzynarodowym), czego efektem jest zagrożenie stabilności łańcuchów dostaw żywności, coraz większe znaczenie ma produkcja lokalna, oparta na krótkich łańcuchach dostaw. Na konieczność podjęcia kroków w celu ograniczenia nadmiernego uzależnienia państw od handlu międzynarodowego w dążeniu do bezpieczeństwa żywnościowego, a także wspierania przez państwa zwłaszcza drobnych rolników i wytwarzania podstawowych produktów spożywczych, tj. budowania swoich zdolności do produkcji żywności potrzebnej do zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa, zwrócono już uwagę w raporcie specjalnego sprawozdawcy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) do spraw prawa do żywności, opublikowanym w 2011 r.[7] Warto przy tym podkreślić, że trwałe zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa żywnościowego jest możliwe tylko przy zachowaniu żywotności ekonomicznej rolnictwa[8].

Z kolei w dokumencie z 2018 r. opublikowanym przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization – FAO) stwierdzono, że zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego powinno być realizowane w sposób zrównoważony, tj. uwzględniający opłacalność ekonomiczną, a jednocześnie przynoszący szerokie korzyści społeczeństwu oraz wywierający pozytywny lub neutralny wpływ na środowisko naturalne[9]. Na szczeblu unijnym zwrócono natomiast uwagę, że Unia musi dążyć do nowoczesnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa, czerpiącego korzyści z wysokiej jakości produkcji i zasobooszczędności oraz zapewniającego długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe w ramach konkurencyjnego i produktywnego sektora rolno-spożywczego, chroniąc jednocześnie model gospodarstwa rodzinnego[10]. Jak wskazuje literatura przedmiotu, lokalna działalność rolnicza na małą skalę w porównaniu z rolnictwem na dużą skalę może osiągać nawet wyższe poziomy produkcji

[7] O. de Schutter, *United Nations special rapporteur on the right to food, The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System*, Briefing Note 04 – November 2011, https://www.wto.org/english/news_e/news11_e/deschutter_2011_e.pdf [dostęp: 21.05.2026].

[8] M. Zieliński, *Znaczenie instytucji w nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście wsparcia rolnictwa w dostarczaniu społeczeństwu dóbr publicznych związanych z ochroną środowiska przyrodniczego*, w: M. Zieliński (red.), *Konkurencyjność polskich gospodarstw rolniczych z uwzględnieniem środowiska przyrodniczego i klimatu (II)*, Warszawa 2024, s. 21.

[9] https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b620989c-407b-4caf-a152-f790f55fec71/content [dostęp: 21.05.2026].

[10] Pkt 24 preambuły rozporządzenia UE nr 2021/2115.

na jednostkę powierzchni i dostarczać wystarczającą ilość żywności, aby utrzymać populację ludzką[11].

Za punkt wyjścia niniejszych rozważań przyjęto, po pierwsze, że wobec wyzwań związanych ze zjawiskami i zmianami geopolitycznymi warunkiem bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce jest dążenie nie tylko do tego, aby żywność była fizycznie i ekonomicznie dostępna (co może zapewniać także handel międzynarodowy), lecz także do tego, aby krajowe zasoby produkcyjne były zdolne do wytworzenia żywności zaspokajającej potrzeby żywnościowe społeczeństwa, a systemy żywnościowe były jak najbardziej odporne na kryzysy. Po drugie, przyjęto, że poza ekonomicznym aspektem wytwarzania żywności ważny jest także element społeczny i środowiskowy, dlatego omówiona zostanie suwerenność żywnościowa, w ramach której poza dostępnością żywności kładzie się nacisk na to, kto i w jakich warunkach wytwarza żywność.

Celem artykułu jest próba ustalenia, czy istnieje związek pomiędzy suwerennością żywnościową a regulacjami obrotu nieruchomościami rolnymi, a jeśli tak, to czy ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi – wprowadzone przede wszystkim ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – przyczyniają się do realizacji suwerenności żywnościowej. Poza zakresem rozważań pozostają inne regulacje krajowe, które mogą stanowić instrument wsparcia suwerenności żywnościowej.

1. Pojęcie suwerenności żywnościowej

Pojęcie suwerenności żywnościowej (*food sovereignty*) nie jest definiowane w obowiązujących przepisach prawa państw członkowskich ani na szczeblu unijnym czy międzynarodowym[12]. W przepisach poszczególnych państw członkowskich UE i dokumentach unijnych trudno nawet znaleźć bezpośrednie odniesienia do suwerenności żywnościowej (w przepisach

[11] H. Donkers, *Local Food for Global Future Classification, governance and knowledge for sustainable food security*, Berlin 2015, s. 80; A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw...*, s. 36.

[12] A. Martin Lopez, *A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law*, „Groningen Journal of International Law" 2016, t. 4, nr 2, s. 25; A. Kapała, *The role of short supply chains and local food systems in the concept of food sovereignty and food democracy*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2023, nr 1, s. 118; Raporty krajowe przedstawione w ramach Commission I – Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework, XXX European Congress and Colloquium of Rural Law, Poznań, 18–21 września 2019 r., https://www.cedr.org/events/2019-congress-poznan/ [dostęp: 22.05.2026].

krajowych niektórych państw istnieją odwołania do zapewnienia „niezależności" czy „samowystarczalności" żywnościowej[13]), inaczej niż ma to miejsce w przypadku państw Ameryki Łacińskiej, gdzie pojęcie suwerenności żywnościowej jest w prawie używane[14].

Suwerenność żywnościowa jako koncepcja jest natomiast coraz częściej przedmiotem debaty publicznej i dyskursu naukowego[15]. Jej cechą charakterystyczną jest to, że stanowi inicjatywę oddolną i jest inspirowana siecią organizacji zajmujących się rolnictwem oraz kwestiami wiejskimi[16]. W przeciwieństwie do bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) – którego koncepcja powstała podczas pierwszej Światowej Konferencji Żywnościowej, zorganizowanej w Rzymie w 1974 r. pod auspicjami FAO[17], i którego

[13] Wyjątkiem jest Francja, w której kodeksie rolnym wśród celów francuskiej polityki na rzecz rolnictwa, żywności i rybołówstwa morskiego wymienia się promowanie międzynarodowej niezależności żywnościowej Francji poprzez zachowanie jej modelu rolniczego, a także jakości i bezpieczeństwa jej żywności oraz promowanie samowystarczalności Francji i Unii Europejskiej w zakresie białka. Jednocześnie suwerenność żywnościowa jest w tym kodeksie uznawana za zasadę stanowiącą element relacji Francji z innymi krajami. Zob. L. Bodiguel, *Commission I, Food Sovereignity and Food Security: Concepts and Legal Framework, National report France*, https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommI-FRA.pdf [dostęp: 22.05.2026]. Poza tym w marcu 2025 r. we Francji uchwalona została ustawa orientacyjna dotycząca „suwerenności rolnej i odnowy pokoleniowej w rolnictwie (Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture), która zawiera obszerną definicję tego pojęcia poprzez odwołanie do listy 24 celów. Zob. C. Collona, M. Alessandrini, *What Food Sovereignty? Assessing the New French Food Sovereignty Law Against the Common Agricultural Policy's Objectives*, „European Papers" 2026, t. 11, nr 1, s. 139, https://www.europeanpapers.eu/e-journal/what-food-sovereignty-assessing-new-french-food-sovereignty-law-common-agricultural-policy-objectives [dostęp: 5.06.2026].

[14] H. Wittman, *Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet*, „One Earth" 2023, t. 6, nr 5, s. 476; M. Alabrese, G. Strambi, *Commission I, Food Sovereignity and Food Security: Concepts and Legal Framework, National report Italy*, 2019, https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommI-ITA.pdf [dostęp: 20.05.2026].

[15] A. Kapała, *The role of short supply chains...*, s. 119 i wskazana tam literatura. Przykładem może być także przedmiot obrad w ramach Komisji I podczas XXX European Congress and Colloquium of Rural Law w Poznaniu, tj. raporty krajowe na temat „Food Sovereignity and Food Security: Concepts and Legal Framework", https://www.cedr.org/events/2019-congress-poznan/ [dostęp: 20.05.2026].

[16] M.A. Martin Lopez, *A Study on the Application...*, s. 15. Przykładem jest The International Planning Committee for Food Sovereignty, organizacja zrzeszająca ponad 6 tys. organizacji i 300 mln drobnych producentów: https://www.foodsovereignty.org/about/ [dostęp: 22.05.2026].

[17] T. Rodríguez-Cachón, *Commission I, Food Sovereignity and Food Security: Concepts and Legal Framework. National report Spain*, 2019, s. 5, https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/09/CommI-ESP.pdf [dostęp: 20.05.2026].

często przywoływana i powszechnie akceptowana definicja, zatwierdzona w Rzymskiej Deklaracji dotyczącej Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (Rome Declaration on World Food Security) na Światowym Szczycie Żywnościowym w 1996 r., kładzie nacisk na zapewnienie każdemu dostępu do żywności[18] – koncepcja suwerenności żywnościowej obejmuje prawo narodów i suwerennych państw do demokratycznego określania własnej polityki rolnej i żywnościowej[19]. Łączy też prawo do żywności z demokratyczną kontrolą nad lokalnymi i krajowymi praktykami oraz politykami produkcji żywności[20].

Suwerenność żywnościowa jest uznawana za ruch opozycyjny wobec transnarodowych korporacji spożywczych i globalizacji[21]. Jej koncepcja rozwinęła się jako reakcja na nadużywanie terminu „bezpieczeństwo żywnościowe" (*food security*) oraz skupianie się na zapewnieniu dostępności żywności, bez uwzględnienia tego, skąd żywność pochodzi, kto ją wyprodukował i w jakich warunkach była uprawiana. W dyskursie publicznym pozwala to argumentować, że najlepszym sposobem na osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego jest importowanie taniej żywności, a w przypadku biednych krajów – otrzymywanie jej za darmo w ramach „pomocy żywnościowej", zamiast prób samodzielnego jej wytwarzania[22].

Warto podkreślić, że o ile definicja bezpieczeństwa żywnościowego została zawarta w dokumencie zatwierdzonym przez przedstawicieli państw uczestniczących w Światowym Szczycie Żywnościowym zorganizowanym przez FAO, o tyle na tym samym szczycie, podczas debaty na temat organizacji globalnych systemów żywnościowych, zaproponowany został przez

[18] Zgodnie z nią „bezpieczeństwo żywnościowe istnieje, gdy wszyscy ludzie przez cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności, aby zaspokoić swoje potrzeby dietetyczne i preferencje żywieniowe dla aktywnego i zdrowego życia". World Food Summit Plan of Action, World Food Summit, Rome, 13–17 November 1996, http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm [dostęp: 22.05.2026]. 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: 22.05.2026].

[19] B.D. McIntyre, H.R Herren, J. Wakhungu, R.T. Watson (red.), *Agriculture at a crossroads. Global Report*, Washington, DC 2009, s. 114, https://www.weltagrarbericht.de/wp-content/uploads/GlobalReport.pdf [dostęp: 22.05.2026].

[20] Ibidem.

[21] S. Kowalczyk, *Wprowadzenie*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 13.

[22] M. Pimbert, *Towards Food Sovereignty: Reclaiming Autonomous Food Systems*, London 2008, s. 10.

La Via Campesina termin „suwerenność żywnościowa”[23], który nie znalazł się jednak w dokumentach zatwierdzonych przez przedstawicieli państw członkowskich, ale został wykorzystany przez przedstawicieli organizacji pozarządowych. To właśnie użycie tego pojęcia podczas Światowego Szczytu Żywnościowego w 1996 r. przyjmowane jest jako początek rozwoju koncepcji suwerenności żywnościowej[24].

Koncepcja ta jest obecnie realizowana głównie jako polityczna zasada przewodnia wykorzystywana przez różne grupy i ruchy[25]. W deklaracji z Nyéléni, przyjętej w 2007 r. przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, wskazano, że „suwerenność żywnościowa to prawo ludzi do zdrowej i kulturowo odpowiedniej żywności, produkowanej ekologicznie i w sposób zrównoważony, a także ich prawo do definiowania własnych systemów żywnościowych i rolniczych”[26]. W deklaracji tej wyodrębniono sześć filarów (postulatów) suwerenności żywnościowej. Po pierwsze, suwerenność żywnościowa koncentruje się na żywności dla ludzi przez umieszczanie potrzeb żywnościowych ludzi w centrum polityk oraz podkreślanie, że żywność nie jest tylko towarem, ale dobrem publicznym. Po drugie, suwerenność żywnościowa docenia dostawców żywności przez wspieranie zrównoważonych źródeł utrzymania oraz poszanowanie pracy wszystkich dostawców żywności. Po trzecie, opiera się na lokalnych systemach żywnościowych, dążąc do zmniejszania dystansu między dostawcami a konsumentami oraz odrzucania dumpingu i nieodpowiedniej pomocy żywnościowej, a także przeciwstawiania się zależności od odległych i nieodpowiedzialnych korporacji. Po czwarte, umieszcza kontrolę na poziomie lokalnym przez oddawanie kontroli w ręce lokalnych dostawców żywności, uznawanie potrzeby zamieszkiwania i dzielenia się terytoriami oraz odrzucanie prywatyzacji zasobów naturalnych. Po piąte, promuje wiedzę i umiejętności przez budowanie na wiedzy trady-

[23] La Via Campesina zaproponowała ten termin, aby podkreślić istotną rolę drobnych producentów żywności, nagromadzoną mądrość pokoleń, autonomię i różnorodność społeczności wiejskich i miejskich oraz solidarność między narodami jako niezbędne elementy kształtowania polityki żywnościowej i rolniczej, https://viacampesina.org/en/2021/10/food-sovereignty-a-manifesto-for-the-future-of-our-planet-la-via-campesina/ [dostęp: 22.05.2026].

[24] Nyéléni 2007 Forum for Food Sovereignty, s. 16, https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyelni_EN.pdf [dostęp: 22.05.2026]; G. Gilo, *Food security and sovereignty (base document for discussion)*, FAO [2013], https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/61f3f359-669c-40ff-88c6-b39b48135f3a/content [dostęp: 22.05.2026].

[25] J. Martinez, *Commission I, Food Sovereignity and Food Security: Concepts and Legal Framework. National report Germany*, 2019, https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommI-DE.pdf [dostęp: 22.05.2026].

[26] Nyéléni 2007 Forum..., s. 9.

cyjnej, wykorzystywanie badań do wspierania i przekazywania tej wiedzy przyszłym pokoleniom oraz odrzucanie technologii, które podważają lokalne systemy żywnościowe. Po szóste, współpracuje z naturą przez maksymalizację wkładu ekosystemów, poprawę odporności, odrzucenie energochłonnych, monokulturowych, przemysłowych i destrukcyjnych metod produkcji[27].

W literaturze suwerenność żywnościowa – rozumiana jako prawo ludzi i narodów do określania własnego systemu rolnictwa i żywności – bywa ujmowana jako jeden z trzech aspektów bezpieczeństwa żywnościowego, obok aspektu środowiskowego i bezpieczeństwa żywności (*food safety*), przy czym dla suwerenności żywnościowej priorytetem jest lokalna i krajowa gospodarka oraz stymulowanie i kształtowanie rolnictwa i systemów żywnościowych przez drobnych rolników i gospodarstwa rodzinne, rybołówstwo rzemieślnicze, ekstensywną hodowlę zwierząt oraz zrównoważoną produkcję, dystrybucję i konsumpcję żywności[28].

Koncepcja suwerenności żywnościowej w pewnym stopniu wpisuje się zatem w bezpieczeństwo żywnościowe. Jest to koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego koncentrująca się na prawie ludzi do dostępu do żywności oraz decydowaniu, jaki model jej produkcji preferują, z naciskiem na lokalną i regionalną samowystarczalność[29]. Zarówno bezpieczeństwo żywnościowe, jak i suwerenność żywnościowa podkreślają potrzebę zwiększenia produkcji i wydajności żywności, aby sprostać przyszłemu zapotrzebowaniu. Poza tym według obu koncepcji głównym problemem jest obecnie dostęp do żywności, co wiąże się z redystrybucyjną polityką publiczną w zakresie dochodów i zatrudnienia. Mówią również o niezbędnym związku między żywnością a żywieniem.

Istnieją jednak między nimi dwie najważniejsze różnice. Koncepcja suwerenności żywnościowej dostrzega asymetrię sił na różnych rynkach i w różnych sferach władzy zaangażowanych w żywność, a także w obszarach wielostronnych negocjacji handlowych. Wzywa więc państwa demokratyczne do zniwelowania tych nierówności i traktuje żywność jako coś więcej niż tylko towar. Koncepcja ta koncentruje się na rolnictwie na małą skalę (w tym hodowli zwierząt, leśnictwie i rybołówstwie) o charakterze nieprzemysłowym, najlepiej ekologicznym, wykorzystującym głównie koncepcję agroekologii[30]. Suwerenność żywnościowa kładzie nacisk na do-

[27] Ibidem, s. 73; H. Wittman, *Food sovereignty...*, s. 475.

[28] H. Donkers, *Local Food for Global...*, s. 31.

[29] R. Grochowska, *Specyfika koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego jako „problemu bez rozwiązania”*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2014, nr 3, s. 103–104.

[30] G. Gilo, *Food security and sovereignty*..., s. 7.

stęp do środków produkcji, takich jak ziemia, nasiona i woda, podczas gdy bezpieczeństwo żywnościowe koncentruje się na dostępności żywności[31].

Pojęcie suwerenności żywnościowej w szczególny sposób podkreśla charakter solidarnościowy, co jest widoczne w dokumentach ruchów *food sovereignty*. Akcentuje się w nich nie tylko prawa jednostek, ale także grup społecznych, tj. rolników, ludów tubylczych czy lokalnych społeczności[32]. W koncepcji suwerenności żywnościowej jednostka ma prawo do odpowiedniej żywności, ale z zastrzeżeniem aktywnego udziału w jej produkcji i w ramach systemów lokalnych opartych na suwerenności żywnościowej zakładającej w szczególności: kontrolę ziemi przez miejscowych rolników i ludy tubylcze, wolne używanie i ochronę różnorodnych zasobów genetycznych przez rolników bez ich komercjalizacji i patentowania, preferowanie produkcji rolnej dla rodzimej konsumpcji i samowystarczalności żywnościowej z jednoczesnym ograniczeniem importu zastępującego tę produkcję, zaprzestanie wysiedlania i przymusowej urbanizacji ludności tubylczej i rolników, demokratyczną kontrolę rolników nad polityką rolną[33]. Suwerenność żywnościowa stawia lokalną produkcję i konsumpcję żywności ponad interesy finansowe zglobalizowanych rynków rolnych i ma na celu umożliwienie państwu ochronę lokalnych producentów przed tanim importem oraz kontrolowanie swoich produktów[34]. Zgodnie z koncepcją suwerenności żywnościowej jednym ze sposobów wzmacniania lokalnej gospodarki żywnościowej i rolnictwa na obszarach wiejskich jest promowanie lokalnego cyklu produkcji i konsumpcji, w którym gospodarstwa rodzinne sprzedają swoje produkty lokalnie i kupują produkty od innych gospodarstw w pobliżu[35].

W koncepcji suwerenności żywnościowej, inaczej niż w przypadku bezpieczeństwa żywnościowego, podkreśla się zatem nie tyle dostępność żywności, ile pozycję rolnika jako podstawowego producenta żywności, przy czym uwzględnia się jego znaczenie społeczne, gospodarcze i kulturowe. W literaturze od dawna zwraca się zresztą uwagę na różne funkcje pełnione przez rolników, którzy poza funkcją produkcyjną (prowadzenie gospodarstwa rolnego i wytwarzanie w nim produktów rolnych, w tym kluczowej

---

[31] J. Martinez, *Commission I. National report Germany*, s. 4.

[32] K. Pruchniewicz, T. Srogosz, *Od prawa do żywności...*, s. 81.

[33] Ibidem, s. 82; *Via Campesina. The Right to Produce and Access to Land. Food Sovereignty: A Future without Hunger*, https://nyeleni.org/IMG/pdf/1996_Declaration_of_Food_Sovereignty.pdf [dostęp: 25.05.2026].

[34] J. Martinez, *Commission I. National report Germany*, s. 3.

[35] Ibidem.

dla egzystencji człowieka żywności) pełnią funkcje społeczne i gospodarcze (wykonywanie pracy rolniczej i generowanie przychodów), kulturowe (utrzymanie tradycji i zwyczajów regionalnych), ekologiczne (ochrona przyrody) oraz terytorialne (wpływ na kształtowanie obszarów wiejskich)[36].

2. Zapewnienie dostępu do gruntów rolnych jako element suwerenności żywnościowej

Suwerenność żywnościowa zakłada wzmocnienie pozycji drobnych rolników (przeciwstawianych korporacjom międzynarodowym), m.in. poprzez lepszy dostęp do ziemi i kontroli nad nią[37]. Uzyskanie dostępu do ziemi rolnej jest podstawowym warunkiem prowadzenia działalności rolniczej[38].

Kwestia znaczenia dostępności ziemi rolnej i konieczności podjęcia przez państwa stosownych działań jest poruszana w wielu dokumentach unijnych i międzynarodowych, przy czym dostęp do ziemi zwykle jest ujmowany jako warunek zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Jednak nawet wtedy, gdy pojęcie suwerenności żywnościowej nie jest w tych dokumentach stosowane, ich treść odwołuje się do elementów koncepcji suwerenności żywnościowej.

Przykładowo, jako drugi z 17 celów zrównoważonego rozwoju ustalonych w Agendzie na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030[39] przewidziano „Wyeliminowanie głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa”[40], jednak 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. przez bezpieczny i równy dostęp do ziemi oraz innych zasobów i czynników

---

[36] R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 49; idem, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 3, s. 112; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 254.

[37] A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw...*, s. 52.

[38] F. Kapusta, *Ziemia w rolnictwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” 2013, t. 107, s. 39.

[39] Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ z 25 września 2015 r., http://unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 24.05.2026].

[40] Ibidem, s. 16.

produkcji, dostęp do wiedzy, usług finansowych i rynków oraz możliwości zwiększenia wartości dodanej i zatrudnienia poza sektorem rolniczym[41]. Jest to zatem postulat zgłaszany w ramach suwerenności żywnościowej.

Podobnie wśród kierowanych do państw zaleceń przygotowanych przez Komitet ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (Committee on World Food Security – CWFS)[42] wskazano, że państwa powinny podjąć środki zapobiegające niepożądanemu wpływowi na społeczności lokalne, ludność miejscową i wrażliwe grupy, które mogą wynikać m.in. ze spekulacji gruntami, koncentracji gruntów i nadużywania zwyczajowych form własności. Ponadto państwa powinny ustanowić przepisy i systemy regulacyjne zapewniające transparentność rynku nieruchomości rolnych i ułatwiające udział w tym rynku osób biednych i najsłabszych, jak również promować odpowiedzialne inwestycje w grunty, które wspierają wzrost gospodarczy i zrównoważony rozwój społeczny, koncentrując się na drobnych gospodarstwach[43]. Podkreślono też, 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-gospodarczego[44]. W dokumentach przygotowywanych przez CWFS wiąże się ponadto nabywanie dużych powierzchni nieruchomości rolnych z obniżeniem stanu bezpieczeństwa żywnościowego[45], a także wskazuje się, że państwa powinny nadać priorytet inwestycjom w sektorze małych gospodarstw i w alternatywne, proekologiczne systemy produkcji żywności, co z jednej strony jest korzystne społecznie, a z drugiej – zrównoważone środowiskowo[46]. Zalecenia te są zatem spójne z postulatami wiązanymi z koncepcją suwerenności żywnościowej.

---

[41] Ibidem, s. 17.

[42] Ibidem, s. 8. Komitet Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego opracowuje i zatwierdza zalecenia polityczne i wytyczne dotyczące szerokiego zakresu zagadnień bezpieczeństwa żywności i żywienia. Składa też sprawozdanie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ za pośrednictwem Rady Ekonomiczno-Społecznej i konferencji FAO, http://www.fao.org/cfs/en/ [dostęp: 24.05.2026].

[43] FAO, Voluntary Guidelines on the responsible Governance of tenure of land, fisheries and forests in the Context of national food security, Rome 2012, s. 18–20, http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf [dostęp: 24.05.2026].

[44] Ibidem, s. 6.

[45] *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*, Rome 2011, s. 34, http://www.fao.org/3/a-mb766e.pdf [dostęp: 24.05.2026].

[46] Ibidem, s. 43.

Z kolei w niektórych dokumentach unijnych można znaleźć odniesienie nie tylko do bezpieczeństwa żywnościowego, ale także do suwerenności żywnościowej w kontekście obrotu nieruchomościami rolnymi. W rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE[47] zwrócono uwagę, że małe i średnie gospodarstwa, rozproszona własność lub właściwie uregulowana dzierżawa i dostęp do wspólnych gruntów to najlepszy sposób na zapewnienie odpowiedzialnego traktowania ziemi i zrównoważonej gospodarki gruntami, co sprzyja również utożsamianiu się i poczuciu przynależności. Co więcej, takie formy praw własności przyczyniają się do pozostawania ludzi na obszarach wiejskich, gdzie mogą pracować, a to pozytywnie wpływa na infrastrukturę społeczno-ekonomiczną obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe, suwerenność żywnościową i zachowanie wiejskiego stylu życia. Natomiast wskutek nierównego podziału gruntów oraz nierównego dostępu do ziemi i zasobów naturalnych zwiększa się ryzyko podziałów w społeczeństwie, nierówności społecznych, utraty jakości pracy i jakości życia oraz zubożenia[48]. Parlament Europejski zwrócił też uwagę, że znaczna koncentracja władzy w sektorach związanych z unijnym rynkiem żywności może mieć niekorzystny wpływ na prawa konsumenta i powodować obniżenie dochodów rolników, a rolnikom, którzy nie są właścicielami ziemi, należy zapewnić solidne i odpowiednio długotrwałe umowy dzierżawy pozwalające zabezpieczyć zysk z ich inwestycji[49].

Parlament Europejski zaznaczył też, że celem europejskiej polityki rolnej jest ochrona europejskiego modelu rolnictwa, opartego na wielowymiarowym rolnictwie, kształtowanym głównie przez małe i średnie gospodarstwa rodzinne i spółdzielcze będące posiadaczami gruntu. Podkreślił jednocześnie, że duże rozproszenie własności, pewność praw użytkowania gruntów i dostęp do gruntów gminy, które są zarządzane w zrównoważony sposób, gwarantują sprawiedliwy dostęp do zasobów oraz różnorodną, tradycyjną, związaną z miejscem zamieszkania strukturę rolniczą, pewność prawa i odpowiedzialność względem społeczeństwa. Wskazał też, że taki model zabezpiecza suwerenność żywnościową oraz sprzyja innowacjom, jednocześnie chroniąc środowisko i przyszłe pokolenia[50].

---

[47] 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.

[48] Ibidem, pkt V.

[49] Ibidem.

[50] Ibidem, pkt W.

Treść rezolucji zawiera zatem bezpośrednie odniesienia do suwerenności żywnościowej, a ponadto Parlament Europejski wyraził potrzebę przyznania gruntom rolnym szczególnej ochrony, aby umożliwić państwom członkowskim – w koordynacji z władzami lokalnymi i organizacjami rolników – regulowanie sprzedaży, użytkowanie i dzierżawienie gruntów rolnych właśnie w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego[51]. Założenia przyjęte przez Parlament i wnioski dotyczące koniecznych działań wpisują się zatem w koncepcję suwerenności żywnościowej. Z treści tego dokumentu można również wywnioskować, że Parlament Europejski wiąże konieczność zapewnienia suwerenności żywnościowej z państwami członkowskimi, co jest spójne z takimi elementami koncepcji suwerenności żywnościowej, jak lokalność produkcji, przywiązanie do rodzinności i tradycji, a zważywszy na zróżnicowanie rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich, nie może być realizowane na szczeblu unijnym[52]. Na potrzebę regulacji gruntów rolnych przez państwa członkowskie zwróciła także uwagę Komisja Europejska, wskazując m.in., że przepisy dotyczące sprzedaży gruntów mają zasadniczo na celu zachowanie rolnych cech aktywów, właściwej uprawy gruntu, rentowności istniejących gospodarstw oraz wprowadzenie zabezpieczeń przed spekulacjami gruntami[53]. Komisja podkreśliła też, że dostęp do gruntów ma zapewnić żywotność obszarów wiejskich, a zmniejszenie strategicznych zależności od importowanych środków spożywczych – suwerenność żywnościową[54].

Nie ma więc wątpliwości, że istnieje ścisły związek między suwerennością żywnościową a regulacjami krajowymi dotyczącymi obrotu nieruchomościami rolnymi. W Polsce obowiązują regulacje, które mogą ułatwiać dostęp do nieruchomości rolnych rolnikom prowadzącym produkcję z wyko-

[51] Ibidem, pkt 37.

[52] W literaturze zwraca się wprawdzie uwagę na odmienność koncepcji europejskiej suwerenności żywnościowej i krajowej suwerenności żywnościowej (D. Bianchi, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della pac e del green deal*, „Alimenta" 2022, nr 4, s. 654 i n.), jednak wydaje się, że o ile bezpieczeństwo żywnościowe jest związane z działaniami Unii Europejskiej, o tyle suwerenność żywnościowa jest ściśle powiązana z państwami członkowskimi.

[53] 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.

[54] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Wizja dla rolnictwa i żywności, Wspólne kształtowanie unijnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń, COM(2025) 75 final.

rzystaniem innych niż monokulturowe i przemysłowe metody produkcji oraz tworzącym społeczność lokalną i prowadzącym niewielkie gospodarstwa bazujące na tradycjach rodzinnych.

3. Zakres wprowadzonych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi w kontekście suwerenności żywnościowej

Do regulacji prawnych oddziałujących na dostęp do nieruchomości rolnych należy zaliczyć trzy ustawy: ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[55], ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[56], ustawę z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[57].

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wbrew swojej nazwie nie kształtuje ustroju rolnego w sposób kompleksowy[58], ale wśród wybiórczo ujętych w niej kwestii z zakresu ustroju rolnego zawiera regulację mechanizmów związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi, które mają wywierać pozytywny wpływ na ustrój rolny[59].

Przede wszystkim definiuje ona dwa podstawowe pojęcia, istotne dla zapewnienia rolnikom dostępu do nieruchomości rolnych, tj. pojęcia rolnika indywidualnego oraz gospodarstwa rodzinnego. Za rolnika indywidualnego w rozumieniu tej ustawy uważa się „osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie

---

[55] Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

[56] Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464; dalej: ugnrSP).

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

[58] A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2004, z. 2, s. 398; B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne*, Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 233; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 22; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 6.

[59] A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, s. 398; B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 233; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 22; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 7.

przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo" (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Definicja ta wpisuje się częściowo w wymogi stawiane suwerenności żywnościowej, gdyż z zakresu szczególnej ochrony przewidzianej dla rolników indywidualnych mogą korzystać jedynie osoby fizyczne (a zatem wyłączone są osoby prawne, w tym korporacje międzynarodowe), mające do dyspozycji nie więcej niż 300 ha (ustanowiony został zatem górny limit powierzchni gruntów rolnych[60], co wyłącza spod szczególnej ochrony rolników dysponujących większymi areałami powierzchni i przeciwdziała nadmiernej koncentracji gruntów). Definicja ta zawiera także wymóg posiadania kwalifikacji, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa (w gospodarstwie musi być prowadzona działalność rolnicza) oraz obowiązek zamieszkiwania w gminie, w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość (co ma znaczenie społeczne).

Również zawarta w tej ustawie definicja gospodarstwa rodzinnego częściowo wpisuje się w zakres suwerenności żywnościowej, mimo że ze względu na konstytucyjne usytuowanie gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego (art. 23 Konstytucji RP) jest powszechnie krytykowana w doktrynie prawa rolnego[61]. Warto jednak zaznaczyć, że definicja ta obejmuje zarówno drobne gospodarstwa rolne (większe niż 1 ha), w tym gospodarstwa nastawione na samokonsumpcję (byle prowadzona w nich była działalność rolnicza przez rolnika indywidualnego), gospodarstwa drobnotowarowe oraz towarowe, jak i duże gospodarstwa rolne, ale o powierzchni nie większej niż 300 ha[62].

---

[60] Limit ten jest ustalony na bardzo wysokim poziomie, zważywszy, że z danych statystycznych GUS wynika, iż średnia powierzchnia użytków rolnych ogółem w gospodarstwach rolnych posiadających użytki rolne w 2023 r. wynosiła 11,95 ha (w 2016 r. – 10,33 ha, w 2013 r. – 10,25 ha). GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023 r.*, Warszawa 2023, s. 22, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/rolnictwo/charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2023-r-,5,6.html [dostęp: 24.05.2026].

[61] A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. IV, s. 24–26; K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" 2005, t. V, s. 186 i n.; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 44 i n.; P. Wojciechowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 221.

[62] E. Gajewska, P. Iwaszkiewicz, *Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2015, nr 1, s. 169.

Przyjęte rozwiązanie wpisuje się w postulaty suwerenności żywnościowej, chroni bowiem społeczność wiejską (element solidarnościowy) – począwszy od najdrobniejszych rolników, których działalność ogranicza się do samozaopatrzenia (a jednocześnie korzystnie wpływa na środowisko, np. przez zróżnicowanie upraw), po drobnych i średnich rolników wytwarzających produkty rolne na sprzedaż – a jednocześnie sprzyja ograniczeniu nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. O ile jednak małe gospodarstwa, które produkują żywność na własne potrzeby (rolnika i jego rodziny), mają znaczenie dla suwerenności żywnościowej w krajach o wysokim poziomie ubóstwa i głodu (czyli niskim stopniu bezpieczeństwa żywnościowego, gdzie samozaopatrzenie stanowi istotny czynnik ograniczenia głodu), o tyle w państwach europejskich, w tym w Polsce – ze względu na inną strukturę społeczną, w tym strukturę zatrudnienia w rolnictwie – powinny być bardziej promowane gospodarstwa rodzinne nastawione na produkcję na rynek. Jest to uzasadnione tym, że w suwerenność żywnościową wpisane jest zapewnienie dostępności żywności.

Struktura agrarna w Polsce cechuje się dużym rozdrobnieniem (wysoki odsetek gospodarstw bardzo małych – do 2 ha użytków rolnych, i małych – o powierzchni 2–5 ha), co różni ją od struktur występujących w zachodnich i północnych krajach UE oraz stanowi jeden z czynników hamujących rozwój polskiego rolnictwa[63]. Należałoby zatem rozważyć podniesienie minimalnej powierzchni gospodarstwa rodzinnego (z wyłączeniem gospodarstw prowadzących działy specjalne produkcji rolnej), tak aby szczególną ochroną objąć rolników wytwarzających produkty rolne na rynek. Co więcej, w u.k.u.r. pozostawiono dużą swobodę obrotu w kręgu rodzinnym (pomiędzy osobami bliskimi), gdzie ograniczenia powierzchniowe nie mają zastosowania, co sprzyja realizacji niektórych postulatów suwerenności żywnościowej (np. w kontekście zachowania rolniczych tradycji rodzinnych).

Jeśli chodzi o przewidziane w u.k.u.r. instrumenty ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, to zarówno zasada nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych oraz zakaz nabywania nieruchomości rolnych prowadzącego do przekroczenia limitu 300 ha (z licznymi wyjątkami, w tym dotyczącymi osób bliskich – art. 2a ust. 1), jak i obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej przez okres 5 lat i brak możliwości zbycia tej nieruchomości w tym czasie (art. 2b

[63] J. Bożek, J. Szewczyk, *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician" 2020, t. 65, s. 49 i 60.

ust. 1), wraz z przewidzianymi w obu tych przepisach wyjątkami (nabycie nieruchomości rolnych za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – KOWR oraz prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy będącemu rolnikiem indywidualnym) wpisują się w realizację postulatów suwerenności żywnościowej.

Instrumenty te ograniczają niekontrolowane nabywanie gruntów rolnych w Polsce przez osoby niezainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej, często w celu lokaty kapitału[64]. Ma to służyć zmniejszeniu popytu na nieruchomości rolne (poprzez zawężenie kręgu osób dysponujących kapitałem, które są uprawnione do nabycia nieruchomości rolnych) oraz zmianie jego struktury (nabywcami mogą być przede wszystkim rolnicy indywidualni, dysponujący z reguły mniejszym kapitałem niż inwestorzy instytucjonalni, ale także – za zgodą dyrektora generalnego KOWR – osoby niebędące rolnikami indywidualnymi, które zmierzają utworzyć gospodarstwo rodzinne, albo inne osoby, pod warunkiem że w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie doprowadzą do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych oraz zobowiążą się do prowadzenia działalności rolniczej)[65].

[64] W połowie pierwszej dekady XXI wieku nieruchomości rolne przestały być traktowane jako środek produkcji przeznaczony wyłącznie dla osób związanych z rolnictwem, a zaczęły być przedmiotem zainteresowania inwestorów indywidualnych 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. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Ekonomia – Wroclaw Economic Review" 2017, nr 23/3, s. 139.

[65] Wyjątki ustawowe zostały wprowadzone dlatego, że ustawodawca uznał, iż ochrona innych wartości wymaga umożliwienia nabycia nieruchomości rolnych. Dotyczą one np. sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej jest konieczne do realizacji różnego rodzaju celów publicznych lub następuje w obrocie rodzinnym, pomiędzy osobami bliskimi (głównie na podstawie umów darowizny, umów o dożywocie oraz w wyniku działu spadków i zniesienia współwłasności). W Polsce większość nieruchomości rolnych nabywanych jest właśnie w ramach obrotu rodzinnego. Zob. A. Sikorska (red.), *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, Kraków 2018, s. 36; R. Marks-Bielska, R. Kisiel, E. Bojkowska, *Obrót ziemią rolniczą w opiniach rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2017, nr 18, s. 113. Na przykład według danych zawartych w bazie Otwarte Dane, prowadzonej przez Ministerstwo Cyfryzacji, w 2024 r zawarto: 52 555 umów darowizny nieruchomości rolnych, 2650 umów o dożywocie dotyczących nieruchomości rolnych, 9559 umów o dział spadku lub zniesienie współwłasności nieruchomości rolnych, które można zaliczyć do obrotu rodzinnego, oraz 55608 umów sprzedaży nieruchomości rolnych przez podmioty prywatne. Zob. https://dane.gov.pl/pl/dataset/1209/resource/53060/table [dostęp: 29.05.2026].

Ponadto ograniczenie powierzchni gospodarstwa rolnego, na powiększenie którego można nabywać nieruchomości rolne (art. 2a ust. 2), redukuje możliwości ich nabywania przez podmioty prowadzące największe gospodarstwa rodzinne i przeciwdziała nadmiernej koncentracji gruntów. Należy przy tym podkreślić, że w przeszłości zarówno możliwość nabywania nieruchomości rolnych w celach inwestycyjnych, jak i brak ograniczeń w nabywaniu ich przez największych rolników przyczyniały się do wzrostu cen, ponieważ popyt na nieruchomości rolne zdecydowanie przewyższał podaż[66]. Ponadto nieruchomości rolne są w Polsce postrzegane jako korzystna (i nieopodatkowana) lokata kapitału, a także aktywa mogące przynosić stały dochód (np. z dzierżawy lub funduszy unijnych), co zniechęca właścicieli do ich zbywania, a tym samym zmniejsza podaż i zwiększa ceny[67]. W rezultacie ograniczenie kręgu osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych, połączone z obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa na nabytej nieruchomości i zakazem jej zbywania przez okres 5 lat, prowadzi do zmniejszenia presji cenowej i ułatwienia dostępu do gruntów osobom faktycznie zainteresowanym prowadzeniem działalności rolniczej, przede wszystkim rolnikom indywidualnym prowadzącym gospodarstwa rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego w Polsce.

Rolnicy indywidualni – jako osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje rolnicze i doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa rolnego oraz zobowiązane do osobistego prowadzenia gospodarstwa (dla utrzymania swojego statusu) – są grupą społeczną, dla której dostęp do gruntów rolnych jest podstawą wykorzystania ich do celów produkcyjnych. To właśnie oni dają gwarancję prowadzenia na gruntach rolnych działalności rolniczej, a tym samym bezpieczeństwa żywnościowego zgodnie z koncepcją suwerenności żywnościowej (m.in. przez lokalną produkcję żywności).

W koncepcję tę wpisuje się również wprowadzenie instrumentów przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów rolnych (górny limit powierzchni gospodarstw rodzinnych oraz uzależnienie zgody na nabycie nieruchomości rolnej – na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. – od oceny, czy nie dojdzie do nadmiernej koncentracji). Zjawisko koncentracji gruntów rolnych prowadzi bowiem do powstawania bardzo dużych gospodarstw nastawionych na produkcję przemysłową, która może negatywnie oddziaływać na środowisko. Wynika to nie tylko z intensywnego stosowa-

[66] 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.

[67] S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 143.

nia środków chemicznych (zapewniających uzyskanie wysokich plonów, zwłaszcza przy większej skali produkcji), lecz także z upowszechnienia produkcji monokulturowej na rozległych obszarach, związanej ze specjalizacją produkcji rolnej), co prowadzi do negatywnych konsekwencji środowiskowych[68].

Przyjęcie rozwiązań, które z jednej strony uprzywilejowują rolników indywidualnych w nabywaniu nieruchomości rolnych (co przeciwdziała nadmiernej koncentracji oraz ogranicza popyt na nieruchomości rolne), a z drugiej – wymuszają prowadzenie działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości i zamieszkiwanie na terenie gminy, w której jest ona położona, można uznać za pośrednio przyczyniające się do realizacji postulatów suwerenności żywnościowej.

Niezależnie od ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi przewidzianych w u.k.u.r., w kontekście suwerenności żywnościowej warto zwrócić uwagę na rozwiązania dotyczące gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jest to o tyle istotne, że w zasobie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa wciąż znajduje się niemal 10% użytków rolnych w Polsce (1 322 882 ha)[69]. Należy dodać, że wprowadzenie w 2016 r. czasowego wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP)[70] spowodowało, że jego wielkość pozostaje odtąd

[68] Według danych statystycznych duże gospodarstwa stanowią niewielką część gospodarstw ekologicznych. Na przykład największy udział w strukturze gospodarstw ekologicznych mają gospodarstwa o powierzchni 10–20 ha upraw ekologicznych (w 2024 r. – 26,9%, w 2023 r. – 26,5%, w 2017 r. – 26,1%), następnie gospodarstwa o powierzchni 20–50 ha (w 2024 r. – 25,6%, w 2023 r. – 25%, w 2017 r. – 22%), gospodarstwa o powierzchni 5–10 ha (w 2024 i 2023 r. – po 18%, w 2017 r. – 19,7%) oraz do 5 ha (w 2024 r. – 14%, w 2023 r. – 16%, w 2017 r. – 20,1%). Gospodarstwa największe, powyżej 100 ha, stanowiły zaledwie kilka procent (w 2024 r. – 5%, w 2023 r. – 4,6%, w 2017 r. – 3,5%). Podobnie w 2018 r. największy udział w strukturze gospodarstw miały gospodarstwa o powierzchni 10–20 ha upraw ekologicznych (25,7%), a najmniejszy – gospodarstwa o powierzchni powyżej 100 ha (3,7%). Stwierdzono zmniejszenie udziału gospodarstw o powierzchni 5–10 ha (18,1%) i 10–20 ha (25,7%). Raporty o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych: https://www.gov.pl/web/ijhars/raport-o-stanie-rolnictwa-ekologicznego-w-polsce [dostęp: 26.05.2026].

[69] Od początku gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, tj. od 1992 r., do 31 grudnia 2025 r. przejęto ze wszystkich źródeł 4764 tys. ha, w tym 3763 tys. ha (79%) z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Z tego trwale rozdysponowano (głównie sprzedano) 3441, 1 tys ha. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2025 r., s. 21, 46 i 47, https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania [dostęp: 28.05.2026].

[70] Ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 559),

na stałym poziomie[71]. Od 30 kwietnia 2016 r. gospodarowanie Zasobem WRSP odbywa się zatem przede wszystkim przez dzierżawę, a jedynie w drodze wyjątku przez sprzedaż nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych (z uwagi na czasowe wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu)[72]. Zważywszy na rosnące ceny nieruchomości rolnych w Polsce[73], co utrudnia rolnikom indywidualnym dostęp do nich, przyjęte rozwiązanie, polegające na przyjęciu dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa za podstawową formę ich gospodarowania[74], można ocenić jako sprzyjające realizacji postulatów suwerenności żywnościowej. Dzierżawa umożliwia bowiem dostęp do nieruchomości rolnej przy znacznie niższych kosztach niż cena zakupu gruntu[75], dzięki czemu stanowi jeden z czynników zwiększania konkurencyjności gospodarstw

---

z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w tej ustawie, sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP została wstrzymana na okres 5 lat, po czym w 2021 r. wydłużono ten okres do 10 lat, a w 2026 r. do 20 lat (tj. do 2036 r.).

[71] Ze względu na przewidziane wyjątki od wstrzymania sprzedaży oraz przenoszenie własności na podstawie przepisów Zasób ten, mimo nabywania co roku nieruchomości rolnych w wyniku korzystania z prawa pierwokupu oraz nabycia, ulega niewielkiemu pomniejszeniu.

[72] Art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wcześniej gospodarowanie odbywało się głównie przez sprzedaż. Zmiana wprowadzona została ustawą z o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu WRSP.

[73] Przykładowo średnia cena za grunty orne w obrocie prywatnym w Polsce w 2025 r. wyniosła 71 123 zł/ha, w 2024 r. – 69 400 zł/ha, w 2023 r. – 63 163 zł/ha, w 2022 r. – 59387 zł/ha, w 2020 r. – 47 589 zł/ha, a wcześniej w 2015 r. – 38 579 zł/ha, w 2010 r. – 18 037 zł/ha, w 2005 r. – 8244 zł/h, w 2000 r. – 4786 zł/ha, w 1995 r. – 2250 zł/ha. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka..., s. 33.

[74] Większość gruntów rolnych pozostających obecnie w Zasobie (1048,2 tys ha, czyli około 79%) jest oddanych w dzierżawę. Ibidem, s. 47.

[75] W 2025 r. średni czynsz w równowartości pszenicy oferowany przez dzierżawców za 1 ha gruntów rolnych wyniósł 12,7 dt, w umowach zawieranych w 2024 r. – 13,1 dt, w 2023 r. – 12,9 dt, w 2022 r. – 12,2 dt, w 2021 r. – 13,3 dt, w 2020 r. – 9,4 dt, w 2019 r. – 7,8 dt, w 2018 r. – 7,1 dt, w 2017 r. – 7,7 dt, w 2016 r. – 12,6 dt, a w 2015 r. – 11,5 dt. Średni czynsz za grunty rolne (bez czynszu za części składowe) dla wszystkich trwających umów dzierżawy na 31 grudnia 2025 r. wyniósł równowartość 6,7 dt pszenicy za 1 ha. Ibidem, s. 44. Ogłoszona przez GUS, na podstawie art. 39a ust. 2 ugnrSP, średnia krajowa cena skupu pszenicy za okres 11 kwartałów poprzedzających pierwsze półrocze 2026 r. wyniosła 84,45 zł (w 2025 r. – 95,02 zł, w 2024 r. – 117,34 zł, w 2023 r. – 109,97 zł). Zob. https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-sredniej-krajowej-ceny-skupu-pszenicy-za-okres-11-kwartalow-poprzedzajacych-pierwsze-polrocze-2026-r-,55,25.html [dostęp: 28.05.2026]. Przykładowo przy cenie 1 dt pszenicy około 100 zł średni czynsz za 2025 r. wynosi około 1200 zł/ha (przy średniej cenie sprzedaży 71 123 zł/ha).

rolnych[76]. Szczególne znaczenie mają przy tym przetargi ograniczone na dzierżawę, organizowane głównie dla rolników indywidualnych (art. 39 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 3–3ba oraz art. 24 ust. 1 pkt 1 ugnrSP), a na podstawie których obecnie wydzierżawiana jest większość nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP[77].

W związku z ograniczeniem sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu odbywa się ona na niewielką skalę (kilka tysięcy ha rocznie, podczas gdy przed 2016 r. sprzedawano około 100 tys. ha rocznie)[78]. W ramach dopuszczonych wyjątków możliwa jest przede wszystkim sprzedaż niewielkich nieruchomości[79], natomiast sprzedaż większych nieruchomości wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wydawanej na wniosek dyrektora generalnego KOWR, o ile jest to uzasadnione względami społeczno-gospodarczymi (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[80]).

Niezależnie jednak od ograniczenia sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu wynikającego z czasowego jej wstrzymania, nadal obowiązują przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, wprowadzające dodatkowe ograniczenia w tym zakresie. Mają one znaczenie

---

[76] K. Chrobocińska, K. Łukiewska, *Źródła przewagi konkurencyjnej gospodarstw rolnych wykorzystujących aktywa z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2018, nr 2, s. 67–68.

[77] Jak wynika ze sprawozdania KOWR za 2025 r., na 4,3 tys. przetargów, w których zaoferowano do dzierżawy 53,1 tys. ha, z czego rozstrzygnięto 3 tys. przetargów na dzierżawę 37,6 tys. ha, a z tego aż 2,9 tys. to przetargi ograniczone na dzierżawę, w których zaoferowano do dzierżawy grunty o powierzchni 42,5 tys. ha (w tym 42,3 tys. ha dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne), z czego rozstrzygnięto 1,9 tys. przetargów ograniczonych na dzierżawę 26,4 tys. ha (w tym 26,3 tys. ha dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne). Od dnia wprowadzenia tego uprawnienia do 31 grudnia 2025 r. rozstrzygnięto przetargi ograniczone dla rolników indywidualnych na powiększenie gospodarstw rodzinnych na dzierżawę 548,5 tys. ha. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka..., s. 26–27.

[78] Od początku gospodarowania Zasobem WRSP (tj. od 1992 r.) do 31 grudnia 2025 r. sprzedano 2637,5 tys. ha gruntów. Przed wprowadzeniem czasowego wstrzymania sprzedaży sprzedawano rocznie od 76 tys. ha do 200 tys. ha (w 1996 r. – 207 tys. ha, w 2000 r. – 118 tys. ha, w 2005 r. – 107 tys. ha, w 2010 r. – 96 tys. ha, w 2015 r. – 76 tys. ha), natomiast po wprowadzeniu czasowego wstrzymania sprzedaż oscyluje między 3,5 tys. a 5 tys. ha rocznie (w 2017 r. – 4,1 tys. ha, w 2020 r. – 5,2 tys. ha, w 2025 r. – 5,2 tys. ha). Ibidem, s. 29.

[79] Od 30 kwietnia 2026 r. możliwa jest sprzedaż nieruchomości rolnych o powierzchni do 5 ha, podczas gdy wcześniej – począwszy od 30 kwietnia 2016 r. – dopuszczalny limit wynosił 2 ha.

[80] W 2025 r. minister rolnictwa i rozwoju wsi wydał 168 zgód na sprzedaż 3365 ha. Za jego zgodą sprzedano 157 nieruchomości o powierzchni 3112 ha. Ibidem, s. 30.

dla rolników indywidualnych, ułatwiając im dostęp do nieruchomości rolnych. Sprzedaż nieruchomości rolnej przez KOWR może nastąpić przede wszystkim wtedy, gdy w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha, a jednocześnie łączna powierzchnia nieruchomości kiedykolwiek nabytych przez niego z Zasobu (z uwzględnieniem nieruchomości nabytych, a następnie zbytych, chyba że zbycie nastąpiło na cele publiczne) nie przekroczy 300 ha (art. 28a ugnrSP[81]). W przypadku, gdy dzierżawa trwała ponad 3 lata, dzierżawca może skorzystać z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (art. 28 ugnrSP), co oznacza możliwość jej zakupu bez przetargu, po cenie stanowiącej cenę wywoławczą[82]. Ponadto KOWR może organizować przetargi ograniczone na sprzedaż nieruchomości, kierowane do rolników indywidualnych oraz osób zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 29 ust 3b pkt 1 i 2 ugnrSP). Rozwiązania te stanowią realizację ustawowej zasady, zgodnie z którą sprzedaż nieruchomości rolnych powinna w pierwszej kolejności służyć powiększaniu lub tworzeniu gospodarstw rodzinnych (art. 24 ust. 1 ugnrSP)[83].

Dodatkowo przewidziano ograniczenia w zakresie zbywania nieruchomości rolnych nabytych z Zasobu WRSP. Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej zawiera w szczególności obowiązek nieprzenoszenia własności nieruchomości przez okres 15 lat od dnia jej nabycia oraz obowiązek prowadzenia na niej działalności rolniczej w tym czasie. Dopuszczone są jednak wyjątki, np. wcześniejsze zbycie nieruchomości nabytej z Zasobu za zgodą KOWR, gdy nabywca zamierza utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne (art. 29a ust. 1 i 4 ugnrSP).

Szczególne regulacje dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych przewidziane w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ułatwiają nabywanie nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym. Wprawdzie nieruchomości rolne z Zasobu WRSP mogą być nabywane również przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi, w tym osoby

[81] Obecne rozwiązanie wprowadzone zostało 30 kwietnia 2016 r. Wcześniej, od 16 lipca 2003 r., sprzedaż nieruchomości rolnej z Zasobu mogła nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczyła 500 ha.

[82] W 2025 r. na 5202 ha nieruchomości sprzedanych z Zasobu WRSP aż 1952 ha sprzedano bez przetargu dzierżawcom. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka..., s. 30.

[83] Od początku obowiązywania tego uprawnienia (tj. od połowy czerwca 1999 r.) do 31 grudnia 2025 r. rozstrzygnięto przetargi ograniczone dla rolników indywidualnych na powiększenie gospodarstw rodzinnych na sprzedaż 236,6 tys. ha, co stanowi około 10% gruntów sprzedanych z Zasobu WRSP od początku gospodarowania nim (tj. od 1992 r.) do 31 grudnia 2025 r. – 2637,5 tys. ha. Ibidem, s. 28 i 30.

prawne[84], jednak są pewne ograniczenia. Po pierwsze, nabywcą może zostać podmiot będący właścicielem użytków rolnych o powierzchni nieprzekraczającej 300 ha, który nabył z Zasobu łącznie nie więcej niż 300 ha, co jest spójne z limitem powierzchniowym gospodarstwa rodzinnego. Po drugie, stosowane są przetargi ograniczone, kierowane do rolników indywidualnych. Po trzecie, wprowadzono ograniczenia w możliwości zbywania nabytych nieruchomości oraz obowiązek prowadzenia na nich działalności rolniczej. Podobnie zatem jak w przypadku instrumentów przewidzianych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, także szczególne zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu służą przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji gruntów oraz nabywania ich przez osoby niezainteresowane prowadzeniem działalności rolniczej.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza prowadzi do kilku konkluzji. Po pierwsze, samo pojęcie suwerenności żywnościowej nie należy do języka prawnego, a w literaturze przypisuje mu się różne znaczenia. W opracowaniu tym zostało ono ściśle powiązane z pojęciem bezpieczeństwa żywnościowego, przy czym suwerenność żywnościowa oznacza zapewnienie dostępu do żywności, ale wytwarzanej lokalnie. Ma to gwarantować większą odporność łańcuchów dostaw żywności na zagrożenia, które coraz częściej dotykają długich łańcuchów dostaw, związanych z globalnym handlem żywnością, prowadzonym głównie przez wielkie korporacje międzynarodowe. Suwerenność żywnościowa obejmuje nie tylko dostęp do żywności, ale także dążenie do wyrównania siły rynkowej mniejszych, lokalnych producentów żywności z nierzadko potężnymi przedsiębiorstwami rolnymi. Co więcej, uwzględnia aspekt społeczny i środowiskowy, a zatem to, kto i w jakich warunkach tę żywność wytwarza.

Po drugie, warunkiem suwerenności żywnościowej jest zapewnienie dostępu do nieruchomości rolnych rolnikom prowadzącym mniejsze gospodarstwa, w tym gospodarstwa rodzinne. Duże znaczenie mają tu instrumenty prawne, ułatwiające dostęp do tych nieruchomości rolnikom prowadzącym mniejsze gospodarstwa i dysponującym mniejszym kapitałem niż inwestorzy instytucjonalni czy agroprzedsiębiorstwa. W polskim prawie istnieją takie instrumenty, co pozwala realizować postulaty suwerenności żywnościowej.

[84] Zgodnie z art. 1a pkt 1 ppkt a) u.k.u.r. nie ma zastosowania do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP.

Jednym z nich jest definicja rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego, która zawiera obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa, posiadania kwalifikacji rolniczych, zamieszkiwania w gminie, w której położona jest nieruchomość rolna oraz górny limit powierzchni. Pozwala to przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów, a osobiste prowadzenie działalności rolniczej sprzyja nie tylko produkcji żywności, ale także rozwojowi społecznemu i ochronie środowiska. Jedyną kwestią wymagającą rozważenia – w kontekście zapewnienia dostępu do żywności – pozostaje podniesienie minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego (z wyłączeniem działów specjalnych produkcji rolnej).

Ułatwieniem w dostępie rolników indywidualnych do nieruchomości rolnych jest wprowadzenie w obrocie prywatnym zasady, że nabywcą takich nieruchomości może być rolnik indywidualny, o ile nabycie nie prowadzi do przekroczenia limitu powierzchni gospodarstwa 300 ha. Pomimo wielu wyjątków, które są uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości, zasada ta – w połączeniu z zakazem zbywania nabytej nieruchomości rolnej przez 5 lat i obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości – wykluczyła spośród potencjalnych nabywców osoby i podmioty dysponujące wolnymi środkami finansowymi oraz zainteresowane głównie lokowaniem kapitału, a także największych producentów rolnych dysponujących areałem powyżej 300 ha. W konsekwencji nastąpiło zmniejszenie popytu na nieruchomości rolne oraz zmiana jego struktury, co ułatwia dostęp do nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym i przyczynia się do realizacji postulatów suwerenności żywnościowej.

Podobnie instrumenty stosowane w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w dużej mierze mają ułatwiać dostęp do nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym oraz przeciwdziałać nadmiernej koncentracji gruntów. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu od 2016 r., które doprowadziło do utrzymania jego wielkości na stabilnym poziomie (ponad 1 mln ha). Grunty te są udostępniane rolnikom przede wszystkim w drodze dzierżawy, co – w połączeniu z organizacją przetargów ograniczonych kierowanych do rolników indywidualnych – zapewnia im stosunkowo tani dostęp do tych gruntów.

Analiza obowiązujących przepisów pozwala zatem stwierdzić, że ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w Polsce są ukierunkowane na ułatwienie dostępu do nieruchomości rolnych rolnikom indywidualnym prowadzącym gospodarstwa rodzinne, co stanowi jeden z ważnych czynników realizacji postulatów suwerenności żywnościowej.

BIBLIOGRAFIA

Adamowicz M. (2015), *Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej UE*, w: M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wsparcia i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa.

Bianchi D. (2022), *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della pac e del green deal*, „Alimenta" nr 4.

Bieluk J. (2024), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.

Bożek J., Szewczyk J. (2020), *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician" t. 65.

Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" z. 3.

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

Chrobocińska K., Łukiewska K. (2018), *Źródła przewagi konkurencyjnej gospodarstw rolnych wykorzystujących aktywa z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich" nr 2.

Collona C., Alessandrini M. (2026), *What Food Sovereignty? Assessing the New French Food Sovereignty Law Against the Common Agricultural Policy's Objectives*, „European Papers" t. 11, nr 1.

Donkers H. (2015), *Local Food for Global Future Classification, governance and knowledge for sustainable food security*, Berlin.

Gajewska E., Iwaszkiewicz P. (2015), *Gospodarstwa rodzinne w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1.

Grochowska R. (2014), *Specyfika koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego jako „problemu bez rozwiązania"*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" nr 3.

Kalinowski P., Wojciechowski P. (2024), *Stanowienie prawa w obliczu nagłych zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego*, w: K. Koźmiński, M. Jabłoński (red.), *Ocena skutków regulacji. Miscellanea*, Warszawa.

Kapała A. (2023), *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin.

Kapała A. (2023), *The role of short supply chains and local food systems in the concept of food sovereignty and food democracy*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1.

Kapusta F. (2013), *Ziemia w rolnictwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo" t. 107.

Klat-Górska E. (2014), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.

Kowalczyk S. (2009), *Wprowadzenie*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa.

Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" z. 2.

Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria" t. IV.

Łobos-Kotowska D. (2006), *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec.
Marks-Bielska R., Kisiel R., Bojkowska E. (2017), *Obrót ziemią rolniczą w opiniach rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" nr 18.
Martin Lopez A. (2016), *A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law*, „Groningen Journal of International Law" t. 4, nr 2.
McIntyre B.D., Herren H.R, Wakhungu J., Watson R.T. (red.) (2009), *Agriculture at a crossroads*, Washington, DC.
Pimbert M. (2008), *Towards Food Sovereignty, Reclaiming autonomous food systems*, London.
Prokurat S. (2017), *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, „Ekonomia – Wroclaw Economic Review" t. 23/3.
Pruchniewicz K., Srogosz T. (2021), *Od prawa do żywności do suwerenności żywnościowej: teoretycznoprawne i organizacyjne aspekty lokalnych systemów żywnościowych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" t. 118.
Sikorska A. (red.) (2018), *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, Kraków.
Stefańska K. (2005), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria" t. V.
Wierzbowski B. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria" t. IV.
Wittman H. (2023), *Food sovereignty: An inclusive model for feeding the world and cooling the planet*, „One Earth" t. 6.
Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego*, 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.
Zieliński M. (2024), *Znaczenie instytucji w nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście wsparcia rolnictwa w dostarczaniu społeczeństwu dóbr publicznych związanych z ochroną środowiska przyrodniczego*, w: M. Zieliński (red.), *Konkurencyjność polskich gospodarstw rolniczych z uwzględnieniem środowiska przyrodniczego i klimatu (II)*, Warszawa.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 95–106
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.5

Agata Niewiadomska

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

Capping as a new mandatory legal instrument for degressive area-based income support in the proposed Common Agricultural Policy 2028–2034

Il *capping* come nuovo strumento giuridico obbligatorio di sostegno al reddito per superficie decrescente nella prossima Politica agricola comune 2028–2034

This article undertakes a legal analysis of the capping mechanism – the proposed mandatory upper limit on area-based income support for farmers – as a new element of the proposed DABIS (degressive area-based income support) instrument within the framework of the reform of the Common Agricultural Policy for the period 2028–2034. The aim of the article is to assess the compliance of the proposed mechanism with the principles of European Union (EU) law, in particular the principle of proportionality (Article 5(4) TFEU) and the prohibition of discrimination (Article 40(2) TFEU). The article analyses the case law of the Court of Justice of the European Union concerning the artificial conditions clause. The results of the analysis indicate that in principle, capping is consistent with the Treaty objective of ensuring a fair standard of living for the agricultural community; however, its effectiveness depends on the quality of secondary legislation preventing the artificial division of entities. Furthermore, it is pointed out that capping largely favours small and medium-sized farms which are eligible for aid from EU funds.

Keywords: capping, agriculture, Common Agricultural Policy, agricultural law, European agricultural law, Agriculture 2034

Il presente contributo si propone di eseguire un'analisi dello strumento giuridico del *capping* – inteso come limite massimo obbligatorio del sostegno al reddito basato sulla superficie a favore degli operatori agricoli – quale nuovo elemento del proposto strumento DABIS (*degressive area-based income support*) nel quadro della riforma della Politica agricola co-

 © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

mune per il periodo 2028–2034. Il contributo si propone di accertare la conformità del meccanismo proposto con i principi del diritto dell'Unione europea, in particolare il principio di proporzionalità (art. 5, par. 4 TFUE) e con il divieto di discriminazione (art. 40, par. 2 TFUE). Nel contributo si esamina altresì la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alla clausola sulle condizioni artificiali. L'analisi porta alla conclusione che il *capping* è, in linea di principio, conforme all'obiettivo del Trattato di garantire alla comunità agricola un tenore di vita equo. Tuttavia, la sua efficacia è subordinata alla qualità del diritto derivato volto a prevenire la suddivisione artificiale degli operatori. Inoltre, si rileva che il capping favorisce in larga misura le aziende agricole di piccole e medie dimensioni, beneficiari degli aiuti provenienti dai fondi dell'Unione europea.

Parole chiave: capping, agricoltura, Politica agricola comune, diritto agrario, diritto agrario europeo, Agricoltura 2034

Introduction

Debate and legislative work on the future shape of the Common Agricultural Policy after 2027 are currently underway in the European Union. The choice of appropriate legal instruments has always been dictated by two factors. One is the experience gained during previous programming periods. This has influenced the formulation of new proposals and the shaping of future challenges. The other factor is the size of the European budget. In the new financial framework, the share allocated to agriculture is set to decrease.[1] The budget for the Common Agricultural Policy (CAP) for the period 2021–2027 amounts to approximately 387 billion EUR. In the upcoming financial framework for 2028–2034, however, these funds will be significantly reduced and are estimated at around 300 billion EUR (representing a decline of between 10% and 25% in real terms) in favour of new EU priorities.[2] Furthermore, part of the funding is to be incorporated into other policies, such as the cohesion policy.[3] These two factors necess-

[1] European Commission (2025). A dynamic EU Budget for the priorities of the future – The Multiannual Financial Framework 2028–2034, Brussels, 16 July 2025, COM(2025) 570 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0570 [accessed on 2.06.2026].

[2] https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_en [accessed on 30.05.2026].

[3] R. Hansum, *Breaking the traps – Smarter regional allocation of EU cohesion spending 2028–2034*, Policy Brief, Hertie School, Jacques Delors Centre, 2025, https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/breaking-the-traps [accessed on 3.06.2026].

itate the search for new solutions that will not only fulfil the CAP's treaty objectives but, above all, strengthen the potential and competitiveness of EU agriculture. Therefore, a large part of the proposed solutions aims to support small and medium-sized farms run by active farmers.[4]

One of the fundamental legal mechanisms is degressive area-based income support (DABIS)[5] under the direct support scheme.[6] Historically, the fundamental legal basis of the direct support system was the principle of proportionality between the level of support and the area under agricultural use, without nominal quantitative limits. This principle, although not explicitly stated anywhere, stems from the logic of area-based payments shaped following the MacSharry reform (1992) and Commissioner F. Fischler's decoupling (2003). The new proposed system, however, envisages improving the existing degressivity system with elements of measures that will limit support for large farmers further.

The CAP reform[7] proposed by the European Commission in its communication of 16 July 2025 breaks with this paradigm by introducing into the existing income support instrument – DABIS – a mandatory degression and capping mechanism.[8] The latter is a new mandatory legal mechanism set out in Article 6(4) of the draft Regulation of the European Parliament and of the Council laying down the conditions for the implementation of Union support under the common agricultural policy for the period 2028–2034. It states that "The total amount of area-based income support shall not exceed 100,000 EUR per farmer per year. In the case of a legal person or a group of legal persons, the limit shall cover all holdings under the control of a single legal or natural person." The introduction of an upper limit on area-based

[4] P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2025, no. 2, pp. 135–139.

[5] N. Röder, *What Future for Agri-environmental Sustainability in the Next CAP?*, "EuroChoices" 2025, vol. 24(3), pp. 4–10.

[6] H.H. van Zanten, J. Duncan, H. van Meijl, S. Heimovaara, *Scientific reflection on the European Commission's vision for agriculture and food*, "Nature Food" 2025, no. 6(7), pp. 653–656.

[7] D. Carloni, *La "nuova" politica agricola commune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2024, no. 1, p. 1 ff.

[8] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agricultural Policy for the period from 2028 to 2034, COM(2025) 560 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0560 [accessed on 30.05.2026].

support is intended to promote small and medium-sized farms at the expense of larger ones. At the same time, "capping" has no legal definition. It can be defined as an upper limit on the total amount of area-based support under the new CAP.

It should be noted that for the 2014–2020 financial framework, Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council introduced, in Article 11, a mechanism for the mandatory reduction of direct payments by at least 5% for amounts exceeding 150,000 EUR. However, Member States were able to implement full capping, i.e. a complete cut in payments above 150,000 EUR, whilst taking into account deductions for employment costs (so-called "salaries deduction" mechanism). The 2023–2027 financial framework in Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council (Article 17) maintained the optional nature of deep capping. Member States were granted the power to reduce payments by up to 100% for amounts exceeding 100,000 EUR; however, the structure of the provision allowed for such extensive deductions for labour costs (including the farmer's own work and that of their family members) that the actual effectiveness of this mechanism was negligible. Many countries, including Poland, opted for an alternative and more effective means of achieving the redistributive objective through the CRISS mechanism (Complementary Redistributive Income Support), which allowed for an exemption from Article 17.

The aim of this article is to provide a legal analysis of the "capping" mechanism from the perspective of its compliance with the Treaty principles of EU law and the applicable case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU). The analysis was conducted on the basis of the Treaty grounds for the admissibility of capping. Undoubtedly, this provision will also encourage the creation of artificial conditions in order to obtain aid. Therefore, the article analyses the legal possibilities for preventing this phenomenon. Furthermore, an analysis was carried out of potential legal conflicts in the course of future implementation by Member States.

As a new legal instrument, capping has not yet been the subject of detailed doctrinal analysis, let alone case law. However, its structure is similar to that setting upper limits on aid.

1. European and Treaty regulations in the context of capping

An important aspect of the assessment of capping is the principle of proportionality set out in Article 5(4) of the Treaty on the Functioning of

the European Union[9] (TFEU). As established in the settled case-law of the CJEU, this principle requires an EU measure to be: (i) suitable for achieving the intended objective, (ii) necessary, i.e. the least onerous of several possible measures to be chosen from, and (iii) proportionate in the strict sense, i.e. the burdens imposed must not be grossly disproportionate to the public objective pursued. The question arises as to whether the introduction of an upper limit on the amount of aid that may be obtained for area-based income support is proportionate. It should be noted that the *de minimis* aid criterion has existed for many years, setting for various entities an upper limit on public aid from European funds. The capping rule being introduced is structurally similar to these solutions.

With regard to capping, the principle of proportionality appears to be met. As for the requirement of adequacy – the objective of redistributing support to smaller farms and legitimising EU expenditure is a treaty-permissible objective. In a sense, the preferential treatment of small and medium-sized farms is consistent with the principle of proportionality set out in the TFEU. The requirement of necessity raises the question of whether this objective could not be achieved by less restrictive means (e.g. through progressive land taxes applied by Member States) or other legal instruments. In its legislative proposal, the European Commission stated that "The economic, environmental and social challenges facing the EU's agricultural sector and its rural areas require a decisive response and long-term measures that reflect the EU dimension of these challenges. The CAP policy framework is accompanied by a robust and proportionate budget for the EAFRD. The greater freedom of choice offered to Member States in selecting and adapting the policy tools available under the CAP, that enable the achievement of common EU objectives, is proportionate to the level of action required in the face of needs and challenges." The solution presented in this regard appears to be proportionate in terms of the intended potential effects.

As for proportionality in the strict sense – the threshold of 100,000 EUR per year appears to have been adopted with a significant margin of discretion on the part of the EU legislator, leaving room above average agricultural incomes. The only legal risk is the so-called "edge effect" – a sharp reduction in the rate for entities hovering just above the threshold, which may require a technical adjustment during negotiations.[10]

[9] Judgment of the CJEU of 16 June 2015 in Case C-62/14, *Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400, paras. 66–67.

[10] https://wiescirolnicze.pl/polityka-rolna/beda-zmiany-w-platnosciach-bezposrednich-bruksela-wprowadzi-limity-doplat-dla-rolnikow,25253/ [accessed on 1.06.2026].

Currently, the degressivity mechanism in the proposed Article 6(3) of the submitted regulation provides that ”the total amount of payments per farmer determined in accordance with paragraph 2 shall be degressive in accordance with the following rules: (a) Member States shall reduce the annual amount of area-based income support granted to a farmer exceeding 20,000 EUR by 25% if the amount of such support granted to the farmer falls within the range of 20,000 EUR to 50,000 EUR; (b) Member States shall reduce the annual amount of area-based income support granted to a farmer exceeding 50,000 EUR by 50% if the amount of that support granted to the farmer exceeds 50,000 EUR but does not exceed 75,000 EUR; (c) Member States shall reduce the annual amount of area-based income support granted to a farmer exceeding 75,000 EUR by 75% if the amount of such support granted to the farmer exceeds 75,000 EUR. This system already provides for a preference[11] for small and medium-sized farms.”[12] At the same time, the proposed provision strengthens this mechanism by introducing an upper limit on payments.

Another subject of analysis is Article 40(2) TFEU, which prohibits discrimination against Union producers or consumers within the framework of the common organisation of the agricultural market.[13] The new capping mechanism raises the question of whether its uneven regional impact, which strongly affects large-scale operators from Central and Eastern Europe, constitutes indirect discrimination. However, EU legal doctrine distinguishes between direct discrimination (on grounds of nationality or place of establishment) and indirect discrimination (resulting in an unequal impact). In its judgment in Case C-273/04 (*Poland v. Council*),[14] the Court dismissed a similar complaint regarding phasing-in, noting that structural differences arising from history are objectively justified and do not constitute discrim-

[11] B. Bartkowski et al., *Payments by Modelled Results: A Novel Design for Agri-environmental Schemes*, “Land Use Policy” 2021, vol. 102, https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105230.

[12] E. Erjavec, I. Rac, D. Bertolozzi-Caredio, *Common Agricultural Policy Strategic Plans: smokescreens or instruments for evidence-based policymaking?*, “Italian Review of Agricultural Economics” 2025, vol. 80, no. 3, https://doi.org/10.36253/rea-16856.

[13] Article 40(2) TFEU: “The common organisation of the agricultural market [...] shall not include any measures which discriminate against Union producers or consumers. The common price policy must be based on common criteria and uniform methods of calculation.”

[14] Judgment of the Court of Justice of 23 October 2007 in Case C-273/04, Republic of Poland v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2007:622. The Court dismissed Poland’s action against the mechanism for the gradual introduction of direct payments (phasing-in) for new Member States, finding that it constitutes a necessary adaptation of the Act of Accession and does not infringe the principle of non-discrimination.

ination in the legal sense. Poland alleged that the Council had infringed the principle of non-discrimination in agriculture. The issue concerned the transitional provisions in the Accession Treaty, which provided for the payment of full direct payments to farmers in the new Member States on a gradual basis, starting at a level of 25% in 2004. In this regard, the differences in the agricultural structure of Central and Western Europe do not alter the objective nature of the quota threshold, which is applied equally to all entities within the EU. The Court ruled that the new Member States and the "old" Fifteen were not in an identical situation; therefore, the differentiation in the level of subsidies was objectively justified and did not constitute discrimination. However, this principle is not defined with sufficient precision, a point which has also been raised in agricultural law doctrine.[15]

A uniform cap in this regard for all EU Member States would not constitute discrimination and can be introduced in light of the established case law referred to above. A different economic outcome resulting from the application of a uniform legal criterion does not constitute discrimination; rather, it justifies the call to take labour costs or derogations into account, which is a matter of *de lege ferenda*, not an assessment of the validity of the proposed instrument. Undoubtedly, however, there is a lively debate in Europe as to whether large farms can manage without aid from European funds and whether this constitutes a breach of the principles of competition in the EU market. The question also remains as to whether the money saved in this way will actually be returned to agriculture for other purposes, or whether it will be allocated to other budgetary expenditure.

The most serious legislative obstacle is political, not legal: Germany's opposition[16] to capping and degression,[17] supported by other countries with a strong large-scale agricultural sector, may block the achievement of the required qualified majority in the Council. The opinion of the European

[15] R. Budzinowski, *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, "Studia Iuridica Agraria" 2009, vol. VII, pp. 17–29.

[16] A. Matthews, *Negotiating the Member State Allocations in the Next MFF. CAP REFORM. Europe's Common Agricultural Policy is Broken – Let's Fix it!*, https://capreform.eu/negotiating-the-member-state-allocations-in-the-next-mff/ [accessed on 3.06.2026].

[17] A. Katana, *Dopłaty z WPR bez limitów dla dużych gospodarstw? Niemieccy ministrowie rolnictwa odrzucają cięcia w budżecie*, 12.10.2025, https://www.topagrar.pl/articles/polityka-rolna/doplaty-z-wpr-bez-limitow-dla-duzych-gospodarstw-niemieccy-ministrowie-rolnictwa-odrzucaja-ciecia-w-budzecie-2539333 [accessed on: 3.06.2026]. The authors of the article quote a comment by M. Häusling (Greens, MEP): "Commissioner Hansen was unable to explain how much money will actually go to farmers under the new CAP."

Court of Auditors (ECA),[18] which warned of the destabilisation of the payment system resulting from the abolition of a separate agricultural fund, provides a further argument for maintaining clear, predictable rules. This speaks in favour of mandatory, uniform capping. The Opinion states that "The proposal also provides for a simplification of the budgetary framework. However, the extent to which the final beneficiaries of the funds will benefit from this simplification will depend on how the implementing rules and control arrangements are designed and implemented in practice."[19] The capping mechanism should be viewed within the broader context of the EU's economic relations with third countries, including in the context of the agreement with Mercosur.

2. Artificial conditions vs. capping

The question arises as to whether the influx of new agricultural products from outside the EU, coupled with increased degressivity and capping for EU farmers, will be a good solution for European agriculture. Statements by German state ministers for agriculture, for example, indicate that the political success of these measures is by no means certain, and indeed changes to them should be expected. Therefore, a structurally sound capping mechanism may not gain political approval, as it is seen as interfering too much with the competitiveness of European agriculture.

Another challenge will be preventing the creation of artificial conditions to obtain payments and the abuse of law.[20] This could be achieved by splitting farms to obtain payments in order to circumvent the introduced capping mechanism. The CJEU provided the most comprehensive interpretation of the artificial conditions clause in its judgment in Case C-434/12 (*Slyncheva Sila EOOD v. Executive Director of the State Fund 'Zemedelie'*). The Court indicated that a finding of artificial conditions requires the joint demonstration of: an objective element – the transaction or division does not bring

[18] European Court of Auditors, Opinion No 03/2026 of February 2026 on the EC's legislative proposals concerning the MFF 2028–2034 and the new CAP, https://eca.europa.eu [accessed on 3.06.2026]. The ECA warned, among other things, of the risk of destabilisation of payments resulting from the abolition of a separate agricultural fund.

[19] Ibid., p. 6.

[20] J. Jagielski, *Kilka uwag o konstrukcji nadużycia prawa i jej zastosowania w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków z programów UE dotyczących wspierania rolnictwa*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, p. 35; P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2014, no. 2, p. 52.

about any real economic changes or benefits other than the EU subsidy; and a subjective element – the intention to circumvent the objectives of the Regulation.[21] As regards the subjective element, the Court held that the mere aim of obtaining higher support is insufficient; it must be accompanied by an intention to act contrary to the objectives of agricultural law, understood in a functional sense.[22] Proving the existence of artificial conditions will undoubtedly be difficult given the need to demonstrate both elements.[23] The consequence of creating artificial conditions is the provision set out in Article 4(3) of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities' financial interests, which provides that actions aimed at obtaining an advantage in a manner contrary to the relevant objectives of Community law applicable in the case in question, by artificially creating conditions to obtain that advantage, lead to the non-granting or withdrawal of the advantage.

As is apparent from paras. 39 and 40 of the *Emsland-Stärke* judgment, this constitutes the essence of the interpretation of European Union law relating to the concept of "artificial conditions" as defined in EU legislation.

"39. The Commission contends that the concept of an abuse of rights comprises three elements:

– an objective element, that is to say, evidence that the conditions for the grant of a benefit were created artificially, that is to say, that a commercial operation was not carried out for an economic purpose but solely to obtain from the Community budget the financial aid which accompanies that operation. This requires analysis, on a case-by-case basis, both of the meaning and the purpose of the Community rules at issue and of the conduct of a prudent trader who manages his affairs in accordance with the applicable rules of law and with current commercial and economic practices in the sector in question.

– a subjective element, namely the fact that the commercial operation was carried out essentially to obtain a financial advantage incompatible with the objective of the Community rules.

---

[21] P. Litwiniuk, *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków" z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa...*, p. 159 ff.

[22] D. Łobos-Kotowska, *„Sztuczne tworzenie warunków" w celu uzyskania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jako kategoria prawna w regulacjach unijnych i krajowych*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa...*, pp. 39–54.

[23] See, similarly, the judgment of 21 July 2005 in Case C-515/03 *Eichsfelder Schlachtbetrieb v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR 2005 I-7355, para. 39 and the case-law cited therein.

– a procedural law element relating to the burden of proof. That burden falls on the relevant national administration. However, in the case of the most serious abuses, even prima facie evidence which might reverse the burden of proof is admissible.

40. It falls to the national court to determine whether all three elements exist."[24]

Demonstrating all three of these elements in order to establish the existence of artificial conditions may prove not only advantageous for potential beneficiaries, enabling them to create complex ownership structures that also involve third parties in order to circumvent the capping mechanism and obtain aid. Such a system should be opposed as it gives rise to interpretative doubts from the outset.

Summary

The analysis of one of the key new legal mechanisms proposed in the new CAP presented here allows for making several concluding observations. By explicitly introducing this mechanism, the European Union emphasises the importance of small and medium-sized farms. Large farms, not to say agricultural enterprises, must limit themselves to aid of up to 100,000 EUR. This is the amount that will constitute the main aid ceiling, i.e. the so-called capping.

The mechanism being introduced is consistent with the principles of European Union law, including the principles of proportionality and non-discrimination. In light of the CJEU's case law to date in similar cases, and upon analysing the explanatory memorandum to the submitted draft, it can be concluded that the adopted solution appears to be sound. This conclusion is also supported by the economic effect, whereby large farms are increasingly able to compete without public aid. However, a rather significant question arises as to whether, by not utilising this aid, they will comply with other rules and obligations of CAP beneficiaries. This poses a major challenge for European decision-makers: when introducing the capping mechanism, they must ensure that large farms do not cease to use European aid whilst simultaneously failing to comply with other rules, for example regarding production quality or climate protection.[25]

---

[24] Judgment of the Court of 14 December 2000 in Case C-110/99 *Emsland-Stärke GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR 2000 I-11569.

[25] L. Russo, *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, "Diritto agroalimentare" 2025, no. 2, p. 329 ff.

The regulations being introduced will also encourage the creation of artificial conditions[26] to circumvent the capping rule. Splitting up farms in order to obtain financial aid may prove too great a temptation. It must be acknowledged that the second sentence of the proposed provision, stating that "In the case of a legal person or a group of legal persons, the restriction applies to all farms under the control of a single legal or natural person," signals explicitly the impossibility of creating artificial conditions. At the same time, based on previous experience and the extensive case law of the CJEU, it cannot be ruled out that the new capping mechanism will be used to carry out artificial divisions of farms.

Capping is a legal instrument with a dual nature: financial and political. From a financial perspective, the funds saved as a result of applying the cap are to remain within the national support plan and be redistributed – in line with the Commission's proposal – towards small and medium-sized farms, support for young farmers or the strengthening of eco-schemes.

From a political perspective, capping serves to legitimise the scheme in the eyes of the public and EU taxpayers. In the context of the debate on the justification for maintaining billions in support for the agricultural sector, the ability to demonstrate that no single enterprise receives more than 100,000 EUR per year from public funds constitutes a politically clear and convincing argument

The new measure of introducing an upper limit on area-based aid should be viewed positively from the perspective of small and medium-sized farms. However, whether the slogan "Europe of equal opportunities" will be fulfilled as a result remains to be seen. Only *ex-post* economic data will be able to provide a clear answer as to whether the capping mechanism has proved beneficial or has led to a decline for large farms, particularly those just above the 100,000 EUR threshold. Furthermore, the decision to introduce this instrument will be a political one. And the views and positions presented, for example by Germany, do not favour the introduction of this mechanism, not least in the context of the EU's trade agreements.

BIBLIOGRAPHY

Bartkowski B. et al. (2021), *Payments by Modelled Results: A Novel Design for Agri-environmental Schemes*, "Land Use Policy" vol. 102.

[26] B. Jeżyńska, *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa...*, pp. 97–106.

Budzinowski R. (2009), *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, "Studia Iuridica Agraria" vol. VII.

Carloni D. (2024), *La "nuova" politica agricola commune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 1.

Czechowski P., Niewiadomski A. (2025), *Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.

Erjavec E., Rac I., Bertolozzi-Caredio D. (2025), *Common Agricultural Policy Strategic Plans: smokescreens or instruments for evidence-based policymaking?*, "Italian Review of Agricultural Economics" vol. 80, no. 3.

Jagielski J. (2020), *Kilka uwag o konstrukcji nadużycia prawa i jej zastosowania w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków z programów UE dotyczących wspierania rolnictwa*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Jeżyńska B. (2020), *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Litwiniuk P. (2020), *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków" z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Litwiniuk P. (2014), *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.

Łobos-Kotowska D. (2020), *„Sztuczne tworzenie warunków" w celu uzyskania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego jako kategoria prawna w regulacjach unijnych i krajowych*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Röder N. (2025), *What Future for Agri-environmental Sustainability in the Next CAP?*, "EuroChoices" vol. 24(3).

Russo L. (2025), *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, "Diritto agroalimentare" no. 2.

Zanten H.H. van, Duncan J., Meijl H. van, Heimovaara S. (2025), *Scientific reflection on the European Commission's vision for agriculture and food*, "Nature Food" no. 6(7).

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 107–130
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.6

Anna Kapała

Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland
e-mail: anna.kapala@upwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8554-6517

Pakiet Omnibus w prawie żywności i pasz UE – między konkurencyjnością sektora rolno-spożywczego a ochroną konsumenta

The Omnibus package in EU food and feed law – balancing the competitiveness of the agri-food sector with consumer protection

Il pacchetto Omnibus nel diritto alimentare e dei mangimi dell'UE – tra la competitività del settore agroalimentare e la tutela dei consumatori

This article aims to assess whether the legislative proposals included in the Omnibus package maintain a balance between enhancing the competitiveness of the EU agri-food sector and ensuring a high level of consumer protection. The analysis focuses, among other things, on changes to the system for the approval of active substances used in plant protection products, the risk assessment model, and their significance in the context of trade globalization, with particular reference to the phenomenon of so-called 'boomerang pesticides.' The proposed measures are intended to simplify and accelerate procedures and to strengthen the competitiveness of the sector. However, they also lead to a reduction in the systematic review of active substances and a gradual shift in the risk assessment model from a precautionary approach towards a more selective one. Moreover, the package does not appear capable of addressing the problem of 'boomerang pesticides,' as it maintains a discrepancy between the stringent requirements imposed on EU producers and the rules applicable to the import of food products into the EU market.

Keywords: Omnibus package, consumer protection, risk assessment, 'boomerang' pesticides, EU–Mercosur agreement

PPR 1(38), 2026: 107–130. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

Il contributo si propone di valutare se le proposte legislative contenute nel pacchetto Omnibus risultino idonee a mantenere un equilibrio tra l'esigenza di rafforzare la competitività del settore agroalimentare dell'Unione europea e quella di garantire un elevato livello di tutela del consumatore. L'analisi si concentra, tra l'altro, sulle modifiche apportate al sistema di autorizzazione delle sostanze attive impiegate nei prodotti fitosanitari, nonché sul modello di valutazione del rischio e sulla loro rilevanza nel contesto della globalizzazione del commercio, con specifico riferimento al fenomeno dei c.d. "pesticidi boomerang". Le soluzioni prospettate appaiono idonee a favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, nonché il rafforzamento della competitività del settore, comportando tuttavia una riduzione della verifica sistematica delle sostanze attive e una progressiva riconfigurazione del modello di valutazione del rischio, da un approccio di tipo precauzionale verso un'impostazione maggiormente selettiva. Il pacchetto in esame non appare, peraltro, idoneo a risolvere il problema dei "pesticidi boomerang", mantenendo una divergenza tra i rigorosi requisiti imposti ai produttori dell'Unione europea e le regole applicabili all'importazione di prodotti alimentari nel mercato dell'UE.

Parole chiave: pacchetto Omnibus, tutela dei consumatori, principio di precauzione, valutazione del rischio, approvazione delle sostanze attive

Wstęp

Prawo żywnościowe Unii Europejskiej stanowi jeden z najbardziej rozbudowanych systemów prawnych służących ochronie zdrowia publicznego oraz zapewnieniu bezpieczeństwa żywności i pasz[1]. Opiera się ono na wymogu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony interesów konsumentów, z uwzględnieniem – w odpowiednich przypadkach – zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środowiska[2]. Realizacji tych celów służą m.in. oparta na naukowych podstawach analiza ryzyka[3], procedury zatwierdzania substancji czynnych przeznaczonych do

[1] Początkowo przepisy dotyczące żywności służyły głównie tworzeniu i funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej, natomiast później coraz większego znaczenia nabierały ochrona zdrowia publicznego, jakość żywności, bezpieczeństwo konsumentów, a współcześnie także zrównoważony rozwój i ochrona środowiska. Por. K. Leśkiewicz, P. Popardowski, *Unijna administracja w systemie bezpieczeństwa żywności*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa 2026, s. 724–725.

[2] Art. 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1–24).

[3] Art. 6 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

stosowania w środkach ochrony roślin[4] i udzielania zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin[5] oraz system kontroli urzędowych[6]. Instrumenty te mogą jednak generować znaczne koszty administracyjne i gospodarcze. Wpływają też na konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w warunkach globalizacji i liberalizacji handlu międzynarodowego, w których działają one na tym samym rynku co podmioty z państw stosujących odmienne, niekiedy mniej restrykcyjne, standardy produkcji.

Rodzi to konieczność poszukiwania równowagi między utrzymaniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa żywności a zapewnieniem konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego. Na tym tle współczesne prawo żywnościowe staje się dziedziną, w której coraz większego znaczenia nabiera potrzeba uproszczenia regulacji i lepszego dostosowania ich do realiów gospodarczych.

W odpowiedzi na postulaty państw członkowskich oraz podmiotów sektora rolno-spożywczego w sprawie ograniczenia obciążeń administracyjnych[7] Komisja Europejska 16 grudnia 2025 r. przedstawiła pakiet legislacyjny dotyczący żywności i pasz określany jako pakiet Omnibus X[8]. Został on opracowany w ramach unijnej agendy upraszczania regulacji, wyznaczonej w komunikacie Komisji z 11 lutego 2025 r. „A simpler and faster Europe”[9], oraz szerszej inicjatywy strategicznej „Wizja dla rolnictwa i żywności”[10].

---

[4] Art. 4 i 13 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1–50).

[5] Art. 29 i 33 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[6] Art. 1 i 9 rozporządzenia (UE) 2017/625.

[7] European Commission, Simplification Omnibus Package, Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 852/2004, (EC) No 853/2004, (EC) No 396/2005, (EC) No 1099/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 528/2012 and (EU) 2017/625 as regards the simplification and strengthening of food and feed safety requirements, SWD(2025) 1030 final/2 (dalej: dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final), s. 3–4.

[8] European Commission, Simplification – Omnibus X: food and feed safety, sekcja „Omnibus proposals”, informacja o przedstawieniu pakietu 16 grudnia 2025 r., https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-implementation-and-enforcement/simplification_en [dostęp: 15.05.2026].

[9] European Commission, A Simpler and Faster Europe: Communication on Implementation and Simplification, COM(2025) 47 final.

[10] European Commission, A Vision for Agriculture and Food: Shaping Together an Attractive Farming and Agri-Food Sector for Future Generations, COM(2025) 75 final.

Pakiet obejmuje trzy powiązane propozycje legislacyjne: projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final zmieniający kilka aktów w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz oraz środków produkcji rolnej[11], projekt dyrektywy COM(2025) 1021 final zmieniający wybrane regulacje sektorowe[12] oraz ukierunkowaną propozycję COM(2025) 1020 final[13] dotyczącą przedłużenia niektórych okresów ochrony danych na gruncie rozporządzenia (UE) nr 528/2012[14]. Propozycjom tym towarzyszy dokument roboczy służb Komisji SWD(2025) 1030 final, zawierający analizę zidentyfikowanych problemów, proponowanych środków oraz ich przewidywanych skutków. Ostatnia z wymienionych propozycji została niedawno przyjęta jako rozporządzenie (UE) 2026/1165[15].

Zakres pakietu Omnibus X jest szeroki i niejednorodny. Obejmuje propozycje zmian dotyczące m.in. środków ochrony roślin, najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów, produktów biobójczych, dodatków paszowych, żywności i pasz wytwarzanych z wykorzystaniem genetycznie zmodyfikowanych mikroorganizmów, wymogów higienicznych, kontroli urzędowych, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zrównoważonego stosowania pestycydów. Jednym z jego zasadniczych celów jest wzmocnienie konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego poprzez uproszczenie procedur administracyjnych, zwiększenie przejrzystości postępowań oraz

[11] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 1829/2003, (EC) No 1831/2003, (EC) No 852/2004, (EC) No 853/2004, (EC) No 396/2005, (EC) No 1099/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 528/2012, (EU) 2017/625 as regards the simplification and strengthening of food and feed safety requirements, COM(2025) 1030 final/2 (dalej: projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final).

[12] European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 98/58/EC and Directive 2009/128/EC of the European Parliament and of the Council as regards the simplification and strengthening of food and feed safety requirements, and repealing Council Directives 82/711/EEC and 85/572/EEC, COM(2025) 1021 final.

[13] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 528/2012 as regards the extension of certain data protection periods, COM(2025) 1020 final.

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.Urz. UE L 167 z 27.06.2012, s. 1).

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/1165 z 20 maja 2026 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 528/2012 w odniesieniu do przedłużenia niektórych okresów ochrony danych (Dz.Urz. UE L 2026/1165 z 26.05.2026).

szybszy dostęp do rynku dla wybranych kategorii produktów[16]. Komisja podkreśla, że projektowane rozwiązania nie powinny prowadzić do obniżenia poziomu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt ani środowiska[17]. W założeniu pakiet ma zatem łączyć usprawnienie i uproszczenie regulacji z utrzymaniem wysokiego poziomu ochrony przewidzianego w prawie Unii Europejskiej.

Ze względu na rozległość projektowanych zmian przedmiotem niniejszego artykułu są rozwiązania mające szczególne znaczenie dla równowagi między zwiększaniem konkurencyjności sektora rolno-spożywczego a utrzymaniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów i środowiska, w tym zmiany dotyczące zatwierdzania substancji czynnych stosowanych w środkach ochrony roślin, substancji niskiego ryzyka i biokontroli, okresowe przeglądy zatwierdzeń, ocena ryzyka, rola Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) oraz kontrole urzędowe.

Wpływ regulacji prawnych na konkurencyjność sektora rolno-spożywczego był już przedmiotem wielu analiz naukowych. Istotne znaczenie ma w tym zakresie raport B. van der Meulena *Reconciling Food Law to Competitiveness*[18], w którym autor wskazał, że nadmierne obciążenia regulacyjne mogą w szczególny sposób oddziaływać na małe i średnie przedsiębiorstwa. Odrębny, szeroko rozwinięty nurt badań dotyczy zasady ostrożności w prawie żywnościowym Unii Europejskiej, analizowanej zarówno jako instrument ochrony zdrowia publicznego, jak i czynnik wpływający na innowacyjność oraz konkurencyjność sektora rolno-spożywczego[19]. Sam pakiet Omnibus X w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz – ze względu na niedawne przedstawienie propozycji legislacyjnych – nie doczekał się jeszcze odrębnego i pogłębionego opracowania w literaturze prawniczej. Nie stanowi to

[16] Projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 1–3; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 3–4.

[17] Projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 3; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 3–5.

[18] B. van der Meulen, *Reconciling Food Law to Competitiveness: Report on the Regulatory Environment of the European Food and Dairy Sector*, Wageningen 2009.

[19] A. Szajkowska, *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, „Common Market Law Review" 2010, t. 47, nr 1, s. 173–196; eadem, *Regulating Food Law. Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*, Wageningen 2012, s. 61–84; K. De Smedt, E. Vos, *The Application of the Precautionary Principle in the EU*, w: H.A. Mieg (red.), *The Responsibility of Science*, Cham 2022, s. 163–165; L. Bergkamp, J.C. Hanekamp, *European Food Law and the Precautionary Principle: Paradoxical Effects of the EU's Precautionary Food Policies: A Legal-Economic Perspective*, w: H. Bremmers, K. Purnhagen (red.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU*, Cham 2018, s. 217–244.

jednak wystarczającego uzasadnienia wyboru tematyki niniejszego artykułu. Za jej podjęciem przemawiają również względy poznawcze, teoretyczne, praktyczne i społeczno-gospodarcze.

Z perspektywy poznawczej istotne jest zbadanie zakresu nowej i rozległej inicjatywy legislacyjnej. Względy teoretyczne wynikają z potrzeby określenia relacji między ochronną a gospodarczą funkcją prawa żywnościowego oraz sposobu realizacji zasady ostrożności w warunkach upraszczania regulacji. Znaczenie praktyczne mają natomiast skutki projektowanych zmian dla procedur zatwierdzania substancji czynnych, oceny ryzyka i kontroli urzędowych. Wreszcie względy społeczno-gospodarcze wiążą się z koniecznością godzenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego z utrzymaniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów i środowiska.

Celem niniejszego artykułu jest ocena, czy wybrane propozycje legislacyjne zawarte w pakiecie Omnibus zachowują równowagę między zwiększaniem konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego a utrzymaniem wysokiego poziomu ochrony konsumenta.

Przedmiotem analizy są przede wszystkim propozycje zmian zawarte w projekcie rozporządzenia COM(2025) 1030 final dotyczące rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 w sprawie wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin oraz rozporządzenia (UE) 2017/625 w sprawie kontroli urzędowych[20]. Zmiany dotyczące najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy w rozporządzeniu (WE) nr 396/2005[21], produktów biobójczych w rozporządzeniu (UE) nr 528/2012[22] oraz dodatków paszowych w rozporządzeniu (WE) nr 1831/2003[23] są uwzględnione pomocniczo, w zakresie niezbędnym do przedstawienia ogólnego kierunku reformy. Punkt wyjścia stanowi wpływ pakietu na konkurencyjność sektora

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz.Urz. UE L 95 z 7.04.2017).

[21] Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni (Dz.Urz. UE L 70 z 16.03.2005).

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.Urz. UE L 167/1 z 27.06.2012).

[23] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1831/2003 z 22 września 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (Dz.Urz. UE L 268 z 18.10.2003, s. 29).

rolno-spożywczego, a zasadnicza część rozważań poświęcona jest znaczeniu wybranych propozycji dla poziomu ochrony konsumenta. Podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatycznoprawna, obejmująca analizę obowiązujących przepisów unijnego prawa żywnościowego oraz projektowanych zmian legislacyjnych[24]. Opracowanie uwzględnia także dokumenty robocze Komisji Europejskiej, raporty i opinie EFSA, dokumenty eksperckie, stanowiska organizacji społecznych oraz literaturę naukową z zakresu prawa żywnościowego UE.

1. Wpływ pakietu Omnibus na konkurencyjność sektora rolno-spożywczego

Analiza pakietu pozwala wyodrębnić kilka zasadniczych celów projektowanych zmian, które mają bezpośrednie znaczenie dla konkurencyjności sektora rolno-spożywczego. Pierwszym jest redukcja obciążeń administracyjnych i kosztów zarówno po stronie przedsiębiorstw, jak i administracji publicznej. Według szacunków przedstawionych w dokumencie roboczym Komisji rozwiązania te mogą od 2029 r. przynosić przedsiębiorstwom oszczędności w wysokości co najmniej 428 mln euro rocznie, a organom krajowym i unijnym – obniżenie kosztów administracyjnych o około 661 mln euro rocznie[25]. Po stronie przedsiębiorstw oszczędności mają wynikać przede wszystkim z ograniczenia obowiązkowych procedur odnowieniowych oraz uproszczenia wybranych wymogów administracyjnych[26]. W odniesieniu do administracji publicznej przewidywane korzyści wiążą się z odciążeniem organów uczestniczących w procedurach oceny i odnawiania zatwierdzeń oraz zezwoleń, zmniejszeniem zakresu obowiązków sprawozdawczych i obciążeń organów odpowiedzialnych za ocenę ryzyka oraz prowadzenie kontroli urzędowych[27].

---

[24] Analiza odnosi się zasadniczo do propozycji Komisji COM(2025) 1030 final i uwzględnia stan prac legislacyjnych w Radzie Unii Europejskiej na 5 czerwca 2026 r. Na ten dzień mandat negocjacyjny dotyczący projektu rozporządzenia jako całości nie został jeszcze uzgodniony, a projekt pozostawał przedmiotem dalszych prac i modyfikacji. Z tego względu przedstawione w artykule ustalenia i wnioski odnoszą się do projektu Komisji oraz etapu postępowania legislacyjnego osiągniętego na wskazaną datę. Zob. Council of the European Union (2026), Omnibus Simplification Legislative Packages – Progress Report, ST 9834/26, Brussels, 5 June 2026, pkt 38–43.

[25] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 51.

[26] Ibidem, s. 15–18, 26–29 i 37–40.

[27] Ibidem, s. 8–11, 15–18, 44–46 i 48–51.

Projektowane rozwiązania koncentrują się także wokół przyspieszenia dostępu do rynku dla innowacyjnych produktów, w szczególności substancji biokontroli i produktów niskiego ryzyka[28]. W tym zakresie projekt przewiduje m.in. wprowadzenie bezterminowych zatwierdzeń dla określonych kategorii substancji czynnych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1107/2009[29] oraz tymczasowych zezwoleń dla produktów je zawierających[30]. W zakresie produktów biobójczych w rozporządzeniu (UE) nr 528/2012 proponowane zmiany dotyczą wprowadzenia analogicznych rozwiązań (tj. bezterminowych zatwierdzeń) dla większości substancji czynnych, z wyjątkiem substancji spełniających kryteria wykluczenia lub substytucji[31]. Ponadto większość dodatków paszowych w rozporządzeniu (WE) nr 1831/2003 ma być zwolniona z obowiązku okresowego odnawiania zezwoleń[32].

Rozwiązania te mają służyć ułatwieniu dostępu innowacyjnych produktów do rynku oraz ograniczeniu opóźnień związanych z procedurami zatwierdzania i odnawiania zezwoleń[33], a szerzej – redukcji obciążeń administracyjnych oraz usprawnieniu funkcjonowania systemu. Komisja wskazuje, że obowiązkowe procedury odnowieniowe są czasochłonne i angażują znaczne zasoby właściwych organów państw członkowskich oraz EFSA, ograniczając ich zdolność do oceny nowych substancji i innowacyjnych rozwiązań. Z tego względu projekt przewiduje zastąpienie regularnych odnowień zatwierdzeń większości substancji modelem zatwierdzeń co do zasady bezterminowych, uzupełnionym możliwością przeprowadzenia pełnej lub ukierunkowanej ponownej oceny oraz zachowaniem przeglądów doraźnych, podejmowanych

[28] Ibidem, s. 7 i 9; por. art. 1 pkt 2, art. 14, 19, 23 i 25 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 3, art. 22, art. 30, art. 37 ust. 5 i art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, odpowiednio s. 44–45, 50 i 53–56.

[29] Art. 1 pkt 9–13 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 14, art. 18–20 oraz nowy art. 18a rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 48–50.

[30] Art. 1 pkt 19 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 30 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 53–54; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 9–10.

[31] Art. 3 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 4 ust. 1 i ust. 3 lit. h, art. 9 ust. 1 lit. a, art. 10 ust. 4, art. 12 ust. 3 i art. 13 oraz nowe art. 14a i art. 15a rozporządzenia (UE) nr 528/2012, s. 63–65; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 26–29.

[32] Art. 5 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 9 ust. 8 i nowego ust. 8b oraz art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003, s. 66–69; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 37–40.

[33] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 7–10, 15–18.

m.in. w razie pojawienia się nowych danych naukowych wskazujących, że substancja może przestać spełniać wymagania zatwierdzenia[34].

Kolejnym celem pakietu jest zwiększenie przejrzystości i pewności prawa poprzez harmonizację terminologii i uproszczenie procedur regulacyjnych. Przykładem jest zastąpienie pojęcia *limit of determination* (LOD) terminem *limit of quantification* (LOQ), stosowanym już konsekwentnie w prawie unijnym, zwłaszcza w rozporządzeniu (WE) nr 396/2005. W przeciwieństwie do LOD, odnoszącego się zasadniczo do możliwości wykrycia substancji, LOQ oznacza poziom umożliwiający nie tylko wykrycie, lecz także wiarygodne ilościowe oznaczenie substancji, co zwiększa wiarygodność wyników analiz i sprzyja ich porównywalności między laboratoriami[35].

W tym samym kierunku zmierzają propozycje wprowadzenia bardziej jednoznacznych kryteriów identyfikacji substancji niskiego ryzyka oraz substancji biokontroli w ramach rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, a także instytucji milczącego udzielenia zezwolenia w wybranych procedurach autoryzacyjnych prowadzonych przez państwa członkowskie[36]. Rozwiązanie to miałoby znajdować zastosowanie w przypadku przekroczenia ustawowych terminów. Ponadto projekt przewiduje ujednolicenie zasad ochrony danych wykorzystywanych w procedurach udzielania zezwoleń na środki ochrony roślin, w tym ustanowienie ochrony obowiązującej na całym terytorium Unii oraz doprecyzowanie momentu rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych okresów ochrony na gruncie rozporządzenia (WE) nr 1107/2009[37].

Przedstawione cele i instrumenty należy jednak oceniać przez pryzmat podstawowych funkcji prawa żywnościowego UE, wynikających m.in. z art. 168 ust. 1 TFUE[38] oraz art. 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002. W orzecznictwie sądów unijnych przyjmuje się ponadto, że w razie kolizji

[34] Ibidem, s. 15–18; Projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 3–4 oraz projektowane zmiany art. 14, art. 18–20 i nowy art. 18a rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 48–50; por. art. 21 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[35] Zob. definicję techniczną LOQ: European Commission, *Analytical Quality Control and Method Validation Procedures for Pesticide Residues Analysis in Food and Feed*, SANTE/11312/2021 v2026, Brussels 2026, s. 48.

[36] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 7–10, 20–22 (art. 3, 7 i 22 oraz załącznik II pkt 5 rozporządzenia nr 1107/2009 – definicje i substancje niskiego ryzyka oraz art. 37 ust. 5 i art. 42 ust. 3 – milcząca zgoda).

[37] Art. 1 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 59 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 57–59; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 22–24.

[38] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–200).

ochrona zdrowia publicznego może uzasadniać ograniczenie interesów gospodarczych i mieć przed nimi pierwszeństwo, z zachowaniem wymogów proporcjonalności[39]. W tym kontekście powstaje pytanie, czy postulowane uproszczenia mają charakter wyłącznie proceduralny, czy też mogą wpływać na poziom ochrony przewidziany w prawie żywnościowym UE, co wymaga dalszej pogłębionej analizy.

2. Ochrona konsumenta a pakiet Omnibus

2.1. Zasada ostrożności w pakiecie Omnibus

Deklarowany przez Komisję brak obniżenia poziomu ochrony wymaga oceny zgodnie z zasadą ostrożności, ponieważ część proponowanych rozwiązań może oddziaływać także na praktyczny sposób jej realizacji. Zasada ta została ujęta w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, który umożliwia przyjmowanie tymczasowych środków zarządzania ryzykiem w sytuacji niepewności naukowej, gdy istnieje możliwość szkodliwego wpływu na zdrowie, a dostępne dane nie pozwalają na pełną ocenę ryzyka. W ujęciu systemowym zasada ostrożności pozwala organom publicznym na podejmowanie działań ochronnych jeszcze przed pełnym potwierdzeniem ryzyka. Jej istotą jest zatem zarządzanie ryzykiem o charakterze prewencyjnym w warunkach niepewności naukowej[40].

Jednym z ważnych elementów pakietu Omnibus jest propozycja odejścia od systematycznych okresowych odnowień zatwierdzeń substancji czynnych stosowanych w środkach ochrony roślin na rzecz zatwierdzeń co do zasady bezterminowych. Środki ochrony roślin są produktami wykorzystywanymi w rolnictwie m.in. do ochrony roślin przed organizmami szkodliwymi – należą do nich herbicydy, fungicydy i insektycydy, określane potocznie jako pestycydy[41]. Zmiana ta oznacza zasadnicze przekształcenie modelu zarządzania ryzykiem. Dotychczasowy system odnowień zapewnia regu-

[39] Por. K. De Smedt, E. Vos, *The Application…*, s. 181; A. Szajkowska, *Regulating Food Law…*, s. 96, przyp. 24; wyrok Sądu z 11 września 2002 r., T-13/99, *Pfizer Animal Health SA przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2002:209, pkt 456; wyrok Sądu z 21 października 2003 r., T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals BV przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2003:277, pkt 121.

[40] A. Szajkowska, *Regulating Food Law...*, s. 92–93.

[41] Zob. definicję i funkcje środków ochrony roślin w art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009. Zob. projektowane zmiany: art. 1 pkt 9–13 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, art. 14, art. 18–20 oraz nowy art. 18a rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 48–50; uzasadnienie projektu, s. 3–4; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 15–18.

larną weryfikację substancji z uwzględnieniem postępu wiedzy naukowej oraz nowych danych toksykologicznych i środowiskowych, umożliwiając identyfikację substancji stwarzających ryzyko i ich eliminację z rynku. Rezygnacja z okresowych przeglądów może natomiast skutkować utrzymywaniem w obrocie substancji, których poziom ryzyka uległ zmianie, a które nie będą poddawane ponownej ocenie tak długo, jak nie zostaną zidentyfikowane konkretne sygnały zagrożenia[42].

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) potwierdza, że zasada ostrożności uzasadnia przyjmowanie środków ochronnych nawet przy braku pełnej pewności naukowej co do istnienia lub zakresu ryzyka. W sprawie C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia* Trybunał wskazał, że instytucje unijne mogą podejmować działania ochronne jeszcze przed pełnym potwierdzeniem ryzyka, jeżeli istnieją racjonalne podstawy do obaw dotyczących potencjalnych negatywnych skutków dla zdrowia lub środowiska[43]. Z kolei w sprawie C-616/17 *Blaise* Trybunał podkreślił znaczenie kompleksowej oceny ryzyka oraz obowiązek uwzględniania aktualnego stanu wiedzy naukowej przy ocenie bezpieczeństwa substancji czynnych stosowanych w środkach ochrony roślin[44]. Orzeczenia te wskazują, że zasada ostrożności wymaga nie tylko możliwości reagowania na nowe zagrożenia, lecz także utrzymywania instrumentów pozwalających na systematyczną aktualizację oceny bezpieczeństwa substancji w świetle nowych danych naukowych[45].

Wprawdzie pakiet Omnibus zachowuje możliwość przeglądów doraźnych na podstawie art. 21 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 oraz obowiązki posiadaczy zezwoleń w zakresie zgłaszania nowych informacji o szkodli-

[42] W stanowiskach organizacji społecznych podnosi się, że proponowane rozwiązania mogą prowadzić do ograniczenia systematycznych przeglądów toksykologicznych oraz przesunięcia ciężaru identyfikacji ryzyka z podmiotów wprowadzających substancje na organy odpowiedzialne za ocenę i nadzór regulacyjny. Zob. PAN Europe, *Food and Feed Safety Omnibus Threatens EU Pesticide Rules*, Position Paper, Brussels 2026, s. 2–3, https://www.pan-europe.info/resources/briefings/2025/12/%E2%80%98food-and-feed-safety-omnibus%E2%80%99-threatens-pesticide-rules [dostęp: 18.05.2026].

[43] Wyrok TSUE z 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia SpA i in. przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri i in.*, ECLI:EU:C:2003:431, pkt 106–113.

[44] Wyrok TSUE z 1 października 2019 r. w sprawie C-616/17, *Blaise i in. przeciwko Ministre de la Transition écologique et solidaire oraz Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, ECLI:EU:C:2019:800, pkt 43–46 i 87–94.

[45] Por. K. De Smedt, E. Vos, *The Application…*, s. 169–170.

wych skutkach[46], jednak instrumenty te mają charakter następczy. Działania organów właściwych podejmowane są dopiero po pojawieniu się określonych przesłanek zagrożenia, a nie w ramach regularnej, z góry zaplanowanej weryfikacji wszystkich substancji. Takie podejście może prowadzić do ograniczenia praktycznej skuteczności zasady ostrożności, zwłaszcza w odniesieniu do ryzyk ujawniających się dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

Praktyczny wymiar systematycznych przeglądów potwierdza wiele przykładów, w tym przypadek chlorpyrifosu (substancji czynnej stosowanej w insektycydach), którego ponowna ocena w ramach procedury odnowienia zatwierdzenia pozwoliła na identyfikację zagrożeń związanych z neurotoksycznością rozwojową oraz stwierdzenie braku możliwości ustalenia bezpiecznych wartości referencyjnych narażenia[47]. Podobne znaczenie okresowych ocen ujawniły też przypadki mankozebu[48] i flufenacetu[49], w których ponowna analiza danych naukowych doprowadziła do ustalenia nowych zagrożeń dla zdrowia lub środowiska i zakwestionowania dalszego utrzymywania tych substancji na rynku.

2.2. Ocena ryzyka i rola Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności

Pakiet Omnibus przewiduje zmiany mogące istotnie wpłynąć na funkcjonowanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, który pełni centralną rolę w unijnym systemie oceny ryzyka, dostarczając niezależnych

[46] Projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 3–4; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 16; zob. art. 21 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, dotyczący przeglądu zatwierdzenia substancji czynnej, oraz art. 56 tego rozporządzenia, ustanawiający obowiązek przekazywania informacji o potencjalnie szkodliwych lub niedopuszczalnych skutkach.

[47] EFSA, *Statement on the available outcomes of the human health assessment in the context of the pesticides peer review of the active substance chlorpyrifos*, „EFSA Journal" 2019, t. 17, nr 8, 5809, s. 3, 8–9.

[48] EFSA, *Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance mancozeb*, „EFSA Journal" 2020, t. 18, nr 12, 5755, s. 3, 8–9; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2087 w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej mankozeb (Dz.Urz. UE L 423/50 z 15.12.2020).

[49] EFSA, *Peer Review of the Pesticide Risk Assessment of the Active Substance Flufenacet*, „EFSA Journal" 2024, t. 22, nr 9, e8997, s. 3, 15; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2025/910 w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej flufenacet (Dz.Urz. UE L 2025/910 z 21.05.2025).

opinii naukowych uwzględnianych przy podejmowaniu decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem[50]. Organ ten odpowiada przede wszystkim za naukową ocenę ryzyka, podczas gdy decyzje dotyczące wyboru i stosowania środków regulacyjnych należą do podmiotów zarządzających ryzykiem[51]. W systemie ustanowionym rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 analiza ryzyka obejmuje bowiem trzy powiązane elementy: ocenę ryzyka, zarządzanie ryzykiem oraz informowanie o ryzyku[52]. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie przy ocenie pakietu Omnibus, ponieważ przyspieszenie procedur nie powinno prowadzić do zatarcia granicy między niezależną oceną naukową a decyzjami podejmowanymi z uwzględnieniem celów gospodarczych i administracyjnych.

Przedstawione wcześniej zmiany dotyczące odejścia od systematycznych procedur odnowieniowych prowadzą do większego skoncentrowania zasobów oceny ryzyka na nowych substancjach oraz ukierunkowanych przeglądach inicjowanych w razie potrzeby przez Komisję lub państwa członkowskie[53]. Z kolei wprowadzenie rozwiązań mających przyspieszyć procedury, takich jak tymczasowe zezwolenia czy instytucja milczącego udzielenia zezwolenia, dotyczy przede wszystkim postępowań prowadzonych przez właściwe organy państw członkowskich w sprawie zezwoleń na środki ochrony roślin. Natomiast EFSA nie wydaje takich zezwoleń, lecz uczestniczy w systemie naukowej oceny ryzyka, zwłaszcza na etapie oceny substancji czynnych. Przyspieszenie procedur krajowych może zatem zwiększać znaczenie danych i ocen dostępnych w chwili rozpoznawania wniosku, szczególnie gdy zezwolenie krajowe ma zostać udzielone przed zakończeniem pełnej procedury zatwierdzenia substancji czynnej na poziomie Unii. W takich przypadkach istotne jest zapewnienie, aby skrócenie postępowania nie ograniczało możliwości uwzględnienia nowych informacji toksykologicznych i środowiskowych[54].

---

[50] Art. 6 ust. 2–3, art. 22 ust. 2 i art. 23 rozporządzenia (WE) nr 178/2002; A. Szajkowska, *Regulating Food Law...*, s. 26–30 i 114–116; M. El Gemayel, *The Role of Risk Analysis in EU Food Governance: Balancing Scientific Food Safety Factors and External Factors that Inform Risk Management for Healthier Food Systems*, „European Journal of Risk Regulation" 2025, t. 16, nr 1, s. 155–160.

[51] K. Leśkiewicz, P. Popardowski, *Unijna administracja...*, s. 751–752.

[52] Art. 3 ust. 10 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

[53] Art. 1 pkt 10–12 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 18 i art. 19 oraz nowy art. 18a rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 48–50; uzasadnienie projektu, s. 3–4; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 15–18.

[54] European Court of Auditors, *Sustainable Use of Plant Protection Products: Limited Progress in Measuring and Reducing Risks*, Special Report 05/2020, s. 31–34 i 36 (w zakresie

Pakiet przewiduje również możliwość powierzenia EFSA roli sprawozdawcy w procesie wstępnej oceny niektórych kategorii substancji, w tym substancji biokontroli, co ma służyć ograniczeniu problemów związanych z niedoborem zdolności ocennych po stronie państw członkowskich[55]. Rozwiązanie to może sprzyjać harmonizacji oraz usprawnieniu procedur. Wiąże się jednak z ryzykiem zwiększenia obciążenia EFSA, co w dłuższej perspektywie może utrudniać zachowanie odpowiedniej terminowości opinii naukowych. Z perspektywy systemu oceny ryzyka zasadnicze znaczenie ma bowiem nie samo przyspieszenie procedur, lecz zapewnienie EFSA warunków pozwalających na zachowanie wysokiej jakości, niezależności i przejrzystości oceny naukowej[56]. Przeniesienie części zadań na EFSA lub zwiększenie znaczenia ukierunkowanych przeglądów może usprawnić postępowania tylko wtedy, gdy towarzyszy mu odpowiednie wzmocnienie zasobów eksperckich i organizacyjnych Urzędu.

W debacie nad pakietem Omnibus podnosi się, że przewlekłość procedur oceny substancji czynnych może wynikać nie tyle z samej konstrukcji systemu, ile z niedostatecznych zasobów kadrowych i finansowych EFSA oraz organów państw członkowskich. Według informacji przedstawionych przez dyrektora wykonawczego EFSA zatrudnienie 50 dodatkowych ekspertów, zapewnienie 15 mln euro na sfinansowanie zwiększenia tego zatrudnienia oraz rozwój automatyzacji i narzędzi oceny mogłyby pozwolić na usunięcie zaległości w procedurach odnowieniowych w ciągu 3 lat. Znaczenie miałoby również bardziej rygorystyczne odrzucanie dokumentacji niespełniającej wymogów kompletności[57].

Ocena skutków projektowanych zmian powinna uwzględniać również znaczenie przejrzystości i informowania o ryzyku. Legitymizacja decyzji podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa żywności zależy nie tylko od jakości ekspertyzy naukowej, lecz także od jasnego przedstawienia podstaw

problemów istniejącego systemu); PAN Europe, *Food and Feed Safety Omnibus…*, s. 4–6 (w zakresie oceny nowych propozycji).

[55] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 10; por. także projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 4 i 20.

[56] A. Szajkowska, *Regulating Food Law...*, s. 68 i 114; zob. także art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 oraz art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[57] European Parliament, Simplification and strengthening of food and feed safety requirements – Directive, Legislative Train Schedule, stan na 22 maja 2026 r., część dotycząca odpowiedzi dyrektora wykonawczego EFSA w sprawie procedury zatwierdzania pestycydów z 8 maja 2026 r., https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-sustaining-our-quality-of-life-food-security-water-and-nature/file-simplification-and-strengthening-of-food-and-feed-safety-requirements [dostęp: 5.06.2026].

oceny, istniejących niepewności oraz przesłanek przyjętych środków zarządzania ryzykiem[58]. Nadmierne przyspieszenie procedur może być zatem problematyczne również wtedy, gdy ogranicza możliwość przejrzystego komunikowania podstaw decyzji i osłabia zaufanie konsumentów do systemu.

2.3. Pestycydy i substancje niskiego ryzyka – zmiany w systemie zatwierdzania

Oprócz zmian o charakterze systemowym pakiet Omnibus wprowadza również bardziej szczegółowe modyfikacje dotyczące instrumentów materialnoprawnych, które mogą bezpośrednio wpływać na poziom ochrony konsumenta. Dotyczą one przede wszystkim kryteriów kwalifikacji substancji niskiego ryzyka[59], zasad dopuszczania do obrotu substancji biokontroli oraz zakresu stosowania kryteriów wykluczenia w systemie środków ochrony roślin.

Po pierwsze, projektowane zmiany w zakresie identyfikacji substancji niskiego ryzyka odnoszą się do art. 22 i 47 oraz pkt 5 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009. Zmierzają one do uproszczenia kryteriów kwalifikacji przez większe oparcie ich na wewnętrznych właściwościach substancji, przy ograniczeniu znaczenia elementów odnoszących się do oceny narażenia oraz ryzyka związanego z konkretnymi zastosowaniami środków ochrony roślin[60]. Dotychczasowe rozwiązanie uwzględnia zarówno właściwości wewnętrzne substancji czynnej, jak i przesłanki odnoszące się do ryzyka związanego ze środkiem ochrony roślin oraz warunkami jego stosowania, co – choć zwiększa złożoność oceny – pozwala na szersze uwzględnienie aspektów bezpieczeństwa[61]. Odejście od tego modelu może ułatwić kwalifikację substancji jako „niskiego ryzyka" i przyspieszyć procedury zatwierdzania, ale może też prowadzić do ograniczenia znaczenia niektórych elementów oceny ryzyka, co z perspektywy ochronnej funkcji

[58] K. Leśkiewicz, P. Popardowski, *Unijna administracja...*, s. 755–756.

[59] Kategoria substancji czynnych niskiego ryzyka została uregulowana w art. 22 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, natomiast kryteria ich kwalifikacji określa pkt 5 załącznika II do tego rozporządzenia. Są to substancje czynne spełniające warunki zatwierdzenia, które nie wykazują określonych właściwości niebezpiecznych wskazanych w załączniku II.

[60] Art. 1 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 22 i pkt 5 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 51; uzasadnienie projektu, s.3–4; por. art. 47 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[61] Art. 22 i 47 oraz pkt 5 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009; projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 3–4 i 51.

unijnego systemu bezpieczeństwa żywności i środowiska budzi uzasadnione wątpliwości[62].

Po drugie, pakiet przewiduje wprowadzenie do art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 definicji substancji biokontroli[63] oraz przyspieszenie procedur udzielania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin zawierających takie substancje. Projektowany art. 30 tego rozporządzenia przewiduje możliwość udzielenia tymczasowego zezwolenia na środek ochrony roślin[64] zawierający niezatwierdzoną jeszcze substancję czynną biokontroli, jeżeli państwo członkowskie pełniące funkcję sprawozdawcy zakończyło projekt sprawozdania z oceny i uznało, że można oczekiwać, iż substancja spełni wymagania określone w art. 4 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia. Zezwolenie może zostać udzielone na okres nieprzekraczający 5 lat, przed zakończeniem procedury zatwierdzania substancji czynnej na poziomie Unii[65].

Zgodnie z projektowanym art. 37 ust. 5 tego rozporządzenia, jeżeli właściwe państwo członkowskie nie podejmie decyzji w terminie 120 dni, zezwolenie na taki środek zostanie uznane za udzielone, co stanowi konstrukcję milczącego udzielenia zezwolenia[66]. Analogiczne rozwiązanie przewidziano w projektowanym art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wzajemnego uznawania zezwoleń, którego ogólne zasady określa art. 40 tego rozporządzenia[67]. Projekt zakłada również zmianę art. 67 ust. 1

---

[62] Projekt rozporządzenia COM(2025) 1030 final, s. 3–4 i 51; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 20–22; PAN Europe, *Food and Feed Safety Omnibus...*, s. 12–13; por. art. 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[63] Art. 1 pkt 2 lit. c projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowany art. 3 pkt 35 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 45, zgodnie z którym „substancja biokontroli" oznacza mikroorganizmy, substancje nieorganiczne występujące w naturze, z wyjątkiem metali ciężkich oraz ich soli, lub substancje pochodzenia biologicznego albo wytworzone syntetycznie, które są z nimi funkcjonalnie identyczne i strukturalnie podobne.

[64] Zgodnie z art. 3 pkt 10) rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 „zezwolenie na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu" oznacza akt administracyjny, na podstawie którego właściwy organ państwa członkowskiego zezwala na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu na swoim terytorium.

[65] Art. 1 pkt 19 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 30 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 53–54; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 9–10.

[66] Art. 1 pkt 23 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 37 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 54–55.

[67] Art. 1 pkt 24 i 25 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 40 i art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 55–56.

rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, polegającą na zwolnieniu użytkowników profesjonalnych z obowiązku prowadzenia dokumentacji dotyczącej stosowania środków ochrony roślin zawierających wyłącznie substancje biokontroli[68].

Rozwiązania te mają przyspieszyć dostęp takich produktów do rynku i ograniczyć obciążenia administracyjne[69]. Możliwość udzielania zezwoleń przed zakończeniem pełnej oceny na poziomie Unii oraz wprowadzenie instytucji milczącego udzielenia zezwolenia mogą jednak prowadzić do częściowego przesunięcia ciężaru zarządzania ryzykiem z etapu *ex ante* na etap *ex post*. Może to budzić wątpliwości ze względu na poziom ochrony zdrowia ludzi i środowiska[70]. Konstrukcja ta nie znosi materialnych wymogów bezpieczeństwa, jednak uznanie zezwolenia za udzielone wyłącznie wskutek bezczynności organu może ograniczać gwarancyjną funkcję formalnej decyzji poprzedzonej zakończeniem postępowania ocennego.

Po trzecie, projekt nie zmienia zasadniczej konstrukcji kryteriów wykluczenia substancji szczególnie niebezpiecznych, określonych w załączniku II do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009. Przewiduje natomiast modyfikację art. 4 ust. 7 tego rozporządzenia, regulującego możliwość zatwierdzenia określonych substancji mimo niespełniania części standardowych kryteriów zatwierdzenia, jeżeli jest to konieczne ze względu na poważne zagrożenie dla zdrowia roślin, którego nie można opanować innymi dostępnymi środkami. Komisja uzasadnia zmianę potrzebą doprecyzowania zakresu tego odstępstwa oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z obowiązkiem sporządzania planów wycofywania[71]. Chodzi o plany wskazujące, w jaki sposób poważne zagrożenie dla zdrowia roślin może być w przyszłości kontrolowane innymi dostępnymi środkami, w tym metodami niechemicznymi. Modyfikacja przesłanek stosowania odstępstwa oraz usunięcie obowiązku sporządzania takich planów mogą jednak osłabiać wyjątkowy charakter tej regulacji, jeżeli w praktyce doprowadzą do częstszego korzystania z art. 4 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

W analizie eksperckiej wskazano ponadto, że obowiązujące kryteria wykluczenia nie obejmują odrębnie niektórych kategorii zagrożeń, w szcze-

[68] Art. 1 pkt 35 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 67 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 60.

[69] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 9–10; zob. projektowane art. 30, art. 37 ust. 5 i art. 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009.

[70] PAN Europe, *Food and Feed Safety Omnibus...*, s. 4–6.

[71] Art. 1 pkt 3 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 4 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 45–46; uzasadnienie projektu, s. 3–4.

gólności właściwości neurotoksycznych i immunotoksycznych[72]. Istotna jest także problematyka substancji o właściwościach zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego. Ich oddziaływanie może występować przy bardzo niskich poziomach narażenia, ujawniać się z opóźnieniem, a w niektórych przypadkach wywoływać skutki obejmujące kolejne pokolenia[73].

Projekt przewiduje wprawdzie utrzymanie ograniczonych w czasie zatwierdzeń dla niektórych kategorii substancji budzących szczególne obawy oraz możliwość przeprowadzenia pełnej lub ukierunkowanej ponownej oceny innych substancji, nie ustanawia jednak obowiązkowej okresowej weryfikacji wszystkich substancji, wobec których mogą ujawnić się właściwości zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, neurotoksyczne lub immunotoksyczne[74]. W odniesieniu do takich substancji model oparty wyłącznie na przeglądach inicjowanych w razie pojawienia się określonych sygnałów zagrożenia może okazać się niewystarczający. Zasadne wydaje się zatem utrzymanie obowiązkowej okresowej weryfikacji przynajmniej dla tych kategorii substancji, których profil zagrożeń uzasadnia regularną aktualizację oceny bezpieczeństwa. Natomiast uproszczone procedury powinny zostać ograniczone do substancji, w przypadku których odstąpienie od regularnych odnowień nie prowadzi do osłabienia ochrony zdrowia ludzi i środowiska[75].

Dodatkowe wątpliwości budzi propozycja zmiany art. 20 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, powiązana ze zmianą art. 46 tego rozporządzenia. Projekt przewiduje możliwość wydłużenia maksymalnego okresu przejściowego po nieodnowieniu zatwierdzenia substancji czynnej z dotychczasowych 18 miesięcy do 3 lat, jeżeli nie ma innych dostępnych, racjonalnych środków ochrony roślin zawierających tę substancję. Zmiana ta ma zapewnić rolnikom czas na znalezienie odpowiednich alternatyw, ograniczyć straty gospodarcze

[72] Pkt 3.6–3.8 załącznika II do rozporządzenia (WE) nr 1107/2009; PAN Europe, *Legal Opinion on the Lawfulness of the Planned Amendments through the „Food and Feed Safety Omnibus"*, Brussels 2026, s. 32–35.

[73] Å. Bergman, J.J. Heindel, S. Jobling, K.A. Kidd, R.T. Zoeller (red.), *State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals 2012: Summary for Decision-Makers*, Geneva 2013, s. 6–8 i 23–24.

[74] Art. 1 pkt 9–12 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, zmiana art. 14, art. 18 i art. 19 oraz dodanie art. 18a rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 48–50; uzasadnienie projektu, s. 20–21; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 15–18.

[75] PAN Europe, *Food and Feed Safety Omnibus...*, s. 2–6; PAN Europe, *Legal Opinion on the Lawfulness...*, s. 32–35; Å. Bergman, J.J. Heindel, S. Jobling, K.A. Kidd, R.T. Zoeller (red.), *State of the Science...*, s. 6–8 i 22–24.

oraz zapobiec powstawaniu odpadów[76]. Rozwiązanie to może być uzasadnione w przypadkach, w których nieodnowienie zatwierdzenia nie wynika z bezpośredniego i poważnego zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska. Nie powinno jednak prowadzić do automatycznego przedłużania obecności na rynku substancji, które przestały spełniać wymagania zatwierdzenia z przyczyn istotnych dla bezpieczeństwa. Okresy przejściowe powinny mieć zatem charakter wyjątkowy, być ustalane proporcjonalnie do okoliczności konkretnego przypadku i nie powinny osłabiać skuteczności decyzji regulacyjnej o nieodnowieniu zatwierdzenia.

2.4. Kontrola urzędowa

Zmiany w procedurach zatwierdzania substancji wymagają także oceny pod kątem ich późniejszego stosowania oraz egzekwowania prawa w ramach kontroli urzędowych. Kontrole te, uregulowane w rozporządzeniu (UE) 2017/625, służą weryfikowaniu zgodności z przepisami Unii dotyczącymi łańcucha rolno-spożywczego, w tym przestrzegania wymogów wynikających z procedur zatwierdzania substancji i udzielania zezwoleń na produkty. Stanowią tym samym istotny element systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywności i pasz. Bezpieczeństwo żywności nie zależy bowiem wyłącznie od treści norm prawnych, lecz także od sposobu ich stosowania i egzekwowania w praktyce. Z tego względu skuteczność uproszczeń regulacyjnych powinna być oceniana również z perspektywy zdolności właściwych organów do prowadzenia efektywnego nadzoru oraz reagowania na naruszenia[77]. Urzędowa kontrola żywności ma przy tym charakter kompleksowy i nie może ograniczać się do oceny produktu końcowego, lecz powinna obejmować wszystkie istotne etapy łańcucha żywnościowego[78].

Po pierwsze, projekt rozporządzenia przewiduje zmianę art. 50 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2017/625, dotyczącą możliwości dzielenia niektórych przesyłek podlegających kontroli w punktach kontroli granicznej[79]. Zasadą

---

[76] Art. 1 pkt 13 i 31 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 20 ust. 2 i art. 46 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, s. 49–50 i 57; uzasadnienie projektu, s. 4–5.

[77] Art. 1 ust. 2 i art. 9 rozporządzenia (UE) 2017/625; por. K. Leśkiewicz, I. Lipińska, A. Szymecka-Wesołowska, M. Taczanowski, K. Wolnicka, *Bezpieczeństwo żywności i pasz*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe...*, s. 768.

[78] P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 302–303; zob. tam też szerzej na temat modelu urzędowej kontroli żywności.

[79] Art. 11 pkt 2 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 50 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2017/625, s. 76–77.

ma być nadal zakaz podziału przesyłki przed przeprowadzeniem kontroli urzędowych i sfinalizowaniem wspólnego zdrowotnego dokumentu wejścia. Projekt wprowadza jednak wyjątek dotyczący przesyłek roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów, o których mowa w art. 47 ust. 1 lit. c tego rozporządzenia, jeżeli właściwy organ zażąda ich podziału w celu przeprowadzenia kontroli bezpośredniej jedynie części przesyłki. Rozwiązanie to ma umożliwić zwolnienie części przesyłki, w przypadku których kontrole zostały już zakończone z wynikiem pozytywnym, podczas gdy części wymagające dalszej weryfikacji lub oczekujące na rozstrzygnięcie pozostaną zatrzymane[80].

Z uzasadnienia projektu wynika, że zmiana ma ograniczyć opóźnienia i straty dotyczące zwłaszcza przesyłek obejmujących zróżnicowane partie produktów łatwo psujących się[81]. Rozwiązanie to nie oznacza zatem zwolnienia części przesyłki bez kontroli, lecz odstępstwo od zasady nierozdzielności przesyłki do czasu zakończenia kontroli wszystkich jej części. Może ono zwiększyć proporcjonalność i sprawność kontroli granicznych, pod warunkiem że zwalniane będą wyłącznie partie, których zgodność została już potwierdzona, a podział nie utrudni identyfikowalności przesyłki ani dalszego prowadzenia kontroli.

Po drugie, pakiet przewiduje zwiększenie elastyczności w zakresie wyznaczania laboratoriów urzędowych i referencyjnych, w tym możliwość stosowania w określonych przypadkach innych odpowiednich norm niż EN ISO/IEC 17025 oraz odstąpienia od obowiązku objęcia zakresem akredytacji wszystkich stosowanych metod laboratoryjnych[82]. Zmianę Komisja uzasadnia potrzebą zwiększenia elastyczności systemu, zwłaszcza w przypadkach wymagających zastosowania nowych, rzadko stosowanych lub specjalistycznych metod badawczych[83]. Z perspektywy sprawności systemu rozwiązanie to można uznać za racjonalne, wymaga jednak ostrożnego stosowania, ponieważ wyniki badań laboratoryjnych stanowią podstawę decyzji administracyjnych i mogą bezpośrednio wpływać na poziom ochrony konsumentów.

---

[80] Art. 11 pkt 2 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowana zmiana art. 50 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2017/625, s. 76–77; dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 48–49.

[81] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 48–49.

[82] Art. 11 pkt 1, 3 i 4 projektu rozporządzenia COM(2025) 1030 final, projektowane zmiany art. 41, art. 93 i art. 100 rozporządzenia (UE) 2017/625, s. 76–78; motywy 62–63 projektu, s. 44–45; uzasadnienie projektu, s. 16–17 i 27–28.

[83] Dokument roboczy Komisji SWD(2025) 1030 final, s. 50–51.

Po trzecie, projekt nie przewiduje bezpośredniego zwiększenia potencjału organizacyjnego ani kadrowego organów kontrolnych. Natomiast ograniczenie obciążeń administracyjnych ma umożliwić przesunięcie dostępnych zasobów do spraw o wyższym poziomie ryzyka oraz zadań związanych z oceną nowych danych naukowych i innowacji[84]. Realizacja tego założenia będzie jednak zależała od rzeczywistej zdolności organizacyjnej i kadrowej właściwych organów. Znaczenie odpowiednich zasobów kontrolnych jest szczególnie widoczne w monitorowaniu pozostałości pestycydów. W 2023 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Islandii i Norwegii przebadano łącznie 132 793 próbki żywności, z których 3,7% przekraczało najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów, a 2,0% uznano za niezgodne z prawem po uwzględnieniu niepewności pomiaru[85]. Dane te wskazują na utrzymującą się potrzebę skutecznego nadzoru urzędowego, stanowiącego istotny element praktycznej ochrony konsumenta.

Wnioski

Przeprowadzona analiza wskazuje, że pakiet Omnibus stanowi próbę zwiększenia sprawności procedur oraz konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego przez ograniczenie obciążeń regulacyjnych, zmniejszenie kosztów administracyjnych i przyspieszenie dostępu do rynku dla wybranych kategorii produktów. Mimo deklarowanego dążenia do zachowania równowagi między celami gospodarczymi i ochronnymi niektóre projektowane rozwiązania mogą prowadzić do przesunięcia punktu ciężkości w stronę efektywności proceduralnej i uwarunkowań gospodarczych. Uproszczenie procedur stanowi zasadniczy kierunek reformy, podczas gdy pakiet nie przewiduje równoległego wzmocnienia podstawowych instrumentów ochronnych, a część propozycji może ograniczać ich praktyczną skuteczność.

Szczególne znaczenie ma zmiana sposobu realizacji zasady ostrożności. Odejście od systematycznych, okresowych odnowień zatwierdzeń substancji czynnych oznacza przejście od regularnej i prewencyjnej weryfikacji do modelu bardziej selektywnego, opartego na pełnej lub ukierunkowanej ponownej ocenie oraz przeglądach podejmowanych w razie pojawienia się nowych danych lub konkretnych przesłanek zagrożenia. Choć pakiet zacho-

[84] Ibidem.

[85] EFSA, *The 2023 European Union Report on Pesticide Residues in Food*, „EFSA Journal" 2025, t. 23, nr 5, e9398, s. 4 i 10; raport sporządzony na podstawie art. 32 rozporządzenia (WE) nr 396/2005.

wuje możliwość przeprowadzania przeglądów doraźnych, nie zastępują one regularnej weryfikacji i mogą okazać się niewystarczające do wczesnego rozpoznawania ryzyk ujawniających się dopiero w dłuższej perspektywie lub wraz z rozwojem wiedzy naukowej.

W odniesieniu do substancji, co do których istnieją przesłanki wskazujące na właściwości zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, neurotoksyczne lub immunotoksyczne, należy zatem zachować obowiązkowe okresowe przeglądy zatwierdzeń, nawet gdyby wobec innych kategorii substancji przyjęto model zatwierdzeń bezterminowych. Uproszczenia powinny dotyczyć przede wszystkim tych substancji, których profil zagrożeń uzasadnia odstąpienie od regularnych odnowień bez osłabienia ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska.

Wątpliwości ze względu na zasadę ostrożności budzi również proponowane wydłużenie maksymalnych okresów przejściowych po nieodnowieniu zatwierdzenia substancji czynnej. Możliwość dalszego wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin przez okres sięgający 3 lat może przedłużać obecność na rynku substancji, których zatwierdzenia nie odnowiono, także z przyczyn związanych z ochroną zdrowia lub środowiska, choć niewskazujących na bezpośrednie i poważne zagrożenie. Okresy przejściowe powinny zatem mieć charakter wyjątkowy, być ustalane proporcjonalnie do okoliczności konkretnego przypadku i nie znajdować zastosowania, gdy nieodnowienie wynika z poważnych obaw dotyczących zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska.

Podobnej ostrożności wymaga projektowana modyfikacja art. 4 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009. Doprecyzowanie przesłanek stosowania odstępstwa oraz rezygnacja z obowiązku sporządzania planów wycofywania mogą ograniczać obciążenia administracyjne, nie powinny jednak prowadzić do osłabienia wyjątkowego charakteru tej regulacji. Odstępstwo powinno być stosowane restrykcyjnie, pozostawać ograniczone w czasie i opierać się na wykazaniu braku dostępnych środków alternatywnych, pozwalających opanować zagrożenie dla zdrowia roślin przy mniejszym ryzyku dla zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska.

Przyspieszenie dostępu do rynku środków ochrony roślin zawierających substancje biokontroli może wspierać rozwój bardziej zrównoważonych metod ochrony roślin. Nie powinno jednak prowadzić do ograniczenia zakresu wymaganej oceny bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza zezwoleń tymczasowych oraz instytucji milczącego udzielenia zezwolenia w razie przekroczenia terminów przez organy krajowe. Sam upływ terminu proce-

duralnego nie powinien zastępować pozytywnego rozstrzygnięcia opartego na zakończonej ocenie bezpieczeństwa środka. Uproszczone procedury powinny być uzupełnione o jednoznaczne gwarancje materialnoprawne oraz skuteczny system monitorowania skutków stosowania środków dopuszczonych do obrotu.

Proponowane zmiany mogą także wpływać na skuteczność kontroli urzędowych. Rozwiązania dotyczące podziału przesyłek i zwalniania ich części, w odniesieniu do których kontrole zostały zakończone z wynikiem pozytywnym, mogą zwiększyć proporcjonalność i sprawność kontroli granicznych, pod warunkiem zachowania identyfikowalności oraz skutecznego zatrzymania pozostałych części wymagających dalszej weryfikacji. Większa elastyczność w zakresie wyznaczania laboratoriów urzędowych i stosowanych przez nie metod może natomiast ograniczać koszty i usprawniać funkcjonowanie systemu, wymaga jednak zabezpieczeń zapewniających kompetencje laboratoriów i wiarygodność wyników badań. Ograniczenie obowiązków sprawozdawczych jest uzasadnione jedynie w takim zakresie, w jakim nie osłabia przejrzystości ani możliwości monitorowania przestrzegania prawa.

Nie można też pomijać tego, że opóźnienia w procedurach zatwierdzania i odnawiania wynikają nie tylko z konstrukcji obowiązujących regulacji, lecz także z ograniczonych zasobów kadrowych i eksperckich EFSA oraz właściwych organów państw członkowskich, jak również ze składania przez wnioskodawców niekompletnych dokumentacji. Dalsze prace legislacyjne powinny zatem uwzględniać nie tylko uproszczenie procedur, ale też wzmocnienie zdolności instytucjonalnych organów odpowiedzialnych za ocenę ryzyka, skuteczniejsze egzekwowanie wymogów dotyczących kompletności dokumentacji oraz bardziej efektywne ustalanie priorytetów oceny.

Uproszczenie unijnego prawa żywności i pasz może być uzasadnione, jeżeli prowadzi do eliminowania wymogów nieproporcjonalnych, powtarzalnych lub pozbawionych istotnej wartości ochronnej. Nie powinno jednak oznaczać rezygnacji z instrumentów zapewniających regularne uwzględnianie rozwoju wiedzy naukowej, wczesne wykrywanie zagrożeń i skuteczne egzekwowanie prawa. Dalsze prace legislacyjne nad pakietem Omnibus powinny zatem zmierzać do zachowania rzeczywistej równowagi między efektywnością regulacyjną i konkurencyjnością sektora rolno-spożywczego a wysokim poziomem ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska, wymaganym przez prawo Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

Bergkamp L., Hanekamp J.C. (2018), *European Food Law and the Precautionary Principle: Paradoxical Effects of the EU's Precautionary Food Policies: A Legal-Economic Perspective*, w: H. Bremmers, K. Purnhagen (red.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU*, Cham.

De Smedt K., Vos E. (2022), *The Application of the Precautionary Principle in the EU*, w: H.A. Mieg (red.), *The Responsibility of Science*, Cham.

El Gemayel M. (2025), *The Role of Risk Analysis in EU Food Governance: Balancing Scientific Food Safety Factors and External Factors that Inform Risk Management for Healthier Food Systems*, „European Journal of Risk Regulation" t. 16, nr 1.

Leśkiewicz K., Lipińska I., Szymecka-Wesołowska A., Taczanowski M., Wolnicka K. (2026), *Bezpieczeństwo żywności i pasz*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa.

Leśkiewicz K., Popardowski P. (2026), *Unijna administracja w systemie bezpieczeństwa żywności*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa.

Szajkowska A. (2010), *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, „Common Market Law Review" t. 47, nr 1.

Szajkowska A. (2012), *Regulating Food Law. Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*, Wageningen.

Van der Meulen B. (2009), *Reconciling Food Law to Competitiveness: Report on the Regulatory Environment of the European Food and Dairy Sector*, Wageningen.

Wojciechowski P. (2008), *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 131–145
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.7

Radosław Pastuszko

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
e-mail: radoslaw.pastuszko@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0002-2062-3622

Klauzule lustrzane (*mirror clauses*) oraz środki lustrzane (*mirror measures*) jako instrumenty ochrony europejskiego modelu rolnictwa

Mirror clauses and mirror measures as instruments for protecting the European model of agriculture

Clausole speculari (*mirror clauses*) e misure speculari (*mirror measures*) quali strumenti di tutela del modello agricolo europeo

This study aims to characterise mirror clauses and mirror measures as instruments for protecting the European model of agriculture. The liberalisation of agri-food trade has coincided with the tightening of environmental, sanitary, and animal welfare standards within the EU. At the same time, however, it has revealed the problem of double standards and regulatory asymmetry. The article advances the thesis that mirror instruments constitute a necessary, but not sufficient, means of safeguarding the competitiveness of European agriculture. Two main categories of mirror instruments are identified: treaty obligations and unilateral EU acts with extraterritorial effect. Tariff conditionality mechanisms may perform a similar function. The analysis encompasses the legal foundations of World Trade Organization (WTO) law as well as European Union law and selected sectoral regulations.

Keywords: mirror clauses, mirror measures, WTO law, European Green Deal, European model of agriculture

Il presente contributo si propone di esaminare le clausole speculari (*mirror clauses*) e le misure speculari (*mirror measures*) quali strumenti di tutela del modello agricolo europeo. La liberalizzazione degli scambi agroalimentari si è accompagnata a un progressivo irrigidimento degli standard ambientali, sanitari e dei requisiti in materia di benessere anima-

PPR 1(38), 2026: 131–145. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

le nell'Unione europea, facendo emergere, al contempo, il problema dei doppi standard e dell'asimmetria regolatoria. La tesi sostenuta è che gli strumenti speculari costituiscano un mezzo necessario, ma non sufficiente, ai fini della salvaguardia della competitività dell'agricoltura europea. Si individuano due principali tipologie: obblighi sanciti dai trattati e atti unilaterali unionali dotati di efficacia extraterritoriale. Funzioni analoghe possono essere altresì riconosciute ai meccanismi di condizionalità tariffaria. L'analisi si articola nell'esame dei fondamenti giuridici rinvenibili nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e nel diritto dell'Unione europea, nonché in alcune regolazione settoriali scelte.

Parole chiave: clausole speculari, misure speculari, diritto dell'OMC, Green Deal europeo, modello agricolo europeo

Wprowadzenie

Postępująca liberalizacja międzynarodowego obrotu produktami rolno-spożywczymi zbiega się z systematycznym zaostrzaniem wymogów środowiskowych, sanitarnych oraz dobrostanu zwierząt nakładanych na producentów europejskich. Paradoksem jest, że o ile unijne prawo rolne, prawo ochrony środowiska oraz prawo konsumenckie konsekwentnie podnoszą poziom ochrony, o tyle wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej nie w pełni odpowiada wskazanym standardom[1]. Praktyczny wymiar tej rozbieżności stanowi formuła „podwójnych standardów", która mówi o funkcjonowaniu w obrocie tych samych kategorii produktów, wytworzonych w odmiennych reżimach normatywnych. Pierwszy z nich (wewnątrzunijny) opiera się na zasadzie ostrożności oraz wysokim poziomie ochrony. Drugi (pozaunijny) dopuszcza substancje czynne, technologie oraz praktyki produkcyjne, których stosowanie zostało w państwach członkowskich UE zakazane.

Od czasu reformy WPR (2019–2021) widać nasilenie postulatów wprowadzenia mechanizmu określanego mianem „klauzul lustrzanych" (*mirror clauses*) oraz „środków lustrzanych" (*mirror measures*), które mają prowadzić do jednolitego wymiaru przywołanych standardów. Rangę instrumentu polityki ogólnounijnej nadała tym pojęciom inicjatywa francuska, podjęta w trakcie prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2022 r. Kolejne kryzysy – w tym protesty rolników z lat 2023–2024 oraz spór wokół finalizacji umowy między UE a państwami Mercosur – sprawiły, że problematyka *mirroringu* zajęła ważne miejsce w dyskusji o przyszłości europejskiego

[1] Por. P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring": The Scope and Limitations of EU Trade Agreements and Autonomous Actions*, European Parliament Study PE 754.486, Brussels 2025, s. 9–11.

modelu rolnictwa[2]. Niezależnie jednak od obecności zagadnienia w dyskursie politycznym omawiane pojęcia nie doczekały się odpowiedniej charakterystyki normatywnej. Mechanizm klauzul lustrzanych stanowi ponadto wyzwanie dla porządku prawnego Światowej Organizacji Handlu (WTO), który zbudowany jest na zasadzie niedyskryminacji, klauzuli najwyższego uprzywilejowania oraz dążeniu do wielostronnej harmonizacji standardów. Jednocześnie znaczna część doktryny oraz organizacji rolniczych postrzega *mirroring* jako konieczny element zachowania konkurencyjności rolnictwa europejskiego[3].

Celem niniejszego opracowania jest wstępna charakterystyka konstrukcji klauzul oraz środków lustrzanych jako instrumentów ochrony europejskiego modelu rolnictwa. Przyjęta metoda obejmuje analizę dogmatycznoprawną uzupełnioną o elementy komparatystyczne, z uwzględnieniem aktualnego stanowiska instytucji unijnych i partnerów handlowych Unii.

1. Pojęcie i typologia instrumentów lustrzanych

Pojęcie klauzuli lustrzanej (ang. *mirror clause*, fr. *clause miroir*) nie zostało zdefiniowane ani w prawie pierwotnym, ani wtórnym UE. W literaturze przedmiotu i dokumentach instytucjonalnych przyjmuje się, że klauzula lustrzana stanowi postanowienie umowy handlowej zawartej między UE a państwem trzecim. Postanowienie to uzależnia dostęp do unijnych kontyngentów taryfowych lub preferencji celnych od spełnienia przez produkty importowane standardów produkcji równoważnych standardom obowiązującym wewnątrz UE. Zakres przedmiotowy tych standardów obejmuje ochronę zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę środowiska oraz dobrostan zwierząt[4]. Klauzula lustrzana ma zatem charakter zobowiązania traktatowego o ograniczonym zakresie podmiotowym – wiąże stronę umowy bilateralnej[5].

---

[2] French Presidency of the Council of the European Union, *Priorities of the French Presidency*, Paris 2022, s. 20.

[3] M. Dupré, S. Kpenou, *Mirror Measures: Key Tools for Implementing the European Green Deal – Initial Review and Outlook on the 2019–2024 European Mandate*, Report, 2023, https://www.veblen-institute.org/Mirror-measures-key-tools-for-implementing-the-European-Green-Deal.html, s. 7–12.

[4] C. Baldon, M. Dupré, T. Pouch, M. Bureau, *Globalisation: How Can We Stop the Import of Food Produced Using Banned Practices in Europe?*, Report, 2021, https://www.veblen-institute.org/Globalisation-How-can-we-stop-the-import-of-food-produced-using-banned-1980.html, s. 7–11.

[5] Szerzej: A. Alvares-Garcia Jr., *Cláusulas espejo en el Comercio Internacional: Desafíos y Perspectivas para la Agricultura Europea*, „Millennium DIPr." 2024, nr 20, s. 1–52.

Od klauzul lustrzanych należy odróżnić środki lustrzane (*mirror measures*). Stanowią one jednostronne akty prawa UE, które rozszerzają obowiązywanie wybranych standardów produkcji na produkty importowane niezależnie od kraju pochodzenia[6]. Nie chodzi w tym wypadku o postanowienie umowne, lecz o autonomiczny akt prawa unijnego o skutku eksterytorialnym, którego adresatami są wszyscy uczestnicy łańcucha dostaw kierującego produkty na rynek wewnętrzny UE. Środki lustrzane stosowane są zatem *erga omnes* i w konsekwencji w większym stopniu narażają one UE na zarzut naruszenia zasad WTO niż uzgodnione klauzule traktatowe.

W doktrynie wyróżnia się ponadto pojęcie „postanowienia lustrzanego" (*mirror provision*) lub „instrumentu lustrzanego" jako kategorii zbiorczej. Obejmuje ona zarówno klauzule, jak i środki, niezależnie od ich źródła normatywnego[7]. Z perspektywy techniki legislacyjnej istotne znaczenie ma rozróżnienie między normami odnoszącymi się do cech produktu końcowego (*product measures*, PM) a normami dotyczącymi procesów i metod produkcji (*production and process methods*, PPM). Pierwsza grupa tradycyjnie obejmuje w równym stopniu produkty krajowe i importowane (np. najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów). Druga – w klasycznej formule – nie znajduje zastosowania do produktów importowanych z państw trzecich. Rozszerzenie skutku PPM-ów stanowi podstawę koncepcji *mirroringu*, a zarazem jej najtrudniejszy do uzasadnienia element w świetle regulacji WTO[8].

W doktrynie i praktyce wyróżnia się kilka funkcji klauzul oraz środków lustrzanych. Priorytetowe znaczenie ma funkcja ochronna realizowana w odniesieniu do zdrowia publicznego, środowiska oraz dobrostanu zwierząt. Funkcja harmonizacyjna sprowadza się do wymuszania stopniowego podnoszenia standardów u partnerów handlowych UE. Funkcja kompensacyjna odnosi się do producentów europejskich, którzy muszą sprostać rosnącym kosztom wdrażania standardów Zielonego Ładu, konkurując jednocześnie z produktami pochodzącymi z państw o niższych wymogach[9]. Ostatnią z funkcji – określaną niekiedy jako wyrównanie warunków konkurencji

[6] P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 20–22.

[7] Ibidem, s. 21.

[8] Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Stosowanie unijnych norm zdrowotnych i środowiskowych do przywożonych produktów rolnych i rolno-spożywczych*, COM(2022) 226 final, Bruksela, 3.06.2022, s. 6 i n.

[9] B. Rudloff, *Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen: Wege zu besseren Partnerschaften*, „SWP-Studie" 2025, nr 2; P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 22–24.

(*level playing field*) – zwolennicy klauzul lustrzanych uznają za równorzędną z motywacjami *stricte* aksjologicznymi. Okoliczność ta ma konsekwencje również dla zgodności omawianych mechanizmów ze standardami WTO. „Lustrzaność" nie oznacza pełnej symetrii standardów – w praktyce stanowienia prawa UE realizowana jest raczej jako formuła ekwiwalencji lub porównywalności. Dopuszcza ona odstępstwa od tożsamości regulacyjnej, o ile zostanie osiągnięty równoważny poziom ochrony.

2. Standardy Światowej Organizacji Handlu

Punktem wyjścia dla oceny dopuszczalności klauzul lustrzanych w obrocie międzynarodowym jest porozumienie z Marrakeszu ustanawiające Światową Organizację Handlu[10] wraz z aneksami. W szczególności chodzi o układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu (GATT 1994)[11] oraz porozumienia: w sprawie rolnictwa (AoA)[12], w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) [13] oraz w sprawie barier technicznych w handlu (TBT)[14].

Zasadnicze znaczenie ma art. I:1 GATT 1994 statuujący klauzulę najwyższego uprzywilejowania oraz art. III:4 GATT wprowadzający zasadę traktowania narodowego. Ostatni z powołanych przepisów nakazuje, by produkty importowane były traktowane na rynku wewnętrznym nie gorzej niż produkty krajowe „podobne" (*like products*)[15]. W orzecznictwie WTO ukształtowało się rozumienie pojęcia produktów podobnych obejmujące: cechy fizyczne, zastosowanie, preferencje konsumentów oraz substytucyjność na rynku. Zasadniczo wyłącza to z zakresu rozważań sam sposób produkcji[16]. Z kolei

[10] Porozumienie z Marrakeszu ustanawiające Światową Organizację Handlu wraz z aneksami, sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 1; Dz.U. z 1995 r., Nr 98, poz. 483 ze zm.).

[11] Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu 1994 (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 11; dalej: GATT 1994).

[12] Porozumienie w sprawie rolnictwa sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 22).

[13] Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, sporządzone w Marrakeszu 15 kwietnia 1994 r. (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 40; dalej: Porozumienie SPS).

[14] Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (Dz.Urz. UE 1994, L 336, s. 86; dalej: Porozumienie TBT).

[15] Szerzej: W.M. Choi, *„Like products" in international trade law: towards a consistent GATT/WTO jurisprudence*, New York 2003.

[16] Por. orzeczenia Organu Apelacyjnego WTO w sprawach: *Japan – Taxes on Alcoholic Beverages*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R z 4 października 1996 r.; oraz

art. XI:1 GATT zakazuje stosowania ograniczeń ilościowych w przywozie, z wyjątkami przewidzianymi w samym Układzie.

Wskazane zasady nie mają jednak charakteru absolutnego. Artykuł XX GATT 1994 zawiera katalog uzasadnionych wyjątków, w tym lit. a (ochrona moralności publicznej), lit. b (ochrona życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin) oraz lit. g (zachowanie wyczerpywalnych zasobów naturalnych, pod warunkiem powiązania z ograniczeniami krajowymi). Każdorazowo środek krajowy musi spełniać tzw. test konieczności (lit. a, b) lub test „odnoszenia się" (lit. g). Środek nie może nadto stanowić arbitralnej lub nieuzasadnionej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia handlu międzynarodowego.

W odniesieniu do środków sanitarnych i fitosanitarnych zastosowanie znajduje Porozumienie SPS, którego art. 2 ust. 2 wymaga, by środki SPS opierały się na zasadach naukowych i nie były utrzymywane bez wystarczających dowodów naukowych. Z kolei art. 3 ust. 3 umożliwia przyjęcie wyższego poziomu ochrony niż wynikający ze standardów międzynarodowych (Komisja Kodeksu Żywnościowego, OIE, IPPC). Natomiast art. 5 ust. 7 dopuszcza środki tymczasowe oparte na zasadzie ostrożności w warunkach niedostatku informacji naukowej. Z perspektywy *mirroringu* istotne jest, że Porozumienie SPS odnosi się do ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na terytorium członka WTO. W efekcie ogranicza to możliwość uzasadnienia środków odnoszących się do skutków produkcji w państwie eksportu, które nie przekładają się na cechy produktu wprowadzanego na rynek UE[17].

W zakresie regulacji technicznych dotyczących cech produktu lub powiązanych z nimi procesów produkcji zastosowanie znajduje Porozumienie TBT. Jego art. 2 ust. 2 wymienia jako uzasadnione cele m.in. ochronę życia lub zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz ochronę środowiska. W literaturze przedmiotu kwestią sporną pozostaje to, czy zakres przedmiotowy TBT obejmuje także standardy odnoszące się do metod produkcji niezwiązanych z cechami produktu końcowego (tzw. NPR-PPM), czy też jest on ograniczony do regulacji o charakterze powiązanym z produktem (PR-PPM)[18].

Istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności klauzul lustrzanych mają rozstrzygnięcia organu rozstrzygania sporów WTO. W sprawie *US – Shrimp*

EC – Asbestos, WT/DS135/AB/R z 12 marca 2001 r. Zob. też: H.P. Hestermeyer, *Article III GATT*, w: R. Wolfrum, P.-T. Stoll, H. P. Hestermeyer (red.), *WTO – Trade in Goods*, Max Planck Commentaries on World Trade Law, t. 5, Leiden – Boston 2011.

[17] P. Lamy, G. Pons, I. Garzon, S. Hub, *GRAPE 2: A narrow path for EU agri-food mirror measures?*, Europe Jacques Delors. Policy Paper, 2022, s. 10–12.

[18] Por. M. Du, *What is a „Technical Regulation" in the TBT Agreement?*, „European Journal of Risk Regulation" 2015, t. 6, nr 3, s. 396–404.

organ apelacyjny dopuścił możliwość objęcia ochroną na podstawie art. XX lit. g GATT zasobów naturalnych znajdujących się poza terytorium państwa stosującego środek. Wymagane jest jednak istnienie „dostatecznego związku" (*sufficient nexus*) między zasobem a państwem regulującym[19]. W sprawie *EC– Seal Products* przyjęto dopuszczalność stosowania środków handlowych motywowanych ochroną moralności publicznej. Rozstrzygnięcie to otworzyło drogę do uzasadniania ograniczeń w handlu produktami pochodzenia zwierzęcego względami dobrostanowymi[20]. Z kolei sprawy *EC – Hormones* oraz *EC – Biotech* unaoczniły napięcie między unijną zasadą ostrożności a wymogami naukowości i proporcjonalności środków SPS[21].

Wnioski płynące z orzecznictwa nie pozwalają jednoznacznie przesądzić o pełnej zgodności wszystkich możliwych konstrukcji klauzul lustrzanych z prawem WTO – ocena każdego środka wymaga osobnego rozważenia. Niezbędne jest uwzględnienie czterech elementów: realizowanego celu, istnienia dostatecznego związku z jurysdykcją UE, testu konieczności i proporcjonalności oraz braku arbitralnej dyskryminacji[22]. Dotychczasowa praktyka organów UE i WTO wskazuje na zróżnicowanie sytuacji. O ile środki dotyczące cech produktu (np. najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości pestycydów) znajdują się w obszarze stosunkowo bezpiecznym, o tyle środki odnoszące się do metod produkcji bez przełożenia na cechy produktu wymagają znacznie ostrożniejszej oceny.

3. Instrumenty lustrzane w prawie UE

Systemową podstawę normatywną na poziomie prawa pierwotnego stanowi art. 3 ust. 5 TUE[23], który zobowiązuje Unię Europejską do propagowania jej wartości i interesów w stosunkach zewnętrznych, jak również art. 21 TUE, który formułuje zasady i cele działań zewnętrznych UE, w tym wsparcie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. W obszarze wspólnej

[19] Orzeczenie Organu Apelacyjnego WTO w sprawie *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R z 12 października 1998 r.

[20] Orzeczenie Organu Apelacyjnego WTO w sprawie *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R z 22 maja 2014 r.

[21] Orzeczenia w sprawach: *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R z 16 stycznia 1998 r. oraz *EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R z 29 września 2006 r.

[22] P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 33–37.

[23] Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 1).

polityki handlowej podstawę stanowi art. 207 TFUE[24], a w zakresie polityki rolnej – art. 38–44 TFUE. Dla ochrony konsumentów istotne znaczenie ma art. 169 TFUE, natomiast dla ochrony środowiska – art. 191 TFUE wraz z wyrażoną w nim zasadą ostrożności.

Podstawy aksjologiczne uzupełnia w bieżącym wymiarze programowym Europejski Zielony Ład wraz z towarzyszącymi mu komunikatami Komisji w sprawie strategii „od pola do stołu" oraz strategii bioróżnorodności do 2030 r.[25] Warto wskazać również na sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z czerwca 2022 r., w którym Komisja po raz pierwszy w systematyczny sposób przedstawiła wykonalność stosowania unijnych standardów zdrowotnych i środowiskowych w odniesieniu do importowanych produktów rolno-spożywczych. Komisja opowiedziała się za podejściem dwutorowym, które obejmuje wzmocnienie zaangażowania wielostronnego i dwustronnego oraz dopuszczenie ograniczonego stosowania środków jednostronnych w razie ich uzasadnienia[26].

Pierwszym i – przez długi okres – symbolicznym przykładem unijnego środka lustrzanego był zakaz wprowadzania do obrotu i przywozu produktów pochodzących od zwierząt, którym podawano substancje o działaniu hormonalnym i tyreostatycznym oraz beta-agonistów. Zakaz został wprowadzony dyrektywą Rady 96/22/WE[27] i objął zarówno produkcję wewnątrzunijną, jak i przywóz z państw trzecich. Konsekwencją było wszczęcie sporu WTO ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, zakończonego niekorzystnie dla UE w przywołanej wcześniej sprawie *EC – Hormones*. Niezależnie jednak od rozstrzygnięcia Unia utrzymała przedmiotowy środek, godząc się na konsekwencje retorsyjne. Rozwiązanie to stanowi precedens dla konstrukcji typu *mirror measure* uzasadnianych zasadą ostrożności.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania[28] w art. 12 wymaga, by

[24] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 202 z 7.06.2016, s. 1).

[25] 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, Bruksela, 20.5.2020 r.; *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r.

[26] COM(2022) 226 final, s. 5–8 i 14–15.

[27] Dyrektywa Rady 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i ß-agonistycznym (Dz.U. WE 1996, L 125, s. 3 ze zm.).

[28] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE 2009, L 303, s. 1 ze zm.).

mięso przywożone z państw trzecich pochodziło od zwierząt uśmierconych zgodnie ze standardami zapewniającymi co najmniej równoważny poziom dobrostanu, jaki jest wymagany w UE. Klasyczny przykład środka lustrzanego dotyczącego procesu produkcji obejmuje zatem etap uboju; znamienne jest jednak to, że regulacja nie obejmuje warunków hodowli ani transportu. Z kolei rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 dotyczące ochrony zwierząt podczas transportu[29] nie znajduje pełnego zastosowania do przywozu. Okoliczność ta budzi zastrzeżenia, ponieważ zwierzęta z państw trzecich nierzadko podlegają dłuższym i bardziej intensywnym procesom transportowym przed ubojem.

Kolejnym przykładem analizowanej instytucji jest art. 118 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych[30]. Przepis ten zakazuje stosowania antybiotyków jako promotorów wzrostu również w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego importowanych z państw trzecich. Po raz pierwszy w prawie wtórnym UE zastosowano sformułowanie odpowiadające pełnej formule *mirror measure* w obszarze procesu produkcji nieprzekładającego się bezpośrednio na cechy produktu końcowego. Uzasadnieniem był globalny charakter zagrożenia w postaci oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe (*antimicrobial resistance*, AMR), którą WHO uznała za jeden z najpoważniejszych problemów zdrowia publicznego XXI wieku[31]. Przedmiotowy środek został przyjęty w 2018 r., niemniej oczekuje on na akt wykonawczy określający państwa trzecie upoważnione do eksportu produktów. Jego stosowanie planowane jest dopiero od września 2026 r.[32]

W obszarze ochrony roślin szczególne znaczenie ma rozporządzenie Komisji (UE) 2023/334 z 2 lutego 2023 r. zmieniające załączniki II i V do rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady[33]. Na mocy przedmiotowej regulacji najwyższe dopuszczalne poziomy pozosta-

[29] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE 2005, L 3, s. 1 ze zm.).

[30] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE (Dz.Urz. UE 2019, L 4, s. 43), art. 118.

[31] World Health Organization, *Global Action Plan on Antimicrobial Resistance*, Geneva 2015, s. 1–10.

[32] P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 13.

[33] Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/334 z 2 lutego 2023 r. zmieniające załączniki II i V do rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości chlotianidyny i tiametoksamu w określonych produktach lub na ich powierzchni (Dz.Urz. UE 2023, L 47, s. 29 ze zm.).

łości (NDP) klotianidyny i tiametoksamu obniżono do poziomu granicy oznaczalności analitycznej. Środek wszedł w życie z trzyletnim okresem dostosowawczym 7 marca 2026 r. Po raz pierwszy regulator unijny otwarcie zastosował kryterium środowiskowe – nie zaś wyłącznie kryterium ochrony zdrowia konsumenta. Rozwiązanie to wzbudziło zastrzeżenia partnerów handlowych UE. Warto przy tym zauważyć, że regulacja nie obejmuje pozostałych przedstawicieli grupy neonikotynoidów, choć są one objęte zakazem stosowania w UE. Okoliczność ta osłabia spójność systemową przyjętego rozwiązania.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów[34] jest podstawą dla najdalej idących dotąd środków lustrzanych UE. Rozporządzenie zakazuje wprowadzania na rynek UE produktów, które pochodzą z gruntów wylesionych po 31 grudnia 2020 r. Spełnione muszą być również wymogi należytej staranności wraz z geolokalizacją działek. Stanowi to klasyczny przypadek autonomicznego rozszerzenia standardów środowiskowych UE na łańcuchy dostaw w państwach trzecich. Warto jednocześnie zauważyć, że zakres geograficzny EUDR jest ograniczony do obszarów wylesionych, a regulacja nie obejmuje innych wrażliwych ekosystemów. W wyniku presji partnerów handlowych oraz potrzeby uproszczenia obciążeń administracyjnych Komisja przesunęła termin pełnego stosowania rozporządzenia[35]. EUDR wywołało ponadto zorganizowaną reakcję państw trzecich. W Stanach Zjednoczonych przygotowano projekt Protect USA Act. Brazylia z kolei przyjęła w 2025 r. ustawę o wzajemności gospodarczej, wyraźnie ukierunkowaną na środki UE wykraczające poza standardy krajowe[36].

Na uwagę zasługuje również przykład warunkowości taryfowej zastosowanej w Porozumieniu o partnerstwie między UE a państwami Mercosur[37].

---

[34] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Dz.Urz. UE 2023, L 150, s. 206; dalej: EUDR).

[35] H. Grabbe, L.L. Moffat, *Extra time for deforestation: lessons for future EU environmental legislation*, Bruegel Policy Brief, 2024, nr 28.

[36] Lei nº 15.122 de 11 de abril de 2025 – „Lei da Reciprocidade Econômica" (Diário Oficial da União, edição extra de 11.4.2025).

[37] Umowa o partnerstwie między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Wspólnym Rynkiem Południa, Republiką Argentyńską, Federacyjną Republiką Brazylii, Republiką Paragwaju i Wschodnią Republiką Urugwaju, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 186); Umowa przejściowa w sprawie handlu między Unią Europejską,

Stanowi to pierwszy w praktyce traktatowej UE przykład bezpośredniego powiązania korzyści handlowych z przestrzeganiem konkretnego standardu dobrostanu. Należy jednak podkreślić, że w ostatecznym tekście umowy UE–Mercosur nie znalazły się pełne klauzule lustrzane w odniesieniu do produktów rolno-spożywczych. W ich miejsce wprowadzono jedynie mechanizm klauzul ochronnych[38]. Umowa pozostaje jednocześnie przedmiotem sporu między państwami członkowskimi UE. O ile Francja, Polska, Włochy, Austria, Belgia i Irlandia konsekwentnie domagają się włączenia szerszych klauzul lustrzanych – obejmujących m.in. standardy stosowania pestycydów oraz dobrostan zwierząt w pełnym cyklu produkcyjnym – o tyle państwa o silnym profilu eksportowym (Hiszpania, Niemcy, Szwecja) wyrażają zastrzeżenia wobec nadmiernie restrykcyjnego podejścia. Wskazują one na ryzyko zaszkodzenia własnym interesom eksportowym lub partnerom rozwojowym z globalnego Południa[39]. Sytuacja ta pokazuje, że *mirroring* stanowi nie tylko problem prawny i ekonomiczny, lecz także polityczny[40].

4. Konsekwencje stosowania instrumentów lustrzanych

Pierwsza z konsekwencji dotyczy zgodności klauzul lustrzanych z prawem WTO. Szereg konstrukcji *mirroringu* mieści się w granicach wyznaczonych przez art. XX GATT oraz porozumienia SPS i TBT, niemniej każda kategoria środka wymaga indywidualnej oceny. Szczególnie wrażliwe pozostają środki dotyczące procesów i metod produkcji nieprzekładających się na cechy produktu końcowego (NPR-PPM), w przypadku których istnienie „dostatecznego związku" musi być wykazane z należytą starannością. Praktyka pokazuje, że już sam zamiar wprowadzenia takich środków uruchamia mechanizm szczególnych zastrzeżeń handlowych (*Specific Trade Concerns*, STC) w komitetach WTO. Od momentu utworzenia WTO państwa człon-

z jednej strony, a Wspólnym Rynkiem Południa, Republiką Argentyńską, Federacyjną Republiką Brazylii, Republiką Paragwaju i Wschodnią Republiką Urugwaju, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 184).

[38] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/687 z 11 marca 2026 r. wprowadzające dwustronne klauzule ochronne przewidziane w Umowie o partnerstwie UE–Mercosur oraz w Umowie przejściowej w sprawie handlu UE–Mercosur w odniesieniu do produktów rolnych (Dz.Urz. UE L 2026, poz. 687).

[39] P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 14–18.

[40] Szerzej na temat umowy UE–Mercosur: K. Leśkiewicz, *Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2025, nr 1, s. 173–187.

kowskie zgłosiły łącznie około 1500 takich zastrzeżeń, z czego ponad jedna czwarta w obszarze rolnym dotyczyła środków unijnych[41].

Drugą grupę stanowią potencjalne reakcje retorsyjne państw trzecich. Powołana wcześniej brazylijska ustawa nr 15.122/2025 o wzajemności gospodarczej tworzy podstawę prawną do nakładania środków odwetowych w odpowiedzi na jednostronne środki partnerów handlowych wykraczające poza standardy krajowe Brazylii. Z kolei w Stanach Zjednoczonych rozpatrywany jest projekt ustawy Protect USA Act[42], który stanowi systemową odpowiedź na unijne regulacje o skutku eksterytorialnym (w szczególności EUDR i dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju[43]).

Kolejnym zagadnieniem jest wpływ klauzul lustrzanych na państwa globalnego Południa. W zamierzeniu środki te mają sprzyjać podnoszeniu standardów w państwach eksportujących, ale ich rzeczywiste oddziaływanie bywa ambiwalentne. Z jednej strony mniejsi producenci i drobne gospodarstwa rolne mogą zostać wyłączeni z możliwości eksportu. Wynika to z kosztów dostosowania oraz braku zdolności administracyjnych do spełnienia wymogów należytej staranności lub dokumentacji środowiskowej. Z drugiej strony środki te mogą prowadzić do przesunięcia eksportu w kierunku rynków o niższych wymogach. Nie eliminuje to rzeczywistego problemu degradacji środowiska, a jedynie przenosi go geograficznie[44].

Uwagi wymaga też ocena potencjalnych skutków *mirroringu* dla samej UE[45]. Symulacja skutków pełnego wdrożenia strategii „od pola do stołu" wskazała m.in. na potencjalny spadek produkcji rolnej w UE o 7–11% oraz wzrost cen w niektórych segmentach (wołowina, wieprzowina) o 58–60%. Ochronne klauzule lustrzane stają się w tym wypadku jedynie częściowym remedium na koszty regulacyjne ponoszone przez europejskich rolników, a jednocześnie obciążają unijnych konsumentów dodatkowymi kosztami szacowa-

[41] P.-T. Stoll, B. Rudloff, K. Mensah, Z. Ahmad, *„Mirroring"...*, s. 18–19.

[42] Protect USA Act, S. 985, https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/985.

[43] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859. Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.Urz. UE L 2024, poz. 1760 ze zm.).

[44] Szerzej: C. Henning, P. Witzke, L. Panknin, M. Grunenberg, *Ökonomische und Ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft*, Kiel 2021, s. 4 i n.

[45] Por. A. Gohin, A. Matthews, *Adding mirror clauses within the European Green Deal: Hype or hope?*, „Applied Economic Perspectives and Policy" 2024, t. 46, nr 3, s. 1103–1126.

nymi[46]. Sprawozdanie Mario Draghiego[47], a także Kompas Konkurencyjności UE z 2025 r. wskazały ponadto, że samo zaostrzanie standardów wewnętrznych – bez równoległych instrumentów wsparcia konkurencyjności (w tym reformy WPR po 2027 r.) – może prowadzić do osłabienia zdolności konkurencyjnej unijnego rolnictwa, niezależnie od wprowadzenia klauzul lustrzanych[48].

Podsumowanie

Klauzule lustrzane stanowią jeden z instrumentów koncepcyjnych, które pojawiły się w europejskim prawie rolnym w ostatnim dziesięcioleciu. Ich celem jest pogodzenie europejskich wymogów z zasadą zrównoważonej konkurencji w międzynarodowym obrocie produktami rolno-spożywczymi. Tym samym mogą one służyć ochronie europejskiego modelu rolnictwa opartego na wysokich standardach środowiskowych, sanitarnych oraz dobrostanu zwierząt. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie kilku wniosków o charakterze syntetycznym.

Klauzule i środki lustrzane nie stanowią instrumentu jednorodnego ani technicznie prostego. Ich konstrukcja prawna obejmuje co najmniej trzy warianty: zobowiązania traktatowe w umowach bilateralnych (klauzule lustrzane *sensu stricto*), jednostronne akty prawa unijnego o skutku eksterytorialnym (środki lustrzane) oraz mechanizmy warunkowości taryfowej. Każdy z tych wariantów cechuje się odmiennym rodzajem ryzyka prawnego w świetle WTO i wymaga indywidualnej oceny.

Ramy prawne WTO nie wyłączają generalnie możliwości stosowania klauzul lustrzanych. Wymagają jednak starannego uzasadnienia, dochowania testu konieczności, proporcjonalności oraz braku arbitralnej dyskryminacji. O ile środki dotyczące cech produktu (PM) znajdują się w obszarze stosunkowo bezpiecznym, o tyle środki dotyczące procesów i metod produkcji nieprzekładających się na cechy produktu (NPR-PPM) wymagają szczegółowego uzasadnienia. Najwłaściwsza wydaje się w tym miejscu argumentacja wykazująca związek z dobrami wspólnymi w kontekście problemów

[46] J. Beckman, M. Ivanic, J.L. Jelliffe, F.G. Baquedano, S.G. Scott, *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, „USDA Economic Research Service. Economic Brief" 2020, nr 30, s. 18–22.

[47] M. Draghi, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*, Report to the European Commission, Brussels 2024, s. 207–215

[48] *Competitiveness Compass for the EU*, COM(2025) 30 final, Bruksela, 29.01.2025 r.

o charakterze globalnym (zmiany klimatu, bioróżnorodność, oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe).

Klauzule lustrzane nie stanowią z pewnością instrumentu wystarczającego dla zachowania konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Konieczne są: równoległa polityka wsparcia w ramach przyszłej WPR, nowe instrumenty wsparcia transformacji ekologicznej oraz rozwiązania dla sektora rolno-spożywczego. Bez tych instrumentów *mirroring* nie zapobiegnie strukturalnemu obniżeniu konkurencyjności, która wynika z wewnętrznych kosztów regulacyjnych. Na obecnym etapie problemem pozostaje brak jednolitego instrumentu horyzontalnego, który systemowo regulowałby *mirroring* w prawie UE. Dotychczasowe regulacje mają charakter fragmentaryczny i sektorowy. Obejmują one zagadnienia hormonów, uśmiercania zwierząt, antybiotyków, neonikotynoidów. Brak instrumentu ramowego prowadzi do ryzyka niespójności wewnętrznej oraz niezamierzonych konsekwencji. Wymownym przykładem jest EUDR, którego stosowanie może paradoksalnie przyczynić się do intensyfikacji modeli intensywnej hodowli w Ameryce Południowej. Producenci będą bowiem dążyć do koncentracji produkcji na mniejszych powierzchniach gruntu w celu zachowania zgodności z wymogami unijnymi[49]. To uzasadnia zaś postulat systemowego podejścia legislacyjnego – rozporządzenia ramowego, ustanawiającego ogólne zasady, kategorie środków lustrzanych oraz procedurę ich wprowadzania.

BIBLIOGRAFIA

Alvares-Garcia A. Jr. (2024), *Cláusulas espejo en el Comercio Internacional: Desafíos y Perspectivas para la Agricultura Europea*, „Millennium DIPr." nr 20.

Beckman J., Ivanic M., Jelliffe J.L., Baquedano F.G., Scott S.G. (2020), *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, USDA Economic Research Service, Economic Brief No. 30, Washington.

Choi W.M. (2003), *„Like products" in international trade law: towards a consistent GATT/WTO jurisprudence*, New York.

Du M. (2015), *What is a "Technical Regulation" in the TBT Agreement?*, „European Journal of Risk Regulation" t. 6, nr 3.

Gohin A., Matthews A. (2024), *Adding mirror clauses within the European Green Deal: Hype or hope?*, „Applied Economic Perspectives and Policy" t. 46, nr 3.

[49] M. van Noordwijk, B. Leimona, P. A. Minang, *The European deforestation-free trade regulation: collateral damage to agroforesters?*, „Current Opinion in Environmental Sustainability" 2025, 72: 101505. Por. Eurogroup for Animals, *EU to Ban Certain Animal Products that Contribute to Deforestation from the EU Market*, grudzień 2022.

Henning C., Witzke P., Panknin L., Grunenberg M. (2021), *Ökonomische und Ökologische Auswirkungen des Green Deals in der Agrarwirtschaft*, Kiel.

Hestermeyer H.P. (2011), *Article III GATT,* w: R. Wolfrum, P.-T. Stoll, H.P. Hestermeyer (red.), *WTO – Trade in Goods*, Leiden – Boston.

Leśkiewicz K. (2025), *Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 1.

Noordwijk van M., Leimona B., Minang, P. A. (2025), *The European deforestation-free trade regulation: collateral damage to agroforesters?*, „Current Opinion in Environmental Sustainability" 72: 101505.

Rudloff B. (2025), *Die EU zwischen unilateralen Nachhaltigkeitsansätzen und Handelsabkommen: Wege zu besseren Partnerschaften*, „SWP-Studie" nr 2.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 147–165
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.8

Mariassunta Ciccone

University of Ferrara, Italy
e-mail: mariassunta.ciccone@unife.it
ORCID: 0009-0008-2270-7855

European food security between geopolitical shocks, productivity renewal and sustainability goals: current and future perspectives of Common Agricultural Policy

La sicurezza alimentare europea tra shock geopolitici, rilancio della produttività e obiettivi di sostenibilità: una prospettiva sulla Politica agricola comune presente e futura

Given the uncertainty that characterises agricultural markets and is exacerbated by the repercussions of the current energy crisis and other disruptions affecting the agri-food supply chain, expectations for the future Common Agricultural Policy (CAP) are particularly high. The CAP is expected to contribute to long-term food security. This paper analyses how the EU intends to prioritise strengthening its internal productive capacity, which is considered a strategic instrument for safeguarding European interests. Within this framework, the focus is on the future CAP (2028–2034), which will be required to pursue the objectives established by Article 39 of the Treaty on the Functioning of the European Union by providing more targeted and efficient support to farmers, while striking a balance between more flexible environmental requirements and more adequate economic incentives. Subsequently, the paper examines some of the provisions proposed in the Proposal for the modification of the Common Market Organisation, which are aimed at establishing strategic food stocks to improve preparedness and crisis management in the event of threats to food security. Finally, while the CAP plays a pivotal role, the paper also considers the new Fertilisers Action Plan and trade agreements between the EU and third countries, which aim to strengthen the resilience and competitiveness of the European economy as a whole.

Keywords: food security, agricultural productivity, Common Agricultural Policy, income support, environment

PPR 1(38), 2026: 147–165. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

Considerando il clima di incertezza dei mercati, aggravato dalle imprevedibili ripercussioni degli attuali problemi energetici che continuano a sconvolgere la filiera agroalimentare, le aspettative sulla prossima Politica agricola comune (PAC) sono sicuramente molto elevate per garantire il raggiungimento di una condizione di una *long term food security*. Il seguente articolo si propone di osservare come l'UE stia cercando di dare priorità al rafforzamento del potenziale produttivo interno, quale strategia di difesa degli interessi europei. In questo contesto, l'attenzione è posta sulla PAC, specialmente sulla futura programmazione 2028–2034, chiamata a perseguire le finalità dell'art. 39 TFUE, tramite un sostegno più mirato ed efficiente agli agricoltori e un bilanciamento tra obblighi ambientali più flessibili e adeguati incentivi economici. A seguire, si osservano i nuovi interventi normativi inseriti nella proposta di modifica dell'OCM, volti a costituire riserve (o *stock*) di prodotti agricoli per rafforzare la preparazione e la gestione nelle situazioni di crisi per la food security. Infine, sebbene sia innegabile il ruolo della PAC, si dà brevemente conto anche del nuovo Fertilizers Action Plan e degli Accordi commerciali tra UE e Paesi terzi, mirati a contribuire alla resilienza e alla competitività dell'intera economia europea.

Parole chiave: food security, produttività dell'agricoltura, Politica agricola comune, supporto al reddito, ambiente

1. A framework of the impact of the current geopolitical context on the agri-food system

Conflicts, trade wars, and climate shocks have been disrupting the global agri-food system, characterised by a strong reliance on imports. The effects of these events are reflected in the volatility of the prices for both, the agricultural inputs and the agricultural products, resulting in increased food insecurity, particularly in the developing countries.[1]

These developments also have significant implications for the European Union which relies on imports from the third countries of essential raw materials needed in the agricultural sector, as well as, due to lack of self-sufficiency, for the automotive and energy sectors. For example, the EU imports the key components required for the production of "clean energy." To those belong aluminium and lithium, as well as the essential inputs for fertilisers, including the urea, which is fundamental for the cereal sector. It also imports some of the main commodities used in staple food production, such as cereals and oilseeds.

[1] According to the International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES) Report, these events and their consequences are defining a "new geopolitics of food": IPES FOOD, *The new geopolitics of food. Navigating policies for resilient self-reliance*, 2026, https://ipes-food.org/report/the-new-geopolitics-of-food/ [accessed on 12.05.2026].

The EU's reliance on external supplies became more evident during the COVID-19 pandemic. Despite the resilience of the agrifood chain and the relative stability of food prices,[2] the pandemic highlighted the interconnection between health, ecosystems, consumptions patterns, and global food supply chains.[3] Later on, following the outbreak of the war in Ukraine and the sanctions imposed on Russia, the EU faced a severe energy crisis, which significantly increased the industrial production costs, especially in the energy-intensive sectors. Moreover, the tariffs imposed by the USA since January 2025 have further affected the balance of the international trade and the stability of food supply chains, making the economic environment even more complex.[4]

Finally, the EU's vulnerability has acquired renewed attention following the blockade of the Strait of Hormuz, a strategic seaway through which oil, gas, and fertilisers produced in the Gulf region (approximately the 30/35% of the global urea, and roughly the 20/30% of the ammonia) reach the global markets.[5]

While the war in Ukraine caused a direct shock to the global food supply due to the role of Ukraine and Russia as major exporters of wheat, maize, and seed oils,[6] the economic impact of the disruption in the Gulf region is mainly indirect. In a globalised economic context, although the countries

[2] European Commission, Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis, COM(2021)689 def., Brussels, 12.11.2021, p. 3. On this topic: M. D'Addezio, *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa e dinamiche dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 2, p. 183 ff.; P. Cavarzeran, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della Pac*, "Rivista di diritto agrario" 2020, no. 1, p. 925.

[3] Among the numerous contributions on this topic: L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, "Rivista di diritto alimentare" 2021, no. 1, p. 7; L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, "Rivista di diritto alimentare" 2021, no. 1, p. 45 ff.; Y. Petit, *Covid-19: l'Union européenne en quête d'un soutien approprié pour le secteur agroalimentaire*, "Revue de Droit Rural" 2020, no. 483, p. 3 ff.; T. Srogosz, *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, "Przegląd Prawa Publicznego" 2020, no. 6, pp. 24–37.

[4] For further analysis: B. Harithas et al., *"Liberation Day" tariffs explained*, Washington, DC 2025, https://www.csis.org/analysis/liberation-day-tariffs-explained [accessed on 16.04.2026].

[5] FAO, *Global Agrifood Implications of the 2026 conflict in the Middle East. Impacts on energy and fertilizer trade, and food security*, Information note, 15 March 2026, p. 3, https://openknowledge.fao.org [accessed on 12.04.2026].

[6] On the issue of food security following the Russian invasion of Ukraine: L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, "Rivista di diritto agrario" 2022, no. 2, pp. 162–164; Y. Petit, *L'invasion russe en Ukraine et l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, "Revue de Droit Rural" 2022, no. 504, pp. 20–27.

of this region are not the major producers of commodities, the disruptions affecting the energy supplies and logistic reverberate along the entire agri-food supply chain, resulting in increased prices from the production stage to the final prices of the consumer goods.

Therefore, from the European perspective, the main concern is not related to the physical availability of food or fertilisers, but rather to the price volatility, which hampers production planning and increases the costs associated with agricultural activities. Furthermore, as a ripple effect, the rising of the fertilisers prices may lead to lower agricultural yields, which not only exacerbates the pressure on consumer prices at local level, but also poses a risk for the food security. Such developments could undermine the objectives of the Common Agricultural Policy (CAP), as set out in Article 39 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

After briefly examining the impact of globalisation on the achievement of the food security, the paper aims to analyse how the EU intends to prioritise the strengthening of its internal productive capacity, considered a strategic instrument for safeguarding the European interests.[7] Within this framework, the focus is on the future CAP 2028–2034, which will be required to pursue the objectives established by the Article 39 TFEU through a more targeted and efficient support for the farmers, as well as through a balance between more flexible environmental requirements and more adequate economic incentives. Subsequently, the paper examines some of the provisions proposed in the Proposal for the modification of the Common Market Organisation (CMO), aimed at establishing strategic food stocks. The proposed measures are intended to serve crisis management and ensure that the EU is prepared to counteract crisis situations that may affect its food security. Finally, although the CAP plays a pivotal role, the paper also takes into account the new Fertilisers Action Plan and the trade agreements concluded between EU and the third countries, aimed at contributing to strengthening the resilience and the competitiveness of the European economy as a whole.

2. Globalisation, CAP and food security

In light of the scenario briefly outlined above, it can be observed that the main dimensions of the food security[8] and the right to adequate food,

[7] The IPES Report provides for a rebuilding of "resilient self-reliance food system": IPES FOOD, *The new geopolitics of food...*, p. 4.

[8] FAO, *Rome declaration on World Food Security*, World Food Summit, Roma, 13 November 1996, http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm [accessed on 13.05.2026].

namely availability, affordability, utilisation, and stability,[9] are at risk of being undermined.

This risk also affects the CAP whose objective of ensuring food security, or the "availability of supplies," as established by Article 39 TFEU, is closely linked not only to the increase in agricultural productivity through the technological development, but also to stabiliing the agricultural markets, safeguarding a fair standard of living for the farmers, and ensuring reasonable prices for the consumers.

The absence of any requirement concerning the origin or provenance of food supplies leaves open the possibility of addressing structural production shortages, resulting from the environmental characteristics of the EU, as well as temporary declines in agricultural output caused by cyclical crises, through imports. From this perspective, free trade plays an essential role, enabling States to overcome shortages of raw materials and food products.[10] Nevertheless, food security remains a fundamental objective of agricultural policy which should primarily aim at ensuring a sufficient level of productive autonomy within the EU.

The weakness of the system emerged when reliance on imports, originally conceived as a residual and emergency mechanism, became an integral – if not central – component of agricultural policy, ultimately displacing the primary objective of supporting and strengthening the Union's domestic productive capacity. In this sense, it is evident that the EU's food security and self-sufficiency[11] are strongly linked.

Historically, governments and the European Community prioritised the self-sufficiency as a key element in safeguarding the national security. The

[9] Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). It also incorporates the concepts of sustainability, food safety, cultural acceptability, and nutritional adequacy, as explained in the General Comment n. 12, Right to Adequate food, 12 May 1999, E/C.12/1999/5. For an accurate reconstruction: M. Alabrese, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino 2018, p. 1 ff.

[10] A. Matthews, *Trade rules, Food security and the Multilateral Trade negotiations*, "European Review of Agricultural Economics" 2014, vol. 41, no. 3, pp. 511–535; M. Alabrese, F. Coli, G. Comai, E. van Ommeren, S. Schiavo, *Regulatory Alignment or Divergence? Food Security Provisions in the Agreement on Agriculture and in Preferential Trade Agreements,* "World Trade Review" 2026, p. 2.

[11] FAO, *Food security and food self-sufficiency as separate objectives?*, "Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual", 1999, http://www.fao.org/docrep/004/x3936e/x3936e03.htm4.2 [accessed on 13.05.2026].

original structure of the CAP fully reflected this objective through extensive public interventions, including price regulation, public food stocks, tariffs, and export subsidies, in accordance with the "principle of Community preference."[12]

However, although the food security was one of the objectives underlying the liberalisation of the agricultural markets, as recognised in the Preamble of the Agreement on Agriculture annexed to the Marrakech Treaty establishing the WTO, it is undeniable that some negative consequences of this process were underestimated. Among these are the increased exposure of the agricultural production to the market fluctuations and price volatility, resulting not only from domestic disturbances but also from international disruptions. Another consequence has been the gradual reduction of the productive capacity following the transformation of the legal and economic instruments, which traditionally have characterized agricultural policies.[13]

In Europe, the Macsharry Reform of 1992 and the Fischler Reform of 2003 adapted the CAP to the new economic environment, through the introduction of the decoupled income support for farmers and the progressive reduction of the protection measures, including the tariffs.

These developments led to the gradual erosion of the traditional "safety net" which had previously supported production while safeguarding farmers' incomes. From that moment onwards, the market, intrinsically characterised by uncertainty and instability, became one of the main sources of farmers' income. Public intervention remained available only as a "lifeline" to be activated in case of severe market crisis.[14]

---

[12] The literature on this topic is extensive; among the most relevant contributions, L. Costato, *La preferenza comunitaria (art. 44, par. 2, del Trattato)*, in: L. Costato (ed.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 1997, pp. 56–57; P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004, p. 22.

[13] The Agreement on Agriculture established disciplines concerning market access, export competition measures, and domestic support to agriculture. On the impact of globalisation on the agri-food system and food security: P. Borghi, *Insicurezza alimentare e regole WTO*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (eds.), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Milano 2011, p. 79; L. Costato, *Globalizzazione: perché, quando, come*, "Rivista di diritto agrario" 2001, no. 3, p. 331 ff.; M. Alabrese, *Il regime della food security...*, pp. 99–101; R. Budzinowski, *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in: D. Łobos-Kotowska (ed.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice 2018, p. 57 ff.

[14] L. Costato, *La controriforma della PAC*, "Rivista di diritto agrario" 2010, no. 1, p. 376.

Under this framework, farmers were free to adapt to the changing economic environment by choosing more economic viable crops, including non-food crops such as energy crops,[15] better suited to the characteristics and potential of their farms, or by deciding not to cultivate the land.

In the latter case, farmers were required to comply with the cross-compliance requirements, introduced by the Regulation (EC) No 1782/2003,[16] maintaining their land in "good agricultural and environmental conditions," in order to remain eligible for support payments.

As a result, the farming came to be conceived as a multifunctional activity, expected not only to produce agricultural products, but also to meet the collective demands for the environmental protection. Within this framework, the decoupled payments assume a dual function: on the one hand, they provide a minimum level of income support for farmers; on the other, they compensate them for the provision of environmental public goods.[17]

Although this shift broadened and diversified the objectives of the CAP, it gradually deprived the agricultural activities of a "safety net" for planning the agricultural production, which could still play a pivotal role in ensuring food security, within the context of increased globalised agricultural markets.[18]

---

[15] On the tensions between food security objectives and energy policies: L. Costato, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, "Agricoltura istituzioni mercati" 2007, no. 1, p. 13; F. Adornato, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, "Agricoltura istituzioni mercati" 2008, no. 1, p. 5 ff.

[16] Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001 (OJ L 270, 21.10.2003); D. Bianchi, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente" 2003, no. 11, p. 597.

[17] F. Adornato, *Agricoltura plurale paradigma dell'Europea*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2022, no. 1, p. 13 ff.

[18] L. Costato, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2007, no. 10, p. 578; F. Moreno Mozo, *Contradictions in the evolution of the CAP*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2023, no. 2, p. 71; A. Jannarelli, *La nuova food insecurity. Una prima lettura sistemica*, "Rivista di diritto agrario" 2010, no. 1, p. 576.

3. Food security and farmers' income support: Renewed interest from the 2008 financial crisis to the CAP 2028–2034

The need to build a resilient agri-food system capable of ensuring long-term food security emerged prominently on the policy agenda with the CAP 2014–2020 Reform, adopted in the aftermath of the 2008 financial crisis, and was subsequently reinforced by the CAP 2023–2027.

However, the consequences of the current geopolitical context and the climate change have highlighted the inadequacy of the measures implemented, particularly with regard to the strengthening of the EU's domestic productive capacity.

Against this background, the proposal for the CAP 2028–2034 appears to acknowledge, at least in theory, the need to increase the agricultural productivity,[19] in order to ensure a "long term food security"[20] considered as a fundamental prerequisite for enhancing the European competitiveness.[21] As stated in the Communication "A vision for agriculture and food,"[22] the proposal also recognises the need to refocus on targeted and efficient support for farmers, aimed at stabilising the farmers' income and at strengthening their position within the food value chain. In this way, the CAP should enable the continuation and maintenance of the agricultural activities, while also attracting a new generation of farmers.

This paper focuses primarily on the "degressive area-based income support," provided for by Article 6 of the proposal, which is intended to replace the "basic income support for sustainability," established by Regulation (EU)

[19] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034, COM(2025) 560 def.

[20] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028–2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 565 def., Art. 3, par. 1, lett. d.

[21] M. Draghi, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe* and *The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/draghi-report_en [accessed on 13.04.2026].

[22] For an analysis of this issue: A. Niewiadomska, *Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication "A Vision for Agriculture and Food,"* "Przegląd Prawa Rolnego" 2025, no. 2, pp. 123–134.

No 2021/2115.[23] The Commission intends to improve the criteria governing the distribution and targeting of support, which have contributed to the creation of a "rent effect" benefiting large agricultural enterprises. Such enterprises generally already possess the financial resources and capital necessary to sustain their agricultural activities. Likewise, the reform seeks to address situations in which beneficiaries consider it economically advantageous to receive support payments merely by maintaining land in "good agricultural and environmental condition," without assuming the risks associated with agricultural production.

The support is differentiated according to subjective criteria, as it is targeted to the "farmers who are the most in need," in particular young and new farmers, women, family or small-scale farmers, mixed crop and livestock producers, and farmers operating in areas facing natural or other area-specific constraints.

The support is primarily directed towards farmers who actively carry out the agricultural activity on their holdings and actively contribute to food security, the economic viability of the farm and the conservation of the environment, while also allowing the access to complementary source of income. Indeed, small farmers whose principal activity is not agriculture may be considered eligible, provided that they maintain at least a minimum level of agricultural activity, as defined by Member States.[24]

The payment granted per eligible hectare may be differentiated according to groups of farmers or geographical areas on the basis of objective and non-discriminatory criteria, taking into account farmers' income from agricultural activity during a representative reference period.

Unlike the current system, it is no longer distributed on the basis of the payment "entitlements." Instead, it is calculated according to a degressive mechanism based on eligible hectares, with a progressive reduction in payments for larger farms, with the aim of achieving a fairer distribution of support. The total amount of area-based income support granted to an indi-

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

[24] P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2025, no. 2, p. 138.

vidual farm should not exceed 100,000 EUR per year. In addition, Member States are required to provide an annual lump sum payment for small farmers, which may not exceed 3,000 EUR.

Finally, while a degressive area-based income support is included within the "Starter pack for young farmers" designed to promote the generational renewal, the proposal also provides that farmers who receive a retirement pension, are no longer eligible for this form of support.[25]

4. Food security, economic sustainability, and environmental sustainability: What balance within the CAP?

The contribution of agriculture to the achievement of increasingly ambitious environmental objectives raises a crucial question: how can a balance be struck between a stronger environmental protection, which may constrain the production, and an increased productivity, which may entail higher environmental costs? Furthermore, it is necessary to strike a balance between the costs and income losses resulting from the compliance with the environmental requirements and the provision of fair economic incentives, aimed at encouraging the investments in more ambitious environmental practices.

Throughout the CAP Reforms, the maximisation of the environmental outcomes, promoted by the international documents (e.g. Rio Declaration[26]) and placed at the centre of the main European Strategies for sustainability, including the Green Deal,[27] has led to the development of the so-called "green architecture." Within the CAP structure, this architecture is primarily composed of the agro-environmental measures under the Second Pillar; the environmental conditionality which imposes environmental obligations

[25] This remains a highly debated issue. At the AGRIFISH Council meeting of 27 April 2026, Member States acknowledged the importance of promoting generational renewal in the agricultural sector, while emphasizing that such a goal should not be achieved to the detriment of farmers who have reached retirement age. See: https://www.consilium.europa.eu/agrifish/2026/04/27 [accessed on 13.05.2026].

[26] Rio Declaration on Environment and Development, The United Nations Conference on Environment and Development, Having met at Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992, https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml [accessed on 13.05.2026].

[27] The European Green Deal, Striving to be the first climate-neutral continent, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [accessed on 13.05.2026].

and requirements on farmers for receiving the CAP support; and, finally, the environmental-oriented payments provided under the First Pillar.

Regarding the latter payment, it is worth recalling the "greening" payment[28] introduced by the Regulation (EU) No 1307/2013.[29] This form of support was heavily criticised by the European Court of Auditors in 2017 because of the lack of a clear justification linking the environmental benefits generated to the costs and income losses incurred by farmers in complying with the relevant obligations.[30] Moreover, the evident overlap and redundancy of environmental commitments generated the so-called "deadweight effect," making any significant improvement in the environmental performance of the CAP unlikely.

Within the CAP 2023–2027, the redistribution of the greening obligations, aimed at overcoming the shortcomings of that payment, has led to not only an enhancement of conditionality and the introduction of the eco-schemes, but also to the transfer of many of the concerns that had already emerged under the previous system.

This is evident, first, from the Court of the Auditors Report of 2024 which highlighted the failure of the green architecture to maximize environmental benefits.[31] Then, it is also reflected in the amendments adopted in 2024 and 2025 to Regulation (EU) No 2021/2115 intended to address the consequences on the European agricultural activities of the adverse climate events and the Russian invasion of Ukraine, even before the outbreak of the recent disruption in Iran.[32]

These amendments addressed the rigidity and complexity of conditionality requirements which were often difficult to adapt to specific farming realities and were excessively burdensome for small farmers.

---

[28] G. Strambi, *Greening*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano 2023, p. 326 ff.

[29] Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 (OJ L 347, 20.12.2013).

[30] European Court of Auditors, Special Report no 21/2017, *Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective*.

[31] European Court of Auditors, Special report No 20/2024, *Common Agricultural Policy Plans Greener, but not matching the EU's ambitions for the climate and the environment*, par. 89.

[32] Listed in order of publication: Commission Implementing Regulation (EU) No 587/2024 of 12 February 2024; Regulation (EU) No 1468/2024 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024; Regulation (EU) No 2025/2649 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2025.

In light of these interventions, although the proposal for the CAP 2028–2034 confirms the European commitment to strengthen the environmental ambitions as an added-value in global competition, it also seeks to redesign the environmental instruments around three key principles: adaptation, simplification, and a balanced relationship between environmental, economic, and social sustainability.

Against this background, although the proposal introduces a new designation for the conditionality, namely "Farm stewardship" (Article 3 of the proposal), it continues to include the "Statutory Management Requirements (SMRs)" relating to climate, environment, public and plants health, animal welfare, and social obligations concerning agricultural working conditions. Moreover, the proposal marks a shift towards less prescriptive rules. For example, the "Good agricultural and environmental conditions (GAEC)" are replaced by the "protective practices," defined by each Member State at national or even regional level, within the framework of the new National Regional Partnership Plan (NRP), taking into account the different climatic and environmental conditions.

The proposal therefore establishes a framework of objectives, rather than detailed prescriptions. For instance, it no longer imposes specific percentages of land use, such as the obligation under GAEC 8 established by Regulation (EU) No 2021/2115 to allocate 4% of arable land to non-productive features and areas.

To ensure greater flexibility, Member States may establish specific exemptions from the protection practices in their NRP plans, according to some objective and non-discriminatory criteria, including the type of crops, soil conditions, cultivation methods, or income loss incurred, without undermining their purposes or distorting the competition.

The proposal also allows Member States to introduce derogation in case of exceptional meteorological events, which prevents farmers from complying with the protective practices. These derogations are subjected to the same limitation provided for the exemptions above mentioned.

To address the problem of overlap among different environmental instruments, the eco-schemes and the agro-environment-climate commitments are merged into a single category of "agri-environmental and climate actions" as provided in Article 10 of the proposal.[33] This new form of support makes

[33] European Court of Auditors, Opinion 05/2026 concerning the proposals for a regulation of the establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034 and a regulation amending Regulation (EU) No 1308/2013, par. 49.

more evident its dual function as both a reward and an incentive for the farmers who voluntarily adopt some environmental beneficial practices.

These actions consist of annual or multiannual voluntary management commitments undertaken by farmers and other beneficiaries, including commitments to maintain organic farming practices and to promote the extensification of agricultural production systems. They may pursue objectives such as improving water quality, protecting soil resources, enhancing biodiversity, and reducing greenhouse gas emissions. The payment also covers voluntary transition projects aimed at making the farming system more resilient. These projects may include organic farming and the extensification of livestock production systems. These new "agri-environmental and climate actions" preserve the same rationale underlying both the eco-schemes and the agro environmental commitments, provided by the CAP 2023–2027.

Indeed the support is granted only where the commitment undertaken by the farmer "goes beyond" the SMR, the minimum requirements related to the use of the fertilisers and plant protection products, animal welfare, and any other obligations established by national and European legislation.

5. Food security and the public food stockholding: a *déjà-vu*

Food security, as recognised by the FAO in the Rome Declaration,[34] depends not only on the physical availability of food, but also on its affordability, understood as the ability of individuals to access food on a regular basis and at reasonable prices.

According to the law of supply and demand, an excess supply of product on the market tends to depress prices, thereby risking the economic viability of agricultural activities and the remuneration of farmers. Conversely, when supply is scarce, prices tend to rise, making food products less affordable, particularly for the most vulnerable consumers. Hence, the need for market stabilisation aimed at ensuring a balance between affordable prices for consumers and adequate remuneration for farmers. These objectives essentially coincide with those set out in Article 39 TFUE, which the CAP has been required to pursue since inception.

Given the uncertainty that characterises agricultural markets, further exacerbated by the unpredictable repercussions of the current energy crisis and other disruptions affecting the agri-food supply chain, market management

[34] FAO, *Rome declaration...*

instruments such as public food stockholding programmes have attracted renewed attention. These instruments are capable of reducing price volatility for consumers while simultaneously providing greater income stability for farmers, thereby performing a shock-absorbing function.[35] Such programmes are typically based on the purchase of food products by a public authority. Reserves are accumulated when domestic prices experience a significant decline and are subsequently released onto the market through public distribution mechanisms in order to mitigate increases in average market prices.

Considering the experience of the CAP from its origins until the policy shift brought about by the 1992 Reform, the renewed interest in these instruments appears as a sort of *déjà vu*. Although the original CAP was often criticised as interventionist and contrary to free-market principles, it provided an important mechanism for planning agricultural production and stabilising markets.[36] Interest in public stockholding programmes has periodically resurfaced following the 2008 financial crisis,[37] the COVID-19 pandemic, and the Russian invasion of Ukraine, although without resulting in particularly significant legislative interventions.

Today, in light of the current geopolitical context, greater emphasis has been placed on crisis preparedness and management. Accordingly, the proposal for the reform of the CMO, published alongside the proposal for the future CAP, not only formally recognises the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (EFSCM), but also proposes the introduction of a new chapter into Regulation (EU) No 1308/2013 concerning the availability of supplies in times of emergency and severe crisis (Articles 222 quater to 222 octies).[38]

---

[35] IPES FOOD, *The new geopolitics of food...*, p. 13. The report is based on case studies from India, West Africa, Canada, and Norway, from whose experiences it is hoped that governments around the world may draw inspiration. C. Manduna, S. Murphy*, Public stocks at the WTO, Making sense of food security and agricultural negotiations at MC13*, February 23, 2024, IATP, https://www.iatp.org/public-stocks-wto. [accessed on 16.05.2026].

[36] The European Community also supported public stockholding policies at the multilateral level, particularly during the Tokyo Round negotiations, in order to address the uncertainty affecting global markets as a result of the oil shocks of the 1970s and the ensuing global economic and food crisis. Cf. Views submitted by European Communities Delegation, Annex V, Group 3(e) – Report to the trade negotiations committee, MTN/5, 16 luglio 1974. https://www.wto.org/gatt_docs/.pdf [accessed on 20.05.2026].

[37] For a comprehensive analysis of the impact of the 2008 financial crisis on the agricultural sector, see the contributions collected in F. De Filippis (ed.), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Roma 2008.

[38] European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, amending Regulation (EU) No 1308/2013 as regards the school fruit, vegetables

Under the proposal, Member States would be required to prepare national food security preparedness and response plans, aimed at preventing disruptions to supply chains. These plans should seek to ensure that agricultural products remain available, accessible, and safe during emergencies or severe crises at all territorial levels, while also preventing or mitigating disruptions throughout the agri-food supply chains.

Member States would also be required to establish and manage stocks of agricultural products while minimising market distortions. In particular, the volume of products held in reserve should be determined on the basis of predefined final targets; stock levels should be periodically reviewed in light of the identified supply chain vulnerabilities and risk assessments; and both the purchase and sale of stored agricultural products should be carried out at market prices.

Furthermore, the Commission would be empowered to adopt implementing acts establishing rules on coordinated actions for the creation and management of reserves. These measures may include the identification of categories of products eligible for stockholding, the development of joint risk assessments, and the establishment of early-warning mechanisms aimed at mitigating risks related to cross-border supplies and ensuring the continuity of supply chains during periods of disruption.

Finally, the proposal provides for the implementation of voluntary solidarity and mutual-assistance mechanisms through which Member States may make part of their reserves available to another Member State facing severe shortages of agricultural products.[39]

6. Concluding remarks. Food security: Towards the new CAP and beyond

At present, the need to achieve a sustainable transition of the agricultural sector, reverse the trend of the progressive abandonment of farming activities, and reduce the growing economic and political dependence on imports of agricultural products and production inputs from third countries has considerably raised the stakes for the EU.

---

and milk scheme ('EU school scheme'), sectoral interventions, the creation of a protein sector, requirements for hemp, the possibility for marketing standards for cheese, protein crops and meat, application of additional import duties, rules on the availability of supplies in time of emergencies and severe crisis and securities, COM/2025/553 def.

[39] The European Court of Auditors in the recent Opinion No 05/2026, par. 64, welcomes the new provisions, considering them capable of improving the European Union's preparedness and coordination in the event of emergencies.

Expectations regarding the future CAP are therefore particularly high, as it is expected to contribute to the achievement of long-term food security.

However, although the CAP remains an indispensable instrument, the European Union must adopt an effective strategy aimed at strengthening the security of the economy as a whole[40] to which agriculture is "closely linked" (Article 39(2)(b) TFEU). In an environment characterised by persistent uncertainty, the primary objective is to achieve an "open strategic autonomy."[41] This concept does not imply complete self-sufficiency or the closure of international trade (i.e. autarky), but rather the strengthening of the EU's internal productive capacity, both industrial and agricultural, so as to enhance its resilience in the face of external shocks, as well as to improve its international competitiveness.

To this end, the recently adopted Fertilisers Action Plan represents a significant step forward, as it seeks to promote simultaneously the competitiveness of the European fertiliser industry and the sustainability of the agricultural sector.[42]

The Plan combines short-term measures aimed at addressing immediate challenges and ensuring the availability and affordability of fertilisers with medium and long-term actions designed to support domestic production, promote a more sustainable and efficient use of nutrients, and facilitate the transition towards sustainable and low-carbon fertilisers.

Short-term measures focus primarily on supporting farmers through the instruments already available under the CAP 2023–2027 framework. In order to ensure liquidity and sustain agricultural production, the Plan provides for targeted extraordinary support for the European farmers most severely affected by current market conditions through the existing CAP crisis-management instruments.

Furthermore, the Commission envisages the adoption of a dedicated CAP package aimed at enabling Member States to make full use of the support available under their current CAP Strategic Plans. Additional provisions are intended to increase flexibility regarding advance payments to beneficiaries,

---

[40] European Commission, *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy"*, JOIN(2023) 20 def., Brussels, 20.06.2023.

[41] European Commission, *Strategic Foresight – Charting the course towards a more resilient Europe*, COM(2020) 493 def., Brussels, 9.09.2020, p. 15.

[42] European Commission, *Fertiliser Action Plan: Partnership for ensuring the availability, affordability and strategic autonomy in home-grown EU fertilisers*, COM(2026) 310 def., Strasbourg, 19.05.2026.

thereby allowing farmers to continue meeting their financial obligations towards banks and input suppliers under exceptional circumstances.

Member States are also encouraged to develop and finance, within their CAP Strategic Plans, either a new eco-scheme or an adaptation of existing ones, as well as agri-environment-climatic commitments, aimed at improving the fertiliser-use efficiency, promoting the sustainable use of recycled nutrients, and strengthening farm resilience.

In addition, Member States are invited to allocate greater financial resources, within the existing CAP budgetary framework, to investment measures supporting a more efficient and sustainable use of fertilisers, including organic farming, precision agriculture, and other innovative production techniques.[43] The Plan also recognises the strategic importance of establishing fertiliser reserves. Unlike oil, fertilisers are not covered by any global reserve mechanism, making disruptions in production or transportation particularly difficult to manage and potentially more damaging for agricultural production.[44]

Finally, consistently with the "open" dimension of strategic autonomy, the EU must strengthen its relations with international trading partners in order to enhance economic security, promote resilient and sustainable value chains, and reinforce a rules-based international economic order founded on multilateral institutions.

As noted above, the EU has become increasingly aware of the vulnerabilities affecting European economic security and has therefore pursued, with renewed urgency, the conclusion of bilateral agreements with third countries in order to diversify supply chains and increase resilience against adverse and unpredictable events.[45] Between 2025 and 2026, several important trade negotiations were concluded, including agreements with Mercosur, India, Indonesia (through the Comprehensive Economic Partnership Agreement – CEPA), and, most recently, Australia. These agreements complement the EU's existing trade framework with Canada (CETA) and Japan. Reference should also be made to the opening of the review process concerning the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) with Ukraine and to the agreement reached with the United States aimed at limiting the escalation of tariff measures.

Although these agreements contribute to further market liberalisation, it remains essential to develop adequate safeguard mechanisms capable of

[43] Ibid.

[44] FAO, *Global Agrifood Implications...*, p. 3.

[45] European Commission, *Joint Communication...*, p. 13.

protecting the internal market not only from imports of products originating from third countries that do not comply with the same safety and environmental sustainability standards required of European agricultural products, but also from excessive import flows capable of disrupting market equilibrium.[46]

BIBLIOGRAPHY

Adornato F. (2008), *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, "Agricoltura istituzioni mercati" no. 1.

Adornato F. (2022), *Agricoltura plurale paradigma dell'Europea*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.

Alabrese M. (2018), *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino.

Alabrese M., Coli F., Comai G., Ommeren E. van, Schiavo S. (2026), *Regulatory Alignment or Divergence? Food Security Provisions in the Agreement on Agriculture and in Preferential Trade Agreements*, "World Trade Review".

Bianchi D. (2003), *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente" no. 11.

Borghi P. (2004), *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano.

Borghi P. (2011), *Insicurezza alimentare e regole WTO*, in: E. Rook Basile, A. Germanò (eds.), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, Milano.

Budzinowski R. (2018), *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in D. Łobos-Kotowska (ed.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice.

Cavarzeran P. (2020), *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della Pac*, "Rivista di diritto agrario" no. 1.

Czechowski P. Niewiadomski A. (2025), *Conditions for the implementation of the Union support under the Common Agricultural Policy for 2028–2034*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.

Costato L. (1997), *La preferenza comunitaria (art. 44, par. 2, del Trattato)*, in: L. Costato (ed.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.

Costato L. (2001), *Globalizzazione: perché, quando, come*, "Rivista di diritto agrario" no. 3.

Costato L. (2007), *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, "Agricoltura istituzioni mercati" no. 1.

Costato L. (2007), *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 10.

Costato L. (2010), *La controriforma della PAC*, "Rivista di diritto agrario" no. 1.

Costato L. (2021), *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, "Rivista di diritto alimentare" no. 1.

[46] With regard to the agreement with Ukraine: A. Niewiadomska, *Agriculture in 2040...*, p. 126.

D'Addezio M. (2021), *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa e dinamiche dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, "Przegląd Prawa rolnego" no. 2.

De Filippis F. (ed.) (2008), *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, Roma.

Harithas B. et al. (2025), *"Liberation Day" tariffs explained*, Washington, DC.

Jannarelli A. (2010), *La nuova food insecurity. Una prima lettura sistemica*, "Rivista di diritto agrario" no. 1.

Matthews A. (2014), *Trade rules, Food security and the Multilateral Trade negotiations*, "European Review of Agricultural Economics" vol. 41, no. 3.

Moreno Mozo F. (2023), *Contradictions in the evolution of the CAP*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.

Niewiadomska A. (2025), *Agriculture in 2040 according to the European Commission Communication "A Vision for Agriculture and Food"*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.

Petit Y. (2020), *Covid-19: l'Union européenne en quête d'un soutien approprié pour le secteur agroalimentaire*, "Revue de Droit Rural" no. 483.

Petit Y. (2022), *L'invasion russe en Ukraine et l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, "Revue de Droit Rural" no. 504.

Russo L. (2021), *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, "Rivista di diritto alimentare" no. 1.

Russo L. (2022), *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023–27: quali novità?*, "Rivista di diritto agrario" no. 2.

Srogosz T. (2020), *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, "Przegląd Prawa Publicznego" no. 6.

Strambi G. (2023), *Greening*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 167–187
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.9

Francesco Tedioli

University of Mantua, Italy
e-mail: francesco@tedioli.com
ORCID: 0000-0002-0593-852X

The Italian agricultural simple partnership (*società semplice agricola*): an agricultural enterprise, a non-commercial legal form and its registration in the Business Register

La società semplice agricola italiana: impresa agricola, forma societaria non commerciale e pubblicità del Registro delle imprese

This article examines the Italian *società semplice agricola* as a distinctive model of non-commercial partnership for the collective exercise of agricultural enterprise. Its civil-law flexibility makes it particularly suitable for family farms, intergenerational holdings and land-based agricultural undertakings. However, this flexibility becomes problematic once the partnership is registered in the special agricultural section of the Business Register and its registered position is used by third parties, public authorities and sectoral benefit schemes. The article analyses the tension between internal contractual autonomy and public reliability, focusing on the legal nature of the agricultural simple partnership, its registration, connected activities under Article 2135 of the Italian Civil Code, subjective and objective changes, professional agricultural status and the absence of a coherent mechanism for requalification or cancellation. It argues that the *società semplice agricola* remains a valuable instrument for preserving the non-commercial character of collective farming, but that its effectiveness depends on a publicity regime capable of accurately reflecting the enterprise's legal and economic reality.

Keywords: agricultural simple partnership, agricultural enterprise, Business Register, non-commercial partnerships, connected activities, professional agricultural entrepreneur, Italian agricultural law

Il presente articolo esamina la società semplice agricola italiana quale modello peculiare di forma societaria non commerciale per l'esercizio collettivo dell'impresa agricola. La

PPR 1(38), 2026: 167–187. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

sua flessibilità civilistica la rende particolarmente adatta alle imprese familiari, alle aziende agricole a continuità intergenerazionale e alle realtà produttive fondate sulla gestione del fondo. Tuttavia, tale flessibilità diviene problematica quando la società è iscritta nella sezione speciale agricola del Registro delle imprese e la sua posizione iscritta assume rilievo nei confronti dei terzi, delle pubbliche amministrazioni e dei regimi agevolativi di settore. L'articolo analizza la tensione tra autonomia contrattuale interna e affidabilità della rappresentazione pubblica, soffermandosi sulla natura giuridica della società semplice agricola, sulla sua iscrizione, sulle attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c., sulle modifiche soggettive e oggettive, sulla qualifica professionale agricola e sull'assenza di un meccanismo coerente di riqualificazione o cancellazione. Si sostiene che la società semplice agricola rimanga uno strumento utile per preservare il carattere non commerciale dell'esercizio collettivo dell'attività agricola, ma che la sua effettività richieda un regime pubblicitario idoneo a rappresentare fedelmente la realtà giuridica ed economica dell'impresa.

Parole chiave: società semplice agricola, impresa agricola, Registro delle imprese, società non commerciali, attività connesse, imprenditore agricolo professionale, diritto agrario italiano

1. The Italian *società semplice agricola*: an agricultural partnership and the Business Register

The Italian *società semplice agricola* is an interesting example for a case study in European agricultural law because it brings together two legal dimensions that are often treated separately: a civil-law organisation of farming activity and the public information of an agricultural enterprise entered in the business register. In the Italian system, an agricultural activity may be carried out not only by individual farmers or commercial partnerships, but also through the *società semplice*, a non-commercial partnership governed by the provisions of the Civil Code. When this legal form is used for the exercise of agricultural activity within the meaning of Article 2135 of the Italian Civil Code, it operates as a *società semplice agricola.*[1]

[1] On agricultural companies and partnerships in Italian law, see: S. Carmignani, *Le società in agricoltura*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2009, no. 11, p. 597 ff.; eadem, *Le società agricole*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, Milan 2011; G. Casarotto, *La prelazione agraria*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato...*, p. 477 ff.; S. Carmignani, *La società agricola coltivatore diretto tra riforma del settore agricolo e riforma del diritto societario*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2005, no. 7–8, p. 417 ff. Sonia Carmignani underlines that agricultural partnerships, beyond the corporate screen, remain strongly based on the individuality of the direct-cultivator partners, being characterised by

The interesting element of this model lies in its hybrid character. The *società semplice agricola* is not an autonomous entity created exclusively for agriculture, nor a simplified version of a company. It is a form of an agricultural use of a general civil-law partnership designed for non-commercial activities. This feature explains why it has traditionally been suited to family farms, intergenerational holdings and small or medium-sized agricultural enterprises in which land, personal work and trust among partners remain central.

Its flexibility, however, becomes problematic once the partnership enters the public-law and administrative environment of the Business Register. Legislative Decree No. 228 of 18 May 2001 brought agricultural entrepreneurs, direct cultivators and simple partnerships exercising agricultural activity into the special section of the Italian Business Register. More significantly, Article 2 of that decree provides that registration has the effects referred to in Article 2193 of the Civil Code.[2]

The result is an intermediate publicity regime. Registration in the special agricultural section is no longer a merely informative notice of the partnership's existence. Since Article 2 of Legislative Decree No. 228 of 18 May 2001 gives such registration the effects referred to in Article 2193 of the Civil Code, the registered information becomes relevant in dealings with third parties and public authorities, according to the ordinary logic of legal publicity and opposability. At the same time, registration does not create the partnership, does not transform it into a commercial company and does not replace the substantive assessment of the activity actually carried out. Nevertheless, it becomes relevant for the recognition of agricultural status, for access to sectoral advantages and, in some cases, for the exercise of rights that depend on the public representation of the enterprise.

---

the coexistence of unitary attribution to the company with the continuing relevance of the natural persons who are partners.

[2] On the originally merely informative nature of registration in the unified special section of the Business Register and on the derogation introduced by Article 2 of Legislative Decree No. 228 of 18 May 2001 for agricultural entrepreneurs, direct cultivators and agricultural simple partnerships: G. Marasà, *La pubblicità presso le sezioni speciali del Registro delle imprese: utile per inutile... vitiatur!*, "Giurisprudenza commerciale" 2015, no. 4, p. 622 ff.; A. Pavone La Rosa, *La pubblicità degli atti di trasferimento dell'azienda*, "Giurisprudenza commerciale" 2003, no. 2, p. 107 ff., especially § 6; G. Pisciotta, *L'impresa agricola tra mercato e statuto speciale*, "Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente" 2009, vol. 7, especially § 2.1; E. Bocchini, *Manuale del registro delle imprese*, Padua 1999; V. Donativi, *Del registro delle imprese. Dell'obbligo di registrazione, in Commentario del Codice civile Scialoja-Branca-Galgano-De Nova*, Bologna 2024, p. 691 ff; C. Ibba, *Società semplici e registro delle imprese*, "Orizzonti del diritto commerciale" 2025, no. 1.

This is the main issue examined in the article. The *società semplice agricola* stands at the intersection between a flexible non-commercial partnership and a registration system increasingly used for administrative selection, verification of the agricultural status, access to benefits and protection of third parties. The difficulty is particularly acute because the agricultural qualification of the enterprise does not depend only on the legal form or registered object. It depends on the activity actually carried out, on the relationship between the principal agricultural activities and connected activities under Article 2135(3) of the Civil Code, and on the continued correspondence between the factual organisation of the holding and its formal registration creating its legal status.

The article therefore argues that the *società semplice agricola* should be understood as a valuable but structurally exposed institution. Its civil-law flexibility makes it suitable for collective agricultural enterprise; its registration in the agricultural special section makes it externally relevant for public authorities, third parties and sectoral regimes. The following sections examine the main consequences of this tension, focusing on registration, connected activities, subjective and objective changes, professional agricultural status, cancellation and the need for a more proportionate registration regime.

2. The *società semplice agricola* between the civil-law form and agricultural qualification

The expression *società semplice agricola* is the result of the combination of two elements: the civil-law form and the nature of the activity carried out. The first element is the *società semplice*, governed by Articles 2251 et seq. of the Italian Civil Code. The second is the exercise of agricultural activity within the meaning of Article 2135 of the Civil Code. The adjective "agricultural" does not create an autonomous company type. It identifies the use of the simple partnership for farming activity and connects that use with the special legal regime reserved for this kind of agricultural enterprise.

This distinction is important because Italian law allows agricultural activity to be carried out through different organisational forms. Commercial companies may also have an agricultural object and satisfy the substantive requirements of Article 2135. They remain, however, commercial company types and are registered in the ordinary section of the Business Register. The *società semplice agricola* occupies a different position: it is the only partnership form structurally designed for non-commercial activities and, when

used for farming, it connects the traditional non-commercial character of an agricultural enterprise with the flexibility of the simple partnership.[3]

Article 2 of Legislative Decree No. 228 of 18 May 2001 must be read against this background. The provision does not bring all agricultural enterprises into the special section of the Business Register. It identifies a narrower group of subjects: agricultural entrepreneurs, direct cultivators and simple partnerships exercising agricultural activity. The legislative outcome is therefore selective. The special agricultural section does not coincide with the entire area of collective agricultural enterprise but only with those subjects whose legal form and activity are considered compatible with the specific registration regime established for agricultural operators.

This selectivity matters because commercial companies with an agricultural object remain subject to the ordinary registration regime. The *società semplice agricola*, by contrast, enters the special section because both its legal form and its agricultural activity correspond to the non-commercial model traditionally associated with farming. The special section thus becomes the place where the civil-law type and the agricultural qualification meet. It does not merely record the existence of a subject; it represents that subject as belonging to the legal area of agricultural enterprise.

This representation cannot depend solely on the wording of the partnership agreement or on the declaration made for registration purposes. The agricultural character of the *società semplice* depends on the activity actually carried out. The partnership remains within the agricultural area only so long as its activity corresponds to Article 2135, either as principal agricultural activity or as connected activity within the limits established by Article 2135(3). The legal form provides the organisational frame; the substantive qualification continues to depend on the factual and functional nature of the activity.

The *società semplice agricola* therefore performs a connecting function between general partnership law and special agricultural law. Its formation, administration, representation, relations among partners and liability are

[3] In this sense, recent sectoral legislation confirms that specific benefits or preferential criteria may be granted to agricultural operators other than agricultural simple partnerships, without automatically affecting the general regime of business registeration. See S. Garavini, M. Mercuri, *In vigore la nuova Legge che promuove i giovani imprenditori agricoli. Ulteriormente agevolati gli acquisti di fondi rustici*, "ConsulenzaAgricola" 2024, no. 4, p. 8, commenting on Law No. 36 of 15 March 2024 on Provisions for the Promotion and Development of Youth Entrepreneurship in the Agricultural Sector (Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, General Series, No. 72, 26 March 2024).

governed by the ordinary rules on simple partnerships. However, its qualification as agricultural, its permanence in the special regime and its access to sectoral effects depend on the rules governing agricultural enterprises. The same entity is thus subject to two legal logics: internal civil-law flexibility and external agricultural specialisation.

This dual position becomes particularly visible where the *società semplice* is constituted *de facto*. Article 2251 of the Civil Code does not require a written deed for the formation of a simple partnership, except where a specific form is required by the nature of the assets contributed. A farming enterprise may therefore be conducted in common even without a formal constitutive deed. The difficulty does not concern the civil-law existence of the partnership, but its external representation. A business register requires identifiable and verifiable data concerning the partners, the registered office, the object of the activity and the powers of representation. The more informal the partnership, the more difficult it becomes to translate it into a reliable public record.

The legal nature of the *società semplice agricola* may thus be summarised as a threefold relationship: a non-commercial civil-law type, an agricultural activity whose qualification must be assessed substantively, and a registration regime that requires a minimum degree of formalisation. This relationship explains the practical difficulties examined in the following section, where the initial registration of the partnership raises problems of territorial competence, documentary requirements and activity classification.

3. Registration in practice: territorial competence, documentary requirements and ATECO classification[4]

The registration of the *società semplice agricola* is the first moment in which the flexibility of the civil-law partnership must be converted into public, standardised and verifiable information. At this stage, the question is no longer whether the partnership may exist under civil law, but how its existence, structure and activity can be represented within a register designed primarily for more formalised business entities.

[4] The term ATECO is an acronym for "ATtività ECOnomiche" (Economic Activities). The official classification (Classificazione delle attività economiche) is managed by the Italian National Institute of Statistics (ISTAT) and represents the national administrative and statistical adaptation of the European NACE framework.

Three issues are particularly relevant: territorial competence, documentary requirements and classification of the activity through ATECO codes. They may appear procedural, but they directly affect the reliability of the registered information. In the case of the *società semplice agricola*, the registration file is not a neutral administrative container. It is the instrument through which the partnership becomes publicly visible as an agricultural enterprise and through which public authorities, third parties and sectoral regimes may identify its legal and economic profile.

The first issue concerns territorial competence. The general logic of business registration refers to the registered office of the enterprise as the ordinary connecting factor. This criterion is coherent for commercial companies whose registered office normally performs a central organisational and legal function. It is less straightforward for agricultural simple partnerships, because farming activity is materially linked to land, farm buildings, livestock facilities, production areas and rural assets. The registered office of the partnership may therefore differ from the place where the agricultural activity is actually carried out.

This dissociation is not exceptional. The registered office may be fixed at the residence of one partner, at a professional office or in a municipality different from that in which the land is located. Conversely, the productive structure of the farm may extend over several municipalities or provinces. In such cases, the formal criterion of the registered office may assign the registration file to a Chamber of Commerce that has only a limited connection with the agricultural reality of the enterprise. The difficulty is not merely geographical: it concerns the capacity of the register to reflect the territorial anchoring of farming activity.

Italian law does not provide a specific rule for agricultural simple partnerships whose registered office and productive centre do not coincide. Nor does it offer a tailored solution for farms operating through several local units or across different provincial areas. The ordinary categories of a registered office and a local unit may be sufficient for many commercial enterprises, but they do not always capture the structure of agricultural production. In agriculture, land is not simply an operational branch of the enterprise; it is often the material basis of the activity itself. This leaves room for different approaches by registry offices: some may treat the formal registered office as sufficient, while others may require additional evidence of the connection between the partnership and the territory, such as land availability, cadastral data or documents showing the factual exercise of agricultural activity.

The second issue concerns the documentation required for registration. Since the *società semplice* may be formed without a written deed, the absence of a formal constitutive document does not prevent the partnership from existing under civil law. Registration, however, requires a minimum degree of documentary formalisation. The register must be able to identify the partners, the registered office, the objects of the activity, the powers of administration and representation, and any relevant limitations affecting the external position of the partnership.

This is the practical consequence of the distinction drawn in the previous section. What is sufficient for the civil-law existence of the partnership may not be sufficient for its public representation. The registry office must transform a flexible contractual relationship into a set of stable and verifiable data. The more informal the internal organisation of the partnership, the more demanding this translation becomes.

Registry practice is not fully uniform. Some offices may require a more structured deed, such as an authenticated private deed or a written agreement signed by all partners; others may accept declarations by the partners or request supplementary evidence concerning the availability of agricultural land, the activity actually carried out or the allocation of representative powers. This variability does not alter the validity of the partnership under civil law, but it may affect the timing and predictability of registration.

For the legal adviser assisting the partnership, this uncertainty has immediate practical consequences. The outcome of a registration application cannot always be predicted with confidence. A structure accepted by one registry office may be questioned by another, with effects on the timing of registration and, indirectly, on the partnership's ability to rely on its registered agricultural status in dealings with public authorities, credit institutions or sectoral benefit schemes.

The third issue concerns ATECO classification, that is, the Italian classification of economic activities corresponding to the European NACE system.[5] ATECO codes are designed to classify economic activities for statistical and administrative purposes. They are not, in themselves, rules of legal qualification. Nevertheless, in registry practice they often acquire practical

[5] On ATECO as the Italian classification of economic activities, derived from the European NACE classification, see ISTAT, *ATECO 2025 – Struttura e note esplicative*, 2025, which describes ATECO 2025 as directly derived from NACE Rev. 2.1. See also Commission Delegated Regulation (EU) 2023/137 of 10 October 2022 amending Regulation (EC) No. 1893/2006 establishing the statistical classification of economic activities NACE Revision 2 (OJ L 19, 20 January 2023, pp. 5–42).

relevance beyond their original classificatory function. The code selected for the enterprise may influence the way in which the activity is perceived by public authorities and may affect subsequent administrative interactions.

This is particularly delicate in agriculture. Article 2135 of the Civil Code does not define agricultural activity through a closed list of economic codes. It uses substantive criteria based on cultivation, forestry, animal breeding and connected activities linked to the farm's products, resources or organisation. Legal qualification therefore requires an assessment of the function and structure of the activity actually carried out. ATECO classification, by contrast, operates through standardised categories. The translation of a complex agricultural object into one or more codes may simplify, and sometimes distort, the legal reality.

The problem becomes more evident where the partnership's activity includes agritourism, educational farming, direct sale, processing of agricultural products, renewable energy production or services connected with the farm. These activities may remain agricultural if they satisfy the requirements of Article 2135, especially the criterion of prevalence and functional connection with the agricultural enterprise. Yet their administrative classification may suggest a more commercial profile, or may vary depending on the interpretation adopted by the competent office.

The practical risk is not that the ATECO code formally replaces Article 2135. It does not. The risk is subtler: a code that does not immediately appear agricultural may influence the first administrative reading of the enterprise and require the partnership to provide additional evidence that the activity remains functionally connected to the farm. In this sense, classification may affect the practical accessibility of benefits, qualifications or administrative procedures, even where the substantive legal requirements of agricultural activity are satisfied.

This difficulty is not merely domestic. ATECO classification is connected to the European NACE system, and business registers are increasingly expected to provide accessible, standardised and interoperable data. The Italian experience shows that agricultural enterprises are particularly exposed to the risk of over-simplification: their legal qualification depends not only on the declared activity, but on the relationship between land, production, connected activities and the overall organisation of the holding.

The registration of the *società semplice agricola* thus reveals the first layer of systemic fragility. Initial entry in the register is not a merely technical step. It requires the coordination of territorial data, documentary evidence and activity classification. Where these elements are not governed by uniform

criteria, the reliability of the register depends excessively on administrative practice and on the initiative of the applicant. This problem will become even more visible when the partnership later changes its partners, modifies its object, expands its connected activities or alters its internal representation.

4. Connected activities and the mobile boundary between agricultural and commercial enterprise

The most delicate substantive issue concerning the *società semplice agricola* is the continuing agricultural nature of the activity actually carried out. Italian law does not confine agricultural enterprise to cultivation, forestry or animal breeding in a narrow material sense. Article 2135 of the Civil Code also includes connected activities, such as processing, preservation, transformation, commercialisation and valorisation of agricultural products, as well as the supply of goods or services through the prevalent use of the farm's equipment or resources.

This extension is essential for modern agriculture. Farming enterprises increasingly process their own products, sell directly to consumers, provide rural services, organise educational activities, host tourists and integrate energy-related functions into the farm organisation. The law must therefore allow agriculture to develop beyond primary production. At the same time, the extension is not unlimited. The decisive criterion is prevalence, understood not as a purely numerical test, but as a quantitative and functional link with the agricultural enterprise: the farm's own products, equipment or resources must remain the main basis of the connected activity, and the additional activity must continue to serve the agricultural organisation rather than become an autonomous business.

The difficulty lies in applying this criterion over time. If a farming partnership processes mainly its own grapes, milk, olives or cereals and purchases only a limited proportion of products from third parties, the connection with the agricultural enterprise will normally remain plausible. If the proportion is reversed, or if processing and trading become the main source of revenue independently of the farm's own production, the agricultural qualification becomes fragile. Italian law does not provide a fixed numerical threshold applicable to all cases. The assessment remains concrete and functional, although case law in insolvency matters has treated the predominance of the farm's own products as a decisive factor.

The *società semplice agricola* is particularly exposed to this uncertainty because its legal form presupposes a non-commercial activity. The problem

does not arise from the mere presence of connected activities, which the Civil Code expressly admits. It arises when those activities acquire an autonomous economic and organisational weight and cease to be functionally subordinate to the agricultural activity. At that point, the issue is no longer only whether the enterprise may continue to enjoy agricultural benefits, but whether the *società semplice* remains an appropriate legal form for the activity actually conducted.[6]

This transformation rarely occurs through a single formal act. It is usually the result of a progressive change in the productive structure. Purchases from third parties may increase; processing capacity may become independent from the farm's own production; direct sale may become ordinary trading; agritourism may develop into a separate hospitality business; services to third parties may no longer rely on the prevalent use of agricultural equipment; energy production may lose its organisational connection with the farm. In these cases, the registered position may remain unchanged while the economic reality has already moved beyond the agricultural framework.

This produces a mismatch that is more serious for a *società semplice agricola* than for a commercial company with an agricultural object. A limited liability company or a joint-stock company remains coherent with its legal type even if its activity becomes commercial. The *società semplice*, by contrast, rests on the assumption that the activity is non-commercial. If the enterprise becomes commercial in substance, the problem concerns not only the loss of agricultural qualification, but also the suitability of the legal form and the reliability of its registration in the agricultural special section.

The consequences may be significant. The loss of agricultural qualification may affect tax benefits, credit advantages, public support measures, professional qualifications and other sectoral regimes that presuppose the existence of an agricultural enterprise. It may also affect insolvency law. Under Italian law, the agricultural entrepreneur is not treated in the same way as the commercial entrepreneur for the purposes of judicial liquidation. Where the activity that generated the insolvency exposure is substantially commercial, the exclusion traditionally associated with agricultural *status* may no longer operate, with possible implications also for the partners' liability.[7]

---

[6] From this perspective, the loss of the prevalence link is relevant not only at the definitional level, but may also affect the continuing existence of the requirements for preferential regimes based on the agricultural status of the subject. This is increasingly evident in recent sectoral legislation, where benefits and priority criteria are often linked to specific subjective and organisational agricultural requirements.

[7] In insolvency matters, the Italian Supreme Court relies on a criterion centred on the quantitative prevalence of the farm's own products over products purchased from third parties,

Recent Italian case law confirms that the assessment must be substantive. Where transformation or commercialisation activities are involved, the entrepreneur invoking agricultural status must prove that those activities remain within the perimeter of Article 2135(3), especially as regards the prevalence of products obtained from the farm over products acquired from third parties. The formal wording of the registered object is not sufficient. What matters is the economic and organisational structure of the activity that generated the debt exposure. In tax matters, the assessment may be more articulated, because the relevant inquiry concerns not only the prevalence of the farm's own products, but also whether the activity has acquired a technical and organisational autonomy incompatible with its functional connection to the agricultural core.

The same logic appears in recent sectoral legislation. The loss, or weakening, of the agricultural basis of the activity may affect not only the abstract definition of the enterprise, but also access to preferential regimes built on specific agricultural statuses. Law No. 36 of 15 March 2024 on Provisions for the Promotion and Development of Youth Entrepreneurship is significant in this respect: without modifying Article 2135 of the Civil Code, it constructs an autonomous preferential regime based on subjective and organisational requirements, including the exclusive agricultural object of the enterprise and priority criteria in agrarian pre-emption.[8]

---

with the burden of proof placed on the party invoking the exemption from insolvency proceedings: see Judgment of the Italian Supreme Court, Civil Division I, of 7 February 2023, Ref. No. 3647, "IlCaso.it" 2023; Judgment of the Italian Supreme Court, Civil Division I, of 24 January 2023, Ref. No. 2162, "Il Fallimento" 2023, no. 7, p. 930 ff. See also F. Maffezzoni, *Società agricola: oggetto sociale e fallimento*, "IUS Crisi d'impresa" 29 January 2018. In tax matters, the assessment is more articulated, requiring not only the prevalence of the farm's own products, but also that the activity does not acquire technical and organisational dimensions such as to become autonomous from the agricultural core, and that a functional relationship of instrumentality or complementarity with the principal activity continues to exist: see Judgment of the Italian Supreme Court, Tax Division, of 28 July 2017, Ref. No. 18829, "Il Fisco" 2017, no. 32–33, p. 3196 ff. The methodological difference between the two sectors may lead to non-coinciding classifications of the same activity. See also Judgment of the Italian Constitutional Court of 26 June 2025, Ref. No. 87, which, with regard to the *società semplice*, confirms the need for a substantive assessment of the commercial character of the activity actually carried out where the fallibility of the entity and its unlimited-liability partners is at stake.

[8] On the subjective qualification of the agricultural enterprise and access to related benefits, see Law No. 36 of 15 March 2024 on Provisions for the Promotion and Development of Youth Entrepreneurship. Although it does not directly modify the codified definition of an agricultural enterprise under Article 2135 of the Civil Code, the statute identifies autonomous subjective and organisational requirements for access to preferential measures, including, *inter*

The Business Register does not solve this problem. It may record the declared agricultural object of the partnership, but it does not continuously verify whether the requirements of Article 2135 remain satisfied. Nor does Italian law provide a clear procedure through which the registry office may realign the registered position of a *società semplice agricola* when its activity has become commercial in substance. There is no automatic mechanism capable of transferring the partnership from the agricultural special section to the ordinary registration regime applicable to commercial enterprises. This absence of a typified requalification procedure is one of the main weaknesses of the current system.

For the *società semplice agricola*, agricultural *status* is not definitively secured by the legal form, the partnership agreement or the initial registration. It must be continuously verified against the activity actually carried out. The flexibility of the *società semplice* makes it highly suitable for agricultural enterprise, but it offers no safety net once the economic reality shifts towards commerce. This is the structural vulnerability of the Italian model: the boundary between agriculture and commerce may move, while the register may continue to display an agricultural status that no longer corresponds to reality.

5. Subjective and objective changes, professional status and public representation

After registration, the main difficulties concerning the *società semplice agricola* no longer relate to its initial identification, but to its evolution over time. Agricultural enterprises are not static organisations. Partners may enter or leave the partnership; representation powers may change; land may be acquired or lost; the productive structure may be reorganised; the object of the activity may expand, narrow or shift. Each of these events may be effective under civil law, yet not immediately reflected in the Business Register.

Under Articles 2251 et seq. of the Italian Civil Code, the internal life of the *società semplice* is governed by the general rules on simple partnerships. Article 2252 provides, unless otherwise agreed, that the partnership agreement may be modified only with the consent of all partners. These rules protect the contractual structure of the partnership, but they do not

alia, an exclusive agricultural object. Article 2 defines the young agricultural enterprise, while Article 8 introduces priority criteria in the exercise of agrarian pre-emption in favour of young agricultural enterprises, confirming the tendency of the legislator to construct differentiated regimes based on notions of agricultural enterprise that do not perfectly overlap.

create a complete publicity regime for every subsequent change affecting the agricultural enterprise. The civil-law discipline determines whether the change is valid between the partners; the registration regime determines whether that change is made externally knowable and opposable in the public representation of the enterprise.

The contrast with commercial partnerships is significant. In the *società in nome collettivo*, Article 2300 of the Civil Code requires the administrators to apply for registration of amendments to the partnership deed and other registrable facts within thirty days. Failure to perform mandatory filings may also trigger the administrative sanction provided by Article 2630 of the Civil Code. For the *società semplice agricola*, the framework is far less precise. The law does not clearly identify all relevant amendments, does not establish a comprehensive set of filing deadlines and does not consistently define the consequences of failing to update the register. The result is a publicity gap concerning the timing, documentation and external effects of subsequent changes.

Subjective changes are the first area in which this gap becomes visible. The admission of a new partner, the withdrawal or exclusion of an existing partner, the death of a partner or the transfer of a partnership interest do not merely alter the internal composition of the group. In an agricultural simple partnership, the identity of the partners may affect the legal and economic position of the enterprise. Partners may contribute labour, professional capacity, land, machinery, agricultural know-how or personal qualifications required for access to sectoral regimes.

This is particularly evident where the partnership's external status depends, directly or indirectly, on the personal qualification of one or more partners. If a partner holding, a relevant agricultural qualification leaves the partnership, or if the participation is transferred to a person who does not hold the same qualification, the internal transaction may be valid between the parties. Nevertheless, the registered position may become misleading if it continues to represent the enterprise as if its subjective basis had remained unchanged.

The transfer of a partnership interest is also delicate because the participation in a *società semplice* is not incorporated in a negotiable instrument and does not circulate according to the formal mechanisms typical of companies limited by shares. It is governed by a consensual logic, within the limits of the partnership agreement and of the rules on modification of the social contract. A transfer may therefore be effective in the internal relationship before the register reflects the new structure. The risk is not invalidity, but temporal misalignment between the internal change and its public representation.

Objective changes raise a connected but distinct problem. A modification of the object, the introduction of new activities, the relocation of the registered office, the acquisition or loss of agricultural land, or a significant change in the productive structure should normally be reflected in the public record. In agriculture, such events do not merely update descriptive information. They may affect the substantive basis on which the partnership is treated as agricultural.

For example, a *società semplice* originally registered for olive cultivation may later begin to purchase olives from third parties and operate a pressing facility that processes mainly non-self-produced fruit. If the formal object remains unchanged, the register may continue to display an agricultural activity while the economic reality has moved towards a different qualification. The divergence is not a clerical defect. It may affect the partnership's agricultural status, its access to benefits and the trust placed in the registered information by public authorities and third parties.

A further area concerns administration and representation. Article 2266 of the Civil Code provides that the partnership acquires rights and assumes obligations through the partners who have representation, and that representation extends to all acts falling within the partnership object, unless otherwise agreed. For an agricultural simple partnership, the public representation of these powers is essential. Third parties must be able to identify who may bind the enterprise in relation to land contracts, supply agreements, credit arrangements, public support applications and transactions concerning agricultural assets.

Italian case law confirms that the register is not merely a source of information. The Supreme Court has held that, because the agricultural simple partnership is subject to registration in the special section of the Business Register, the tax authority must consult the register in order to verify the current identity of the legal representative before carrying out a tax audit. According to two judgments of the Italian Supreme Court, failure to do so may affect the principles of equality of arms and the right of defence, with reference to Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 6 of Law No 212 of 27 July 2000.[9] The register thus be-

[9] Judgments of the Italian Supreme Court, Tax Division, of 5 April 2022, Ref. Nos 10878 and 10882, "OneLegale" according to which, because the agricultural simple partnership is subject to registration in the special section of the Business Register, the Italian Revenue Agency must consult the register in order to verify the current identity of the legal representative before carrying out a tax audit. Failure to do so may entail a violation of the principles

comes, in this context, a prerequisite for the lawful exercise of administrative action towards the enterprise.

The same problem is particularly visible in relation to the status of *imprenditore agricolo professionale*, commonly referred to as IAP. Registration in the agricultural special section does not, by itself, confer IAP *status*. The qualification depends on the substantive requirements laid down by Legislative Decree No 99 of 29 March 2004, including professional knowledge and skills, working time and income requirements. For agricultural companies, Article 1(3) of that decree further requires an exclusive agricultural object and the presence of a qualified person within the company structure. The Business Register does not create the qualification, but it often constitutes the first documentary framework through which the competent authority verifies the subject, the partners, the registered office and the declared agricultural activity.[10]

For the *società semplice agricola*, this evidentiary function is especially important. The activity performed by a partner within the agricultural enterprise is not usually documented through instruments comparable to employment contracts or corporate offices in capital companies. Verification often depends on a combination of elements: social security position, tax data, land availability, productive structure, farm records and chamber of commerce information. An incomplete or outdated registration may therefore weaken the practical verifiability of the requirements, even though it does not replace the substantive assessment.

The relevance of chamber of commerce information is not uniform. It depends on the sectoral rule that attributes legal effects to registration. In some contexts, registration operates as a central evidentiary element; in others, the competent authority may carry out a broader factual inquiry. The case law on rural buildings confirms this differentiated approach. With regard to the rural status of the dwelling used by a partner of an agricultural simple partnership, the Supreme Court has held that the registration of the agricultural company, with the indication of its partners, is sufficient, since the partner who carries out agricultural activity collectively cannot be required to make a further individual registration.[11]

---

of equality of arms and the right of defence under Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Article 6 of Law No. 212 of 27 July 2000.

[10] On the IAP *status* and the relationship between legislative discipline and administrative practice, see F. Tedioli, *L'imprenditore agricolo professionale tra disciplina legislativa e prassi amministrativa*, "ConsulenzaAgricola" 2026, no. 3, p. 177 ff.

[11] On the recognition of the rural status of the dwelling used by a partner of an agricultural simple partnership, see Judgment of the Italian Supreme Court, Tax Division, of 15 June 2021,

Agrarian pre-emption law confirms an even more demanding use of registered information. The extension of pre-emption and redemption rights to agricultural partnerships under Legislative Decree No 99 of 29 March 2004 is linked to the presence of qualified partners, and Italian case law has attributed particular importance to the express and specific emergence of those qualifications from the Business Register. This development is not identical to the IAP regime, but it reveals the same underlying tendency: where a right or benefit depends on a qualified agricultural subject, the registered position may become decisive for the external enforceability of that *status*.[12]

The *società semplice agricola* is thus exposed to a double pressure. Its civil-law structure remains flexible, but access to modern agricultural benefits requires stable, demonstrable and updated information. This does not mean that the simple partnership should be assimilated to a commercial company. It means that, when the partnership claims a professional or preferential agricultural *status*, its registered position must be treated as part of the evidence supporting that claim.

The conclusion is narrow but important. Registration does not create agricultural professionalism, does not cure the absence of substantive requirements and does not prevent the competent authority from carrying out a factual assessment. Yet, for the *società semplice agricola*, the quality of registration directly affects the ability of the partnership to prove, maintain

Ref. No 16814, "Osservatorio Agromafie," according to which the registration of an agricultural company, with the indication of its partners, is sufficient, since the partner who carries out agricultural business in collective form cannot be required to make a double registration. See also L. Cenicola, *Variazione del classamento di una abitazione e richiesta di ruralità. Socio di società agricola non iscritto nel Registro delle imprese*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2021, no. 4, who underlines that where the legislator intends specific effects to flow from a given registration in the special section, it does so expressly. On the non-general nature of the relevance of chamber of commerce registration and, conversely, on its express relevance for agrarian pre-emption by agricultural companies, see P. Tonalini, *Prelazione agraria e società agricole*, "Rivista del Notariato" 2022, no. 4, p. 635 ff.

[12] From this perspective, case law has adopted a particularly rigorous approach to the function of chamber of commerce records in agrarian pre-emption. See Judgment of the Italian Supreme Court, Civil Division III, of 7 August 2023, Ref. No 23989, www.tedioli.com, according to which Article 2(3) of Legislative Decree No 99 of 29 March 2004 requires the direct-cultivator status of the partners to emerge from a registration expressly directed to that purpose, it being insufficient that it may be indirectly inferred from records having a different object. See also Judgment of the Court of Appeal of Bologna of 1 February 2024, Ref. No 248, "OneLegale," and Judgment of the Court of Appeal of Florence of 18 May 2023, Ref. No 1073, "OneLegale," which, with specific reference to agricultural simple partnerships, confirm the need for the qualification to appear expressly from the registration information of the chamber of commerce in order to protect the reliance of the third-party purchaser.

and defend the statuses on which its external legal position depends. Subjective and objective changes are therefore not marginal events: they are the point at which the distance between civil-law effectiveness and public representation becomes most visible.

6. *Ex officio* cancellation, requalification and concluding remarks

The previous sections have shown that the *società semplice agricola* may gradually diverge from the position recorded in the Business Register. The divergence may concern the partners, the object, the representative powers, the professional agricultural status or the activity actually carried out. One more problem arises when that divergence becomes radical: the partnership is inactive, no longer corresponds to a real agricultural enterprise, or has in substance moved outside the agricultural perimeter while remaining registered in the special section.

Italian law contains rules on the *ex officio* cancellation of undertakings and partnerships that are no longer operational. Presidential Decree No 247 of 23 July 2004 provides a simplified procedure for removing from the Business Register enterprises and partnerships that present specific indicators of inactivity. In the case of partnerships, these indicators include, among others, absence from the registered office, lack of management acts for a prolonged period, lack of a tax code, failure to restore the plurality of partners within the prescribed time and expiry of the term of duration without renewal.[13]

This mechanism performs an updating function, but it does not solve the specific problem of the *società semplice agricola*. Inactivity and loss of agricultural qualification are not the same thing. A partnership may be

[13] On the procedural framework, ex officio cancellation of individual undertakings and partnerships is governed by Presidential Decree No 247 of 23 July 2004, Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alla cancellazione di imprese e società non più operative dal registro delle imprese (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, General Series, No 251, 25 October 2004). As regards partnerships, the procedure is initiated by the Business Register where one of the circumstances listed in Article 3 of the regulation occurs, including, in particular, absence from the registered office, failure to carry out management acts for three consecutive years, absence of a tax code, failure to restore the plurality of partners within six months, or expiry of the term of duration in the absence of tacit extension. The procedure is aimed at updating and preserving the reliability of the register by eliminating positions that are no longer operational, but it does not specifically regulate the case of an agricultural simple partnership that has lost the substantive requirements for remaining in the special section.

inactive and still formally agricultural; conversely, it may be active but no longer agricultural in substance, because its activity has become commercial or because its connected activities no longer satisfy the requirements of Article 2135(3) of the Civil Code. The general cancellation procedure does not directly address this second situation.

The absence of a specific requalification procedure is even more serious where the problem is not inactivity but substantive transformation. If the partnership has become commercial in fact, the issue cannot be reduced to cancellation for non-operation. The appropriate response would be a realignment between legal form, actual activity and publicity regime. Italian law, however, does not provide a clear mechanism for this realignment. A *società semplice* that has become commercial in substance cannot simply be moved to the ordinary section as if it were a commercial company, because the *società semplice* is not a commercial company type. It thus falls into a legal no-man's land: it is no longer properly agricultural, but it cannot become commercial without changing its legal form.

The effects of cancellation must also be distinguished from the effects of extinction. For capital companies, the Civil Code expressly regulates the consequences of cancellation from the Business Register at the end of liquidation. The *società semplice agricola* is different. It does not acquire its legal existence through registration, and its cancellation from the special section cannot automatically be treated as equivalent to civil-law extinction. Cancellation affects public visibility and may affect the ability to rely on agricultural status in dealings with public authorities and third parties, but it does not, by itself, resolve every outstanding legal relationship involving the partners, the assets or the creditors.[14]

This distinction has recently become visible in tax litigation. A decision of the Tuscan Regional Tax Court attempted to equate cancellation from the register with the irreversible civil extinction of an agricultural simple partnership, with the consequent interruption of pending tax proceedings. The solution may be understandable in the specific procedural context of tax litigation, but it is not convincing on systematic grounds. It imports into the *società semplice* a logic developed for entities whose extinction is expressly

[14] On the procedural effects of equating cancellation of a company from the Business Register with its extinction, see F. Tedioli, *Riflessi processuali della equiparazione tra la cancellazione della società dal registro delle imprese e la sua estinzione*, "Il giusto processo civile" 2011, no. 4, p. 1227 ff.; idem, *Riflessi processuali della cancellazione della società dal registro delle imprese*, "EC Legal" 9 October 2018.

connected to cancellation from the register, whereas the simple partnership exists independently of registration. The decision is nevertheless significant because it shows the uncertainty that arises when the effects of cancellation are not clearly distinguished from the effects of civil extinction.[15]

A proportionate reform should therefore distinguish three situations. The first is simple inactivity. In that case, the existing *ex officio* cancellation mechanism may be sufficient, provided that it is applied with awareness of the specific structure of agricultural simple partnerships. The second is loss of agricultural qualification. In that case, cancellation for inactivity is not the right tool; what is needed is a procedure for realigning the registered position with the activity actually carried out, possibly requiring transformation into an appropriate commercial company type where the activity has become commercial. The third is formal cancellation. In that case, the law should clarify that cancellation from the special section affects public and external visibility, but does not automatically extinguish all civil-law relationships unless the partnership has been properly liquidated or otherwise brought to an end under the relevant substantive rules.

The Italian *società semplice agricola* thus remains a valuable but incomplete institution. Its strength lies in the possibility of organising collective agricultural enterprise through a flexible non-commercial partnership form. Its weakness lies in the absence of a public registration regime fully capable of following the enterprise through registration, change, loss of agricultural qualification and exit from the register. The task of the legislator is not to suppress the flexibility of the *società semplice agricola* but to ensure that the Business Register gives an accurate account of the legal and economic reality it is expected to represent.

[15] Apparently *contra*, see Judgment of the Tuscan Regional Tax Court, Second Degree, Division II, of 4 August 2025, Ref. No 923, "OneLegale", which, with reference to an agricultural company in the form of a *società semplice*, held that cancellation from the Business Register produces the constitutive effect of the irreversible extinction of the company, with consequent interruption of pending proceedings under Article 40 of Legislative Decree No 546 of 31 December 1992. Although understandable within the procedural economy of the tax case, the decision is not convincing from a systematic perspective. It assimilates the agricultural simple partnership to the extinction regime of capital companies under Article 2495 of the Civil Code, without considering that the *società semplice* does not base its legal existence on registration and cannot lose, by mere effect of cancellation from the register, a legal subjectivity that does not depend on registration.

BIBLIOGRAPHY

Bocchini E. (1999), *Manuale del registro delle imprese*, Padua.

Carmignani S. (2005), *La società agricola coltivatore diretto tra riforma del settore agricolo e riforma del diritto societario*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 7–8.

Carmignani S. (2009), *Le società in agricoltura*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 11.

Carmignani S. (2011), *Le società agricole*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, Milano.

Casarotto G. (2011), *La prelazione agraria*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, Milano.

Cenicola L. (2021), *Variazione del classamento di una abitazione e richiesta di ruralità. Socio di società agricola non iscritto nel Registro delle imprese*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" no. 4.

Donativi V. (2024), *Del registro delle imprese. Dell'obbligo di registrazione*, in: *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca-Galgano-De Nova*, Bologna.

Garavini S., Mercuri M. (2024), *In vigore la nuova Legge che promuove i giovani imprenditori agricoli. Ulteriormente agevolati gli acquisti di fondi rustici*, "ConsulenzaAgricola" no. 4.

Ibba C. (2025), *Società semplici e registro delle imprese*, "Orizzonti del diritto commerciale" no. 1.

Maffezzoni F. (2018), *Società agricola: oggetto sociale e fallimento*, "IUS Crisi d'impresa" 29 January.

Marasà G. (2015), *La pubblicità presso le sezioni speciali del Registro delle imprese: utile per inutile... vitiatur!*, "Giurisprudenza commerciale" no. 4.

Pavone La Rosa A. (2003), *La pubblicità degli atti di trasferimento dell'azienda*, "Giurisprudenza commerciale" no. 1.

Pisciotta G. (2009), *L'impresa agricola tra mercato e statuto speciale*, "Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente" no. 7.

Tedioli F. (2011), *Riflessi processuali della equiparazione tra la cancellazione della società dal registro delle imprese e la sua estinzione*, "Il giusto processo civile" no. 4.

Tedioli F. (2018), *Riflessi processuali della cancellazione della società dal registro delle imprese*, "EC Legal" 9 October.

Tedioli F. (2026), *L'imprenditore agricolo professionale tra disciplina legislativa e prassi amministrativa*, "ConsulenzaAgricola" no. 3.

Tonalini P. (2022), *Prelazione agraria e società agricole*, "Rivista del Notariato" no. 4.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 189–205
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.10

Monica Zoller

Università degli studi di Verona, Italia
e-mail: monicazoller@gmail.com
ORCID: 0009-0000-6206-0955

Può un marchio contenere una Denominazione di Origine Protetta? Il caso *Nero Champagne*

Can a brand name contain a Protected Designation of Origin seal? The *Nero Champagne* case

L'articolo analizza la sentenza *Nero Champagne* (T-239/23) al fine di verificare la compatibilità tra marchi d'impresa e indicazioni geografiche (IG), con particolare attenzione alla cosiddetta "teoria della limitazione" applicata dall'EUIPO. L'obiettivo è chiarire se un marchio contenente una denominazione geografica protetta possa essere registrato quando limitato a prodotti conformi al relativo disciplinare e quali siano i limiti giuridici di tale possibilità. La tesi sostenuta è che la sentenza non superi integralmente la teoria della limitazione, ma ne modifichi profondamente la portata. Il Tribunale dell'Unione europea esclude infatti che la limitazione del marchio ai soli prodotti conformi alla DOP determini automaticamente la liceità della registrazione. La limitazione costituisce soltanto una presunzione relativa di assenza di sfruttamento della reputazione della denominazione protetta, superabile mediante elementi concreti, suffragati e concordanti. L'articolo conclude che la sentenza rafforza la tutela delle indicazioni geografiche, ampliando il controllo sul possibile sfruttamento reputazionale delle denominazioni protette. Tuttavia, permane un margine di incertezza interpretativa che potrebbe incidere sulla prevedibilità delle decisioni dell'EUIPO e sulle strategie di registrazione dei marchi.

Parole chiave: indicazioni geografiche, denominazione di origine protetta, marchi, Nero Champagne, teoria della limitazione, EUIPO, sfruttamento indebito della reputazione

This article analyses the judgment in the *Nero Champagne* case (T-239/23), examining the compatibility of trademarks with geographical indications. Particular attention is given to the 'limitation theory' applied by the European Union Intellectual Property Office (EUIPO). The issue in question is whether a trademark containing a protected geographical indication can

PPR 1(38), 2026: 189–205. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

be registered if it is limited to products that comply with the relevant regulations, and what the legal limitations on this possibility are. The arguments presented show that the judgment does not entirely reject the limitation theory, but significantly alters its scope. The General Court of the European Union has rejected the idea that limiting a trademark exclusively to PDO-compliant products automatically determines the admissibility of registration. The limitation merely constitutes a relative presumption of non-exploitation of the reputation of the protected name, which can be refuted by specific, evidence-based, consistent arguments. In conclusion, the author states that the judgment strengthens the protection of geographical indications and extends scrutiny over the potential exploitation of the reputation of protected names. However, a certain margin of interpretative uncertainty remains, which could impact the predictability of EUIPO decisions and trademark registration strategies.

Keywords: geographical indications, protected designation of origin, trademarks, Nero Champagne, limitation theory, EUIPO, reputational exploitation

Introduzione

Il rapporto tra indicazioni geografiche e marchi costituisce da tempo uno dei temi più complessi del diritto della proprietà intellettuale dell'Unione europea, in quanto impone di bilanciare l'esigenza di tutela delle denominazioni registrate con gli interessi sottesi al sistema dei marchi. In tale contesto, particolare attenzione è stata dedicata dalla dottrina e dalla giurisprudenza ai limiti entro i quali una Denominazione di Origine Protetta (DOP) o un'Indicazione Geografica Protetta (IGP) possa essere incorporata in un marchio senza determinare un indebito sfruttamento della reputazione della denominazione tutelata. La questione assume rilievo specifico con riferimento ai marchi destinati a contraddistinguere prodotti conformi al disciplinare della DOP o dell'IGP richiamata. Nella prassi decisionale dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) si è infatti progressivamente affermata la cosiddetta "teoria della limitazione", secondo cui la restrizione della registrazione ai soli prodotti conformi al disciplinare sarebbe idonea, in linea di principio, a escludere il rischio di violazione della denominazione protetta.

La sentenza *Nero Champagne* del Tribunale dell'Unione europea si inserisce in tale dibattito, offrendo importanti chiarimenti circa la portata di tale impostazione e i limiti della tutela riconosciuta alle indicazioni geografiche. Essa pone, in particolare, il seguente interrogativo: se la conformità dei prodotti al disciplinare della DOP o dell'IGP sia di per sé sufficiente a escludere qualsiasi forma di indebito sfruttamento della reputazione della

denominazione protetta oppure se la tutela accordata dal diritto unionale consenta di sindacare anche l'uso di segni riferiti a prodotti conformi al disciplinare. Muovendo da tale quesito, il presente contributo analizza la pronuncia *Nero Champagne* nel quadro della giurisprudenza unionale relativa alla protezione delle indicazioni geografiche e del dibattito dottrinale concernente la coesistenza tra DOP, IGP e marchi. L'obiettivo è verificare in che misura la decisione incida sull'interpretazione della disciplina europea e quali conseguenze possa produrre sia nella prassi dell'EUIPO sia nelle strategie di registrazione dei marchi contenenti denominazioni geografiche protette.

1. La sentenza *Nero Champagne* (T-239/23) in breve

Appartiene alla storia recente il caso *Nero Champagne* che costituisce un precedente rilevante nella recente giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea in materia di rapporti tra marchi d'impresa e denominazioni di origine protetta. La controversia trae origine dalla domanda di registrazione del marchio denominativo "Nero Champagne", presentata nel 2019 da "Nero Lifestyle" per prodotti e servizi delle classi 33, 35 e 41[1]. A tal proposito l'EUIPO aveva ritenuto che non vi fosse un conflitto tra il marchio "Nero Champagne" e la denominazione protetta "Champagne", in quanto i vini della classe 33, per cui si richiedeva la registrazione del marchio, fosse limitata in

[1] Con la classe 33 si rivendicavano: "vini conformi al disciplinare della denominazione d'origine protetta 'Champagne'"; con la classe 35: "pubblicità; gestione d'affari commerciali; amministrazione commerciale; lavori d'ufficio; servizi di vendita, al dettaglio e all'ingrosso, on-line ed in negozio, di vini a denominazione d'origine protetta 'Champagne', di birre e di bevande analcoliche"; con la classe 41: "educazione, formazione, divertimento, attività culturali; edizione e pubblicazione di testi (esclusi quelli pubblicitari), d'illustrazioni, di periodici, comprese le pubblicazioni elettroniche e digitali, di CD-ROM, di libri, di riviste, di riviste professionali, di giornali, di periodici, di rotocalchi e di pubblicazioni d'ogni genere (escluse quelle pubblicitarie) e sotto qualsiasi forma, comprese pubblicazioni elettroniche e digitali; gestione di pubblicazioni elettroniche on-line non caricabili da un sistema remoto; produzione di film su videonastri; organizzazione di convegni, seminari, laboratori, conferenze, congressi, stage per scopi culturali o educativi, organizzazione d'esposizioni e di saloni professionali o per il grande pubblico a scopi culturali o educativi; pubblicazione di libri; pubblicazioni tramite computer; organizzazione di ricevimenti; organizzazione di programmi di formazione; organizzazione di concorsi e di giochi (istruzione o divertimento); presentazione al pubblico d'opere d'arte visive o letterarie a fini culturali o educativi; manifestazioni di degustazione di vini a scopi educativi; insegnamento e formazione in materia di commercio, di industria e di tecnologie dell'informazione; organizzazione e direzione di convegni, congressi, conferenze, seminari, stage a scopo commerciale e/o pubblicitario; tutti i suddetti servizi sono destinati a presentare e valorizzare i vini a denominazione d'origine protetta 'Champagne'" (Classificazione di Nizza, classe 33, 35 e 41).

conformità al disciplinare di produzione della DOP. Gli aventi diritto ad agire per la protezione della DOP "Champagne", ovvero il Comité interprofessionnel du vin de Champagne e l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), si erano opposti alla registrazione del marchio "Nero Champagne" affermando che quest'ultimo potesse approfittare abusivamente della reputazione associata alla DOP, considerando anche il fatto che il suddetto marchio conteneva integralmente la denominazione protetta. In sede di opposizione dinnanzi all'EUIPO, la Divisione di Opposizione ha parzialmente accolto l'opposizione per i servizi di "vendita, al dettaglio e all'ingrosso, on-line ed in negozio, di birre e di bevande analcoliche", rientranti nella classe 35 e ha respinto l'opposizione per gli altri prodotti e servizi.

Successivamente, nel 2022, gli opponenti hanno proposto ricorso avverso la decisione della Divisione di Opposizione nella parte in cui quest'ultima aveva respinto l'opposizione. Con decisione successiva, la Commissione di Ricorso ha annullato parzialmente la pronuncia di primo grado, accogliendo l'opposizione con riguardo ai servizi di "pubblicità; gestione d'affari commerciali; amministrazione commerciale; lavori d'ufficio" rientranti nella classe 35. Diversamente, essa ha confermato il rigetto dell'opposizione relativamente ai prodotti della classe 33 e ai servizi della classe 41, nonché ai servizi di "vendita, al dettaglio e all'ingrosso, on-line ed in negozio, di vini con la DOP *Champagne* inclusi nella classe 35[2].

Nel motivare tale decisione, la Commissione di Ricorso ha applicato la cosiddetta teoria della limitazione, ritenendo che il marchio richiesto dovesse essere valutato alla luce della specifica delimitazione contenuta nella domanda di registrazione. In particolare, i prodotti e i servizi contestati erano circoscritti ai vini recanti la DOP "Champagne", ossia a prodotti necessariamente conformi al relativo disciplinare di produzione. Secondo tale impostazione, l'uso del segno contestato non sarebbe stato idoneo a evocare indebitamente la DOP né a trarre vantaggio dalla sua reputazione in relazione a prodotti estranei alla denominazione protetta, poiché il marchio opererebbe esclusivamente con riferimento a prodotti autenticamente coperti dalla DOP stessa. La Commissione ha dunque ritenuto che la limitazione espressamente prevista nella domanda di registrazione impedisse che il marchio potesse arrecare pregiudizio alla DOP, profilo che sarà poi oggetto di riesame all'interno della sentenza.

[2] Trib. UE, sentenza T-239/23 del 12 maggio 2023, *Nero Champagne*, Comité interprofessionnel du vin de Champagne, Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) – *Nero Lifestyle* (Nero Champagne), ECLI:EU:T:2025:638, punti 8–9.

Esauriti i primi due gradi del procedimento, la questione è stata posta al Tribunale dell'Unione, il quale ha annullato la decisione EUIPO e ha accolto l'opposizione, anche per quanto riguarda i cosiddetti vini conformi al disciplinare della DOP *Champagne*. Innanzitutto, il Tribunale ricorda che secondo il disposto combinato dell'articolo 102 e 103 del Regolamento (UE) n. 2013/1308[3] è possibile procedere con la registrazione di un marchio contenente una denominazione protetta, salvo i casi in cui tale registrazione contrasti con una delle disposizioni espressamente previste a tal fine, ovvero tutti quei casi in cui vi possa essere sfruttamento della notorietà del *nomen* protetto o qualora il marchio veicoli un'informazione falsa o ingannevole in merito all'origine del prodotto[4].

Il Tribunale ritiene che esista una presunzione secondo cui un marchio contenente una denominazione protetta e registrato unicamente per i prodotti conformi al disciplinare di tale denominazione non sfrutti indebitamente la notorietà intrinseca della suddetta. Tuttavia, una presunzione del genere "può essere confutata qualora possa essere dimostrato, sulla base di elementi concreti, suffragati e concordanti, che un determinato marchio può sfruttare indebitamente la notorietà di una DOP, quand'anche esso designi unicamente prodotti conformi al disciplinare di tale DOP o servizi connessi. Dunque, quando simili elementi sono portati a conoscenza degli organi dell'EUIPO, questi ultimi devono esaminarli al fine di verificare se essi consentano di confutare detta presunzione"[5]. Pertanto, esso ritiene che nonostante la costante applicazione della teoria della limitazione, nella prassi dell'EUIPO,

[3] Regolamento (UE) n. 2013/1308 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio GU L 347 del 20.12.2013, pp. 671–854. Il combinato disposto degli articoli 102–103 del Reg. n. 2013/1308, riguarda il fatto che, secondo l'articolo 102 al comma 1, rubricato "relazione con i marchi", non sia possibile procedere con la registrazione di un marchio nei casi in cui tale domanda sia presentata posteriormente alla data di presentazione della domanda di protezione della denominazione protetta. Questa disposizione è valida per tutti i prodotti che rientrano in una delle categorie elencate nell'allegato VII, parte II (categorie di prodotti vitivinicoli). Allo stesso tempo secondo l'articolo 103, rubricato "protezione", al comma 1, espone la possibilità di usare le denominazioni da parte di qualsiasi operatore che commercializzi in conformità con il relativo disciplinare di produzione, ribadendo i quattro casi di protezione delle denominazioni. Il combinato, quindi, da un lato, permette all'operatore di utilizzare la denominazione nel caso di prodotti conformi al relativo disciplinare di produzione, dall'altro lato, ribadisce che il rapporto tra denominazioni e marchi sia di coesistenza, illustrando allo stesso tempo la forza posseduta dalle denominazioni protette.

[4] Trib. UE, sentenza T-239/23 *Nero Champagne*, punto 34.

[5] Ibidem, punto 59.

la Commissione di Ricorso abbia commesso un errore di diritto ritenendo che tal presunzione non possa essere messa in discussione da alcun elemento di prova[6].

Infine, il Tribunale affronta la questione del termine "nero", dichiarando che essendo utilizzato sia all'interno del nome di diversi vitigni italiani, ad esempio "Nero d'Avola" sia all'interno di alcune DOP italiane, come "Pinot Nero dell'Oltrepò Pavese", possa essere percepito dal pubblico di riferimento come evocativo del vitigno dello *champagne* o del suo colore. Oltre a considerare il fatto che il termine verrà inteso dal pubblico italiano come un colore, creando un impatto sulla percezione di quest'ultimo[7]. Così pronunciandosi il Tribunale statuisce che la decisione della Commissione di Ricorso dell'EUIPO è annullata nella parte in cui respingeva il ricorso contro la decisione della Divisione di Opposizione relativa al marchio "Nero Champagne"[8].

La rilevanza della pronuncia non risiede nell'abbandono della teoria della limitazione elaborata nella prassi dell'EUIPO, bensì nella precisazione della sua natura giuridica. Il Tribunale ha infatti chiarito che la conformità dei prodotti al disciplinare della DOP può fondare soltanto una presunzione relativa di assenza di sfruttamento indebito della reputazione della denominazione protetta, presunzione suscettibile di essere superata sulla base di elementi concreti, circostanziati e concordanti. Sotto questo profilo, la sentenza contribuisce a definire i limiti applicativi dell'orientamento precedentemente seguito dall'EUIPO e costituisce il presupposto delle questioni interpretative che saranno esaminate nei paragrafi successivi.

2. Considerazioni emerse sulla "teoria della limitazione" promossa dall'EUIPO

La sentenza si inserisce nel consolidato dibattito relativo ai rapporti tra indicazioni geografiche e marchi d'impresa e offre importanti chiarimenti in merito alla cosiddetta teoria della limitazione elaborata nella prassi dell'EUIPO. Prima della sentenza *Nero Champagne*, la prassi dell'EUIPO tendeva a ritenere che la limitazione della domanda di marchio ai soli prodotti conformi al disciplinare fosse normalmente sufficiente a escludere il rischio di conflitto con la DOP o l'IGP interessata. La pronuncia del Tribunale non nega tale impostazione, ma ne ridimensiona la portata, chiarendo

[6] Ibidem, punto 54.

[7] Ibidem, punti 80–81.

[8] Ibidem, dispositivo.

che essa opera soltanto come presunzione suscettibile di prova contraria. Dalla pronuncia emerge un orientamento non lineare da parte del Tribunale, che rivela una posizione ambivalente sotto più profili. Da un lato, viene riconosciuta la teoria della limitazione elaborata nella prassi EUIPO, pur in assenza di solidi riferimenti normativi; dall'altro lato, viene ampliata la possibilità per i soggetti legittimati alla tutela dell'indicazione geografica di reagire contro lo sfruttamento reputazionale della denominazione protetta, senza che siano definiti in modo pienamente chiaro i criteri necessari per accertare quando tale sfruttamento possa dirsi concretamente realizzato. Ne deriva un margine di incertezza interpretativa suscettibile di incidere sulla prevedibilità delle future decisioni[9]. Occorre precisare che tale impostazione non deriva da una disposizione espressa del diritto unionale, bensì da una prassi interpretativa sviluppata dall'EUIPO nelle proprie linee guida e nella propria attività decisionale.

La cosiddetta teoria della limitazione costituisce una prassi amministrativa e interpretativa sviluppata dall'EUIPO nell'esame dei conflitti tra marchi e indicazioni geografiche. Essa si fonda sulla possibilità di limitare la domanda di marchio ai soli prodotti conformi al disciplinare della DOP o dell'IGP interessata, sia per gli impedimenti relativi sia per gli impedimenti assoluti[10]. In tal modo l'ufficio limita il marchio opposto o di cui si richiede la nullità a prodotti in conformità con il disciplinare della DOP in conflitto. Secondo tale impostazione, l'utilizzo di una DOP o di una IGP all'interno di un marchio può risultare ammissibile quando la registrazione sia limitata ai prodotti conformi al relativo disciplinare, pur trattandosi di una soluzione che non trova un'esplicita previsione normativa[11].

[9] Ibidem, punti 45–47.

[10] EUIPO, Linee guida per l'esame dei marchi dell'Unione europea, Parte C, Opposizione, Sezione 6 (Indicazioni geografiche), 3.1.3, "Limiti all'ambito di protezione delle indicazioni geografiche nell'ambito degli impedimenti relativi".

[11] Le stesse Linee guida dell'Ufficio rispecchiano la prassi analizzata affermando: "l'ambito di protezione delle IG in virtù dei regolamenti UE non può andare oltre quanto necessario per tutelare la funzione della IG, che consiste nel designare prodotti come provenienti da una particolare origine geografica e in possesso di speciali qualità ad essa connesse. A differenza di altri segni, le IG non sono usate per indicare l'origine commerciale dei prodotti e non offrono alcuna protezione a questo riguardo. Pertanto, ove l'indicazione di una domanda di MUE si limiti, in rapporto a prodotti identici a quelli coperti dalla IG, a prodotti in conformità all'indicazione della relativa IG, la funzione della IG in questione è tutelata in relazione a tali prodotti. Questo perché la domanda di MUE copre soltanto prodotti di quella particolare origine geografica e le speciali qualità ad essa connesse. Di conseguenza, un'opposizione contro una domanda di MUE che sia stata opportunamente limitata non sarà accolta" (EUIPO, Linee guida per l'esame dei marchi dell'Unione europea, 3.1 Situazioni coperte dai regolamenti UE,

Alcune interpretazioni giurisprudenziali, come nel caso *Nero Champagne*, hanno ammesso questa limitazione a determinate condizioni. Tuttavia, la disciplina dei marchi resta distinta da quella delle indicazioni geografiche, e l'equiparazione tra i due istituti non può essere considerata automatica[12]. La peculiarità dei prodotti caratterizzati da DOP e IGP consiste nel fatto che essi ricevono un'impronta distintiva dal territorio di origine e dalle modalità di produzione ad esso collegate. Tale elemento territoriale assume un ruolo centrale, poiché consente di individuare e distinguere i prodotti meritevoli di tutela. Inoltre, l'origine geografica può essere richiamata attraverso diverse forme comunicative[13].

Emerge quindi la possibilità di utilizzare le DOP all'interno dei marchi, purché quest'ultimi siano opportunamente limitati. Sebbene le indicazioni geografiche siano generalmente ricondotte alla categoria dei diritti di proprietà intellettuale, la loro qualificazione continua a suscitare alcune discussioni in dottrina, soprattutto in ragione della loro natura collettiva e delle funzioni pubblicistiche che esse svolgono[14]. Tali finalità erano già presenti nelle prime forme di tutela delle indicazioni geografiche, ma hanno assunto un rilievo crescente nell'ambito delle politiche dell'Unione europea grazie

3.1.3 Limiti all'ambito di protezione delle IG per impedimenti relativi), con riferimento agli impedimenti relativi, e per gli impedimenti assoluti alla registrazione le linee guida precisano: "a norma dell'articolo 36 del Regolamento (UE) n. 1143/2024, le IG possono essere utilizzate da qualsiasi operatore che commercializzi un prodotto conforme al disciplinare corrispondente. Le obiezioni sollevate ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera j), RMUE, possono essere superate se i prodotti di riferimento sono limitati ai fini della conformità con il disciplinare dell'IG in questione" (EUIPO, Linee guida per l'esame dei marchi dell'Unione europea, 5. Prodotti pertinenti ai sensi dei regolamenti UE, 5.3 Restrizioni dell'elenco di prodotti).

[12] P. Veronesi, *Possibili sviluppi nella prassi EUIPO sui conflitti tra marchi e Indicazioni Geografiche anteriori*, "Rivista dell'ordine dei consulenti in proprietà intellettuale" 2023, n. 2, p. 23.

[13] Il collegamento tra prodotto e territorio può essere contenuto sia in IG di fantasia sia in IG che indicano la provenienza da un determinato territorio, e sia in IG che esprimono le caratteristiche trasmesse al prodotto dal luogo di origine. M. Giuffrida, *DOP e IGP: analogie e differenze*, in: L. Costato, F. Albisinni, V. Paganizza (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea: agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Milano 2023.

[14] Accordo TRIPs, articolo 22, vedi anche G. Miribung, *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPS e CETA: qualche osservazione*, "Rivista di diritto alimentare" 2019, n. 2, p. 23; Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 relativo alle indicazioni geografiche per vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, GU UE L 2024/1143 del 23 aprile 2024.

al progressivo rafforzamento della disciplina di protezione[15]. Attraverso una progressiva evoluzione normativa[16], il legislatore unionale ha rafforzato la tutela delle indicazioni geografiche, ampliandone al contempo le funzioni economiche e regolatorie.

Pur mantenendo la loro natura di diritti di proprietà intellettuale *sui generis*, le DOP e le IGP sono state progressivamente valorizzate anche come strumenti di promozione della qualità dei prodotti agricoli, di differenziazione della produzione e di sostegno allo sviluppo rurale[17]. Diversamente, la disciplina dei marchi europei persegue principalmente la tutela della funzione distintiva del segno e il corretto funzionamento del mercato, consentendo al consumatore di identificare l'origine imprenditoriale del prodotto e di ripetere consapevolmente le proprie scelte di acquisto. La tutela del marchio è funzionale al corretto funzionamento del mercato, poiché consente ai consumatori di identificare l'origine imprenditoriale dei prodotti e alle imprese di differenziare la propria offerta rispetto a quella dei concorrenti[18].

L'ammissibilità dell'utilizzo delle DOP all'interno di marchi d'impresa, purché limitati ai prodotti conformi al disciplinare, riflette la logica sottesa alla teoria della limitazione, ma lascia emergere alcune criticità interpretative. In particolare, non è chiaro se la teoria costituisca una presunzione relativa o assoluta di assenza di sfruttamento indebito della reputazione della DOP[19]. Nonostante questa possibilità non sia direttamente prevista, alcune

---

[15] P. Montero, *Denominazioni di origine e patrimonio culturale*, "Il diritto industriale" 2021, n. 2, p. 139.

[16] A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, "Rivista di diritto agrario" 2018, n. 3; V. Rubino, *La protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il Regolamento 1151/2012*, "Rivista di diritto alimentare" 2013, n. 4, p. 4.

[17] X. Wang, X. Song, *Expanding Geographical Indication protection at any cost? A critique of the EU law of evocation*, "Queen Mary Journal of Intellectual Property" 2022, vol. 12, n. 2, p. 206 e ss.

[18] Regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea, considerando 11.

[19] Trib. UE, sentenza T-239/23, *Nero Champagne*, punti 45–47. È improprio parlare di notorietà delle IG, infatti, sebbene esse si somiglino, configurare la rinomanza delle indicazioni geografiche come notorietà è controverso. Infatti, la rinomanza delle indicazioni geografiche è intrinseca nella loro natura, in quanto lo scopo delle indicazioni geografiche è proprio quello di riconoscere le caratteristiche e qualità che alcuni prodotti possiedono, mentre, al contrario, il marchio notorio non possiede intrinsecamente la propria notorietà, ma la acquisisce attraverso processi di natura economica, commerciale o di marketing. S. Giachero, *Evocazione di prodotti agroalimentari di qualità e marchio notorio: criteri di confronto*, "Alimenta" 2022, n. 3, p. 397.

interpretazioni giurisprudenziali, come nel caso *Nero Champagne,* hanno ammesso questa limitazione a determinate condizioni, si commette quindi un errore di diritto se si considera tale presunzione assoluta[20]. Astraendo la discussione sul piano dei soggetti trattati, la disciplina dei marchi è distinta da quella delle indicazioni geografiche, e l'equiparazione dei due istituti non può essere considerata automatica.

L'errore commesso dall'EUIPO si fondava sull'assunto secondo cui la teoria della limitazione introdurrebbe una sorta di presunzione assoluta di liceità: un marchio registrato esclusivamente per prodotti conformi al disciplinare della DOP e per servizi ad essi connessi sarebbe, per ciò solo, sottratto al rischio di sfruttamento indebito della notorietà della denominazione protetta, anche nell'ipotesi in cui il segno traesse concretamente vantaggio dalla reputazione di quest'ultima. In tale prospettiva, la semplice limitazione merceologica della domanda di marchio sarebbe stata sufficiente a neutralizzare ogni possibile interferenza con la DOP. La sentenza ha tuttavia corretto tale impostazione, chiarendo che tale teoria non introduce una presunzione assoluta, bensì soltanto una presunzione relativa.

Pertanto, il fatto che un marchio sia limitato a prodotti conformi al disciplinare della DOP o dell'IGP[21] e a servizi connessi non esclude automaticamente la possibilità di uno sfruttamento indebito della notorietà della denominazione protetta. Il consorzio di tutela o i soggetti legittimati possono infatti superare tale presunzione, dimostrando, mediante elementi concreti, sufficientemente circostanziati e concordanti[22], che il marchio tragga indebitamente vantaggio dalla reputazione della DOP o IGP, pur designando esclusivamente prodotti conformi al relativo disciplinare. Deve tuttavia precisarsi che tale ricostruzione concerne ipotesi di uso diretto della denominazione protetta all'interno del marchio e non i casi di mera evocazione, che continuano a rispondere a una logica di tutela differente[23].

---

[20] Trib. UE, sentenza T-239/23, *Nero Champagne*, punto 48.

[21] Ibidem, punto 55.

[22] Ibidem, punti 58–59.

[23] Ibidem, punto 59. All'articolo 26 del Regolamento (UE) 2024/1143, rubricato "protezione delle indicazioni geografiche" si afferma che le indicazioni geografiche siano protette contro: qualsiasi impiego commerciale diretto; qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione; qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole; qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. S. Giachero, *Evocazione di prodotti...*, p. 397; M. Giuffrida, *Il sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, in: L. Costato, F. Albisinni, V. Paganizza (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea: agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova 2023.

All'interno della sentenza, il Tribunale decide la controversia sulla base del quadro normativo applicabile rappresentato dal Regolamento (UE) n. 2013/1308, mentre oggi il rapporto tra indicazioni geografiche e marchi è disciplinato dal Regolamento (UE) n. 2024/1143[24]. L'interpretazione dell'articolo 103 del Regolamento (UE) n. 2013/1308[25] presenta alcune criticità applicative, emerse con particolare evidenza proprio nel caso *Nero Champagne*. La società titolare del marchio contestato invocava tale disposizione quale fondamento della possibilità di registrare un marchio contenente una DOP, purché limitato ai prodotti conformi al disciplinare. Tale argomento si inseriva nella prassi consolidata dell'EUIPO fondata sulla teoria della limitazione. Un'interpretazione eccessivamente restrittiva dell'articolo 103, tale da escludere radicalmente la registrabilità di marchi contenenti DOP o IGP anche quando riferiti a prodotti conformi al disciplinare, avrebbe potuto incidere sulla stabilità di numerosi marchi già registrati da operatori legittimati all'uso della denominazione protetta. Il problema, pertanto, non riguarda l'invocazione della disposizione in sé, ma le conseguenze sistematiche derivanti da un eventuale superamento radicale dell'approccio precedentemente adottato dall'EUIPO. Su tali basi, il Tribunale è stato indotto a chiarire le condizioni alle quali sia possibile registrare un marchio contenente una DOP, seguendo una logica di rafforzamento della tutela delle indicazioni geografiche coerente con l'orientamento della CGUE.

3. I complessi rapporti tra IG e marchi

La teoria della limitazione espone ulteriormente il rapporto problematico tra marchi e indicazioni geografiche. Il nome geografico ricopre una funzione centrale nella produzione agroalimentare, presentandosi come uno strumento privilegiato nella comunicazione al consumatore del rapporto tra alimento e territorio di produzione. L'idoneità del nome geografico a richiamare l'interesse del consumatore ha reso necessario l'intervento del legislatore al fine di evitare forme distorte di concorrenza. L'Unione europea, riconoscendo e valorizzando progressivamente le indicazioni geografiche quali segni distintivi di prodotti agricoli e alimentari portatori di un valore immateriale derivante dal territorio, dalla reputazione e dalle pratiche produttive, ha progressivamente rafforzato gli strumenti di tutela a disposizione dei produttori legittimati all'uso delle denominazioni registrate. Parallelamente, però, ha

[24] T. Georgopoulos, *"Nero Champagne": une avancée pour les indications géographiques ou une jurisprudence sur le champagne?*, "Revue de droit rural" 2025, n. 12, p. 23.

[25] Regolamento (UE) 2013/1308, articolo 103.

introdotto limiti alla registrazione e all'utilizzo di marchi suscettibili di evocare denominazioni protette anche per prodotti non affini a quelli agricoli o alimentari[26].

Si pone dunque un problema relativo all'individuazione dei confini della tutela accordata ai segni geografici. La registrazione di una DOP o di un'IGP non attribuisce a un singolo produttore un diritto esclusivo sul nome protetto in senso assimilabile a quello derivante dalla titolarità di un marchio individuale. Essa riconosce piuttosto a tutti i produttori stabiliti nell'area geografica interessata e conformi al disciplinare il diritto di utilizzare la denominazione protetta, escludendone l'impiego da parte di operatori non legittimati. La tutela si manifesta attraverso il divieto di utilizzo della DOP o dell'IGP sotto molteplici forme da parte di terzi non autorizzati[27]. Sotto questo profilo, il rapporto tra marchi e indicazioni geografiche presenta alcune affinità ma anche differenze strutturali. In entrambi i casi si è in presenza di segni distintivi suscettibili di generare valore economico e reputazionale; tuttavia, non è possibile procedere a un'automatica assimilazione dei diritti derivanti dal marchio e da una denominazione protetta.

Mentre il marchio, contenente o meno un nome geografico, attribuisce a un titolare individuale un diritto di esclusiva di natura patrimoniale, ma il cui significato economico dipende dal prestigio del titolare imprenditore, le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine si collegano alle virtù che il territorio può donare ai prodotti. Il fatto che le indicazioni geografiche costituiscano diritti di proprietà intellettuale non implica, pertanto, che esse siano governate dalle medesime logiche proprietarie dei marchi. Alla dimensione economico-patrimoniale si affianca infatti una marcata componente pubblicistica, connessa alla tutela del territorio, della qualità certificata e dell'interesse dei consumatori alla corretta informazione sull'origine del prodotto. Per tale ragione, mentre nel sistema dei marchi il diritto può essere ceduto o concesso in licenza dal titolare[28], nel caso delle denominazioni protette non è configurabile una cessione dell'uso del *nomen* registrato a soggetti estranei al sistema della denominazione di origine protetta. Il diritto di utilizzo spetta esclusivamente ai produttori che operano nell'area

[26] C.F. Coduti, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, "Rivista di diritto alimentare" 2017, n. 4, p. 65.

[27] Regolamento (UE) 2024/1143, articoli 26 e 31.

[28] La licenza è la concessione da parte del titolare del marchio dell'utilizzo del segno, purché tale utilizzo sia conforme al contratto di licenza stipulato tra le parti. Ad ogni modo la licenza concede solo un trasferimento a titolo temporaneo dell'utilizzo del marchio. Regolamento (UE) n. 2017/1001, articolo 25.

geografica delimitata e rispettano il disciplinare di produzione, restando inscindibilmente legato a tali presupposti oggettivi.

Non è dunque configurabile la concessione in licenza della denominazione protetta. È infatti la localizzazione geografica a conferire valore e caratteristiche al prodotto; di conseguenza, un prodotto realizzato al di fuori dell'area geografica designata, pur nel rispetto del disciplinare e in presenza di un trasferimento di *know-how*, non potrebbe beneficiare della denominazione protetta e si configurerebbe come prodotto contraffatto[29]. I conflitti tra indicazioni geografiche e marchi si fondano sull'anteriorità. La domanda di registrazione di un marchio in conflitto con un'indicazione geografica deve essere respinta quando essa sia successiva alla domanda di registrazione della denominazione protetta. Sembrano quindi trovare applicazione i principi generali della proprietà industriale, anche alla luce della prassi dell'EUIPO, che riconosce un certo grado di tutela alle indicazioni geografiche nei conflitti con marchi successivi.

Nella sentenza il tema del rapporto tra indicazioni geografiche e marchi emerge anche in relazione al potenziale sfruttamento della reputazione da parte dei prodotti che beneficiano della denominazione protetta. Nell'ambito del divieto di informazioni false o fuorvianti, il baricentro della tutela non risiede più esclusivamente nella reputazione dell'indicazione geografica, bensì nella conformità del prodotto e delle sue modalità di presentazione commerciale ai requisiti imposti dal disciplinare. La protezione si estende così oltre le sole ipotesi di sfruttamento della notorietà della denominazione, ricomprendendo anche ogni comunicazione commerciale idonea a creare un'impressione ingannevole circa l'origine o le caratteristiche del prodotto, delineando un livello di tutela più ampio[30].

4. Dubbi e problematicità sulla pronuncia

La posizione adottata dal Tribunale presenta alcuni profili problematici. Il primo riguarda il fatto che la presunzione possa essere confutata soltanto da soggetti terzi e non decisa *ex officio* dall'EUIPO. Tale impostazione sembra entrare in tensione con quanto affermato nel caso *Grana Biraghi*[31],

[29] S. Carmignani, *La nuova disciplina delle indicazioni geografiche. Profili di qualificazione e tutela*, "Rivista di diritto alimentare" 2025, n. 2, p. 30.

[30] T. Georgopoulos, *"Nero Champagne": une avancée...*, p. 23.

[31] Trib. UE, sentenza T-291/03 del 15 luglio 2005, *Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano c. Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno (UAMI) – Biraghi S.p.A.*, ECLI:EU:T:2007:255.

nel quale il Tribunale aveva ritenuto necessario che l'EUIPO (allora UAMI) garantisse la prevalenza della tutela delle indicazioni geografiche rispetto alla registrazione di marchi successivi[32]. Il secondo profilo problematico concerne il livello di prova richiesto per superare la presunzione. Il Tribunale afferma infatti che siano necessari "elementi concreti, sufficientemente circostanziati e concordanti"[33], lasciando intendere che la sola reputazione dell'indicazione geografica non sia sufficiente e che occorra invece un elemento ulteriore e tangibile.

È possibile individuare un parallelismo tra la sentenza *Grana Biraghi* e la sentenza *Nero Champagne*, poiché in entrambe emerge il ricorso a un meccanismo presuntivo nella valutazione della compatibilità tra uso del segno e tutela della denominazione protetta, sebbene con intensità e funzione differenti. Nella vicenda *Nero Champagne*, la questione ruota attorno alla cosiddetta teoria della limitazione. Nella sentenza *Grana Biraghi* la logica presuntiva si manifesta in modo differente: la conformità del prodotto al disciplinare della DOP e la legittimazione del produttore all'uso della denominazione tendono a far presumere la liceità dell'utilizzo del riferimento geografico nella comunicazione commerciale, purché tale uso non risulti idoneo a ingannare il consumatore o a compromettere le funzioni di tutela della denominazione. Il parallelismo tra le due decisioni, dunque, non implica l'esistenza di una medesima presunzione giuridica, ma evidenzia una comune tendenza interpretativa a riconoscere che il rispetto del disciplinare possa costituire un elemento iniziale di liceità dell'uso della DOP, pur senza escludere un successivo controllo circa eventuali abusi, sfruttamenti indebiti o effetti fuorvianti.

La pronuncia esaminata assume particolare rilievo nel quadro della giurisprudenza relativa ai rapporti tra indicazioni geografiche e marchi, poiché chiarisce la natura e i limiti della teoria della limitazione sviluppata dall'EUIPO. Il contributo innovativo della decisione non consiste nell'escludere la possibilità di registrare marchi contenenti una DOP o una IGP, bensì nell'affermare che la conformità dei prodotti al disciplinare non è di per sé sufficiente a escludere ogni forma di sfruttamento indebito della reputazione della denominazione protetta. Con tale pronuncia, il Tribunale ha contribuito a rafforzare la tutela delle indicazioni geografiche nei conflitti con i marchi successivi, confermando una tendenza già presente nella giurisprudenza

[32] Ibidem, punti 56–60; B. Fontaine, S. Martin, *Limitation theory after the general Court's Nero Champagne judgment: survival in a weakened form-from immunity to presumption*, "Journal of intellectual Property Law & Practice" 2025, vol. 20, n. 12, pp. 761–764.

[33] Trib. UE, sentenza T-239/23 del 12 maggio 2023, *Nero Champagne*, punti 58–59.

unionale a riconoscere una protezione particolarmente intensa alle denominazioni registrate. Se, da un lato, emerge l'affinità tra i due istituti, dall'altro, si esalta sempre più la natura *sui generis* delle IG, che ricoprono sempre più un ruolo centrale nelle dinamiche delle politiche agricole e commerciali europee, sebbene tale tendenza appaia mitigata dalla posizione dell'EUIPO, in contrapposizione con la tendenza espansionistica della CGUE[34].

Conclusioni

La sentenza *Nero Champagne* si inserisce nel solco di una giurisprudenza progressivamente orientata all'ampliamento della tutela delle indicazioni geografiche, soprattutto verso quelle caratterizzate da particolare notorietà. L'aspetto centrale della decisione consiste nel superamento dell'impostazione precedentemente seguita nella prassi EUIPO, fondata su una concezione sostanzialmente assoluta della teoria della limitazione. Il Tribunale chiarisce invece che la limitazione del marchio ai soli prodotti conformi al disciplinare non esclude automaticamente il rischio di sfruttamento della reputazione della DOP o IGP. Ne risulta rafforzata la natura *sui generis* delle indicazioni geografiche, la cui tutela non si esaurisce nella certificazione tecnica del prodotto, ma si estende alla protezione del valore reputazionale incorporato nella denominazione. La sentenza conferma così la progressiva evoluzione delle

[34] Nel corso del tempo è emersa la tendenza della CGUE di incrementare la tutela delle indicazioni geografiche soprattutto in relazione alla fattispecie evocativa. Questo processo ha reso sempre più labili i confini tra le fattispecie di imitazione, usurpazione ed evocazione, conducendo il regime *sui generis* della tutela delle indicazioni geografiche ad un livello superiore di tutela esclusivo, un livello nuovo che potrebbe condurre ad effetti nuovi e potenzialmente discutibili. B. Calabrese, *L'evocazione delle indicazioni geografiche in materia di servizi e prodotti non comparabili*, "Giurisprudenza commerciale" 2023, n. 2, p. 201/II; L. Sunner, *How the European Union is expanding the protection levels afforded to Geographical Indications as part of its global trade policy*, "Journal of Intellectual Property Law & Practice" 2021, vol. 16, n. 4–5, p. 241; CGUE, sentenza C-87/97 del 10 marzo 1999, *Gorgonzola c. Cambozola, Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola*, ECLI:EU:C:1999:115; CGUE, sentenza C-75/15 del 22 dicembre 2016, *Viinverla Oy c. Sosiaali- ja terveysalan lupa valvontavirasto*, ECLI:EU:C:2016:35; CGUE, sentenza C-614/17 del 21 marzo 2019, *Queso Manchego, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL, Juan Ramón Cuquerella Montagud*, ECLI:EU:C:2019:344; CGUE, sentenza C-393/16 del 12 luglio 2018, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne c. Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG*, ECLI:EU:C:2017:991; CGUE, sentenza C-490/19 del 15 dicembre 2020, *Morbier, Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier c. Société Fromagère du Livradois SAS*, ECLI:EU:C:2020:1043.

indicazioni geografiche da semplici diritti di proprietà intellettuale a strumenti di politica agricola, valorizzazione territoriale e tutela del patrimonio agroalimentare europeo, e quindi, istituto privilegiato della politica europea[35].

Permangono, ad ogni modo, alcuni profili problematici. La sentenza, pur confermando l'ammissibilità della teoria della limitazione, non definisce in modo preciso quali elementi probatori siano sufficienti per dimostrare lo sfruttamento indebito della reputazione della DOP o IGP. Ne deriva un margine di discrezionalità applicativa particolarmente ampio, che potrebbe incidere sulla prevedibilità delle decisioni dell'EUIPO e aumentare il livello di incertezza per gli operatori economici. La pronuncia produce inoltre conseguenze rilevanti sul piano delle strategie di deposito dei marchi. Gli operatori che intendano utilizzare una denominazione protetta all'interno di un marchio dovranno valutare non soltanto la conformità del prodotto al disciplinare, ma anche il possibile impatto reputazionale del segno nel suo complesso. Parallelamente, i consorzi di tutela e i soggetti legittimati all'enforcement delle indicazioni geografiche dispongono ora di uno spazio argomentativo più ampio per contestare marchi che, pur riferendosi a prodotti conformi al disciplinare, possano trarre vantaggio dalla reputazione della denominazione protetta. In prospettiva futura, resta da verificare in che misura l'EUIPO recepirà l'impostazione del Tribunale e se la prassi amministrativa evolverà verso un controllo più rigoroso dei marchi contenenti DOP o IGP.

La sentenza *Nero Champagne* sembra comunque confermare una tendenza del diritto unionale verso un rafforzamento progressivo della tutela delle indicazioni geografiche, non soltanto come diritti di proprietà intellettuale, ma anche come strumenti di politica agricola, valorizzazione territoriale e tutela del patrimonio agroalimentare europeo.

BIBLIOGRAFIA

Calabrese B. (2023), *L'evocazione delle indicazioni geografiche in materia di servizi e prodotti non comparabili*, "Giurisprudenza commerciale" n. 2.

Carmignani S. (2025), *La nuova disciplina delle indicazioni geografiche. Profili di qualificazione e tutela*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.

Coduti C.F. (2017), *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, "Rivista di diritto alimentare" n. 4.

Di Lauro A. (2018), *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, "Rivista di diritto agrario" n. 3.

[35] G. Miribung, *Inquadramento delle indicazioni...*, p. 23; X. Wang, X. Song, *Expanding Geographical Indication...*, p. 206 e ss.

Fontaine B., Martin S. (2025), *Limitation theory after the general Court's Nero Champagne judgment: survival in a weakened form-from immunity to presumption*, "Journal of Intellectual Property Law & Practice" vol. 20, n. 12.

Georgopoulos T. (2025), "*Nero Champagne": une avancée pour les indications géographiques ou une jurisprudence sur le champagne?*, "Revue de droit rural" n. 12.

Giachero S. (2022), *Evocazione di prodotti agroalimentari di qualità e marchio notorio: criteri di confronto*, "Alimenta" n. 3.

Giuffrida M. (2023), *DOP e IGP: analogie e differenze*, in: L. Costato, F. Albisinni, V. Paganizza (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea: agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Milano.

Giuffrida M. (2023), *Il sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, in: L. Costato, F. Albisinni, V. Paganizza (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea: agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova.

Miribung G. (2019), *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPSe CETA: qualche osservazione*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.

Montero P. (2021), *Denominazioni di origine e patrimonio culturale*, "Il diritto industriale" n. 2.

Rubino V. (2013), *La protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il Regolamento 1151/2012*, "Rivista di diritto alimentare" n. 4.

Sunner L. (2021), *How the European Union is expanding the protection levels afforded to Geographical Indications as part of its global trade policy*, "Journal of Intellectual Property Law & Practice" vol. 16, n. 4–5.

Veronesi P. (2023), *Possibili sviluppi nella prassi EUIPO sui conflitti tra marchi e Indicazioni Geografiche anteriori*, "Rivista dell'ordine dei consulenti in proprietà intellettuale" n. 2.

Wang X., Song X. (2022), *Expanding Geographical Indication protection at any cost? A critique of the EU law of evocation*, "Queen Mary Journal of Intellectual Property" vol. 12, n. 2.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 207–218
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.11

Jitka Matějková

Mendel University in Brno, Czech Republic
e-mail: jitka.matejkova@mendelu.cz
ORCID: 0000-0002-5103-2729

Legal protection of soil and landscape in the Czech Republic in the light of evolving EU law: an assessment of implementation (2014–2025)

La tutela giuridica del suolo e del paesaggio nella Repubblica Ceca nel quadro del diritto dell'UE in evoluzione: valutazione dell'attuazione (2014–2025)

This article presents the EU and Czech legal frameworks for soil and landscape protection and identifies shortcomings in the implementation of EU legislation that undermine the effective protection of soil and landscape in the Czech Republic. Shortcomings have been identified in the following areas: harmonised monitoring of soil health and contaminated-site inventories; mitigation of urban sprawl (land-take) integrated into spatial planning through a clear hierarchy of avoidance, mitigation and compensation; the enforceability of anti-erosion standards under public law beyond subsidy control; and liability for serious soil degradation not resulting from contamination. The proposed coherent reform package includes a Soil Health Act implementing the EU monitoring framework, binding land-use trajectories in spatial planning, public-law obligations equivalent to GAEC standards, an extended administrative liability regime for severe non-contamination soil degradation, and open, interoperable data to support monitoring and enforcement. Combined with inter-ministerial coordination, these measures could align Czech practice with the evolving EU acquis and deliver tangible benefits in terms of improved soil health, reduced erosion and the reversal of land sealing.

Keywords: soil protection, land-take, Soil Monitoring and Resilience Directive, Nature Restoration Regulation, GAEC, environmental liability

Il presente contributo analizza i quadri giuridici dell'Unione europea e della Repubblica Ceca in materia di tutela del suolo e del paesaggio e individua le lacune nell'attuazione della normativa dell'UE che ne compromettono l'efficacia nella Repubblica Ceca. Sono state riscontrate lacune nei seguenti ambiti: monitoraggio armonizzato dello stato di salute

 © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

del suolo e inventario dei siti contaminati; mitigazione del fenomeno del consumo di suolo (*land-take*) integrata nella pianificazione territoriale, con una chiara gerarchia di prevenzione, mitigazione e compensazione; applicazione, nell'ambito del diritto pubblico, degli standard di protezione contro l'erosione oltre il mero controllo dei sussidi; responsabilità per la grave degradazione del suolo non derivante da contaminazione. Il pacchetto coerente di riforme proposto comprende: una «legge sulla salute del suolo» finalizzata all'attuazione del quadro europeo di monitoraggio; traiettorie vincolanti di consumo di suolo nella pianificazione territoriale; obblighi equivalenti alle norme GAEC integrati nel diritto pubblico; un regime esteso di responsabilità amministrativa per la grave degradazione del suolo non derivante da contaminazione; dati aperti e interoperabili a sostegno del monitoraggio e dell'applicazione delle norme. In combinazione con il coordinamento interministeriale, tali misure possono contribuire ad adeguare la prassi ceca al corpus giuridico dell'UE in evoluzione e apportare benefici tangibili in termini di stato di salute del suolo, riduzione dell'erosione e desigillazione del suolo.

Parole chiave: tutela del suolo, consumo di suolo, direttiva sul monitoraggio e la resilienza del suolo, regolamento sul ripristino della natura, GAEC, responsabilità ambientale

Introduction

Healthy soils are a *sine qua non* for food security, water regulation and biodiversity. Yet, until very recently, the European Union lacked a comprehensive soil law. The legislative landscape shifted with the adoption of the Soil Monitoring and Resilience Directive (SML)[1] which establishes an EU-wide framework for assessing soil health, harmonising methodologies and building national inventories of contaminated sites with the long-term horizon of healthy soils by 2050. In parallel, the Nature Restoration Regulation[2] (NRR) sets binding restoration targets and requires national restoration plans, thus making landscape recovery justiciable and time bound. Read together with enhanced CAP conditionality (GAEC 5–8) and the cross-cutting assessment and liability regimes (EIA/SEA, ELD[3] a, WFD[4]), these instruments raise the

[1] Directive (EU) 2025/2360 of the European Parliament and of the Council of 12 November 2025 on soil monitoring and resilience (Soil Monitoring Law) (OJ L, 2025/2360, 26.11.2025).

[2] Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (OJ EU 29.07.2024).

[3] European Commission, Directorate-General for Environment. Environmental liability (ELD), https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-liability_en [accessed on 5.10.2025].

[4] Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (Water Framework Directive) (OJ EU L 327, 22.12.2000).

baseline for soil and landscape governance across the Union. This article formulates a focused doctrinal assessment and: first, it clarifies the operative content of the relevant EU instruments; second, it examines their reflection and enforceability in Czech law; third, it offers a concise evaluation of the current transposition/implementation gap and practical recommendations for closing it.

1. Scoping review and doctrinal comparative approach

This study employs a two-track design: (i) a scoping review that maps EU and Czech instruments governing soil and landscape protection, and (ii) a doctrinal, legal-comparative analysis that interprets those instruments, evaluates their coherence and normative force, and contrasts EU requirements with Czech transposition and implementation. The sources date from the period between 2014–2025 and include EUR-Lex, Council records, Commission/DG Environment materials, EEA/CLMS documentation, Czech official collections (Sbírka zákonů; Zákony pro lidi), and case law of the CJEU and Czech supreme jurisdictions, supplemented by authoritative technical guidance where indicators or enforcement practice are clarified. Earlier acts have been referred to as needed. The research was iterative (Boolean queries and cross-reference follow-ups) and comprised the binding EU/CZ law, official communications and adoption records, relevant case law, and probative technical guidance while non-verifiable commentary and duplicates were excluded. Screening proceeded from titles to full texts but where instruments overlapped, *lex specialis* was prioritised and links to lex *generalis* were provided. The data were extracted consistently (legal nature/status, operative obligations, enforcement architecture, planning/agricultural linkages, and data dependencies) and were subsequently synthesised to identify points of alignment, divergence, and feasible reform options. Textual, systemic, and teleological canons were used to assess the vertical (EU → national) and horizontal (soil[5] – nature[6] – water – planning – agriculture) coherence, with emphasis put on justiciability and remedies.

[5] Council of the European Union, Council adopts new rules for healthier and more resilient European soils, 29.09.2025, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/29/council-adopts-new-rules-for-healthier-and-more-resilient-european-soils/ [accessed on 5.10.2025].

[6] Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive) (OJ EU L 206, 22.07.1992); Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Birds Directive, codified version) (OJ EU L 20, 26.01.2010).

2. European Union regulations and their implementation in the Czech Republic

2.1. The European Framework

The analysis confirms that the Union's soil–landscape *acquis* has recently crystallised around a set of vertically and horizontally interacting instruments with immediate implications for Czech law and practice. Of particular importance was the EU Soil Monitoring and Resilience Directive,[7] which inaugurated the first Union-wide framework for assessing and monitoring soil health. The Directive's core operative content requires Member States to establish harmonised national monitoring systems, apply common assessment methodologies, compile interoperable inventories of contaminated sites, and fulfil periodic reporting obligations. Functionally, these duties are designed to support mitigation of land-take and soil sealing along a trajectory towards healthy soils by 2050. For the Czech Republic, the results indicate three near-term implementation tasks: a statutory definition of "soil health" anchored in measurable indicators; an explicit allocation of competences across the environment and agriculture portfolios; and the construction of interoperable registries and reporting pipelines that feed into European Environment Agency systems.[8]

Complementing this monitoring backbone, the Nature Restoration Regulation (EU) 2024/1991, in force since 18 August 2024, introduces binding restoration targets and the obligation to adopt national restoration plans that include the milestone of restoring at least 20% of EU land and sea by 2030 with trajectories to 2040/2050. In the domains of soils and agricultural landscapes, these targets translate into quantified obligations that must be operationalised through indicators capable of administrative and judicial control. The Czech interface is most logically situated within regional development principles and municipal spatial plans (ZÚR/ÚP) and in agri-environmental measures addressing biotope structure, and the findings show that integrating restoration indicators into these instruments is the critical step on the path from policy aspiration to enforceable duty.

At the farm-level baseline, enhanced CAP conditionality under Regulations (EU) 2021/2115 and 2021/2116[9] remains a central vector for soil

[7] Council of the European Union, Council adopts new rules...

[8] Ibidem.

[9] Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural De-

protection. Good Agricultural and Environmental Conditions: GAEC 5 (erosion-limiting tillage), GAEC 6 (minimum soil cover), GAEC 7 (crop rotation/diversification), and GAEC 8 (retention of landscape features and non-productive areas, now largely channelled via eco-schemes) constitute minimum standards. The 2024–2025[10] targeted amendments introduced flexibilities – including derogations affecting GAEC 6–8 and lighter controls for small farms. Their analysis constitutes grounds for creating national enforcement baselines. In the Czech context, the stability and universality of these soil-related duties depend on their translation into public-law obligations that apply beyond subsidy recipients and are insulated, to the extent possible, from EU-level seasonal simplifications.

The cross-cutting impact-assessment layer shapes outcomes further. The Environmental Impact Assessment Directive,[11] as amended, requires prior appraisal of projects likely to have significant environmental effects, while the Strategic Environmental Assessment Directive[12] embeds environmental considerations at plan and programme stages. The results show that both frameworks operate as effective vehicles for diagnosing sealing and erosion risks and for applying the avoid – mitigate – compensate hierarchy; their efficacy, however, turns on the systematic use of soil-health indicators and land-take metrics in scoping and decision reasoning.

Liability and remediation are only partially covered by the current EU toolbox. The Environmental Liability Directive[13] (ELD) operationalises the polluter-pays principle for land (soil) damage where contamination entails

velopment (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013 (OJ L 435, 6.12.2021); Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013 (OJ L 435, 6.12.2021).

[10] Regulation (EU) 2024/1468 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 amending Regulations (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards good agricultural and environmental condition standards, schemes for climate, environment and animal welfare, amendment of the CAP Strategic Plans, review of the CAP Strategic Plans and exemptions from controls and penalties (OJ EU 24.05.2024).

[11] Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (OJ EU L 26, 28.01.2012).

[12] Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (OJ L 197, 21.07.2001).

[13] Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ L 143, 30.04.2004).

a significant risk to human health, triggering preventive and remedial obligations. The study confirms that non-contamination degradations – such as compaction or accelerated erosion from land management – fall largely outside the ELD's scope, leaving room for Member States to craft complementary national remedies if they seek comprehensive coverage of soil harms.

Finally, sectoral regimes indirectly discipline soil-relevant practices. The Water Framework Directive's good-status objectives and controls on nutrients and sediment impose material constraints on agricultural run-off, erosion, and nutrient leaching and influence (govern) the Czech nitrates regime and buffer-strip requirements. In parallel, the Habitats and Birds Directives, via Natura 2000 site protection and broader conservation duties, safeguard the landscape structures such as hedgerows, wetlands, semi-natural grasslands that underpin soil functions and farm management. An alignment of these conservation obligations with the Nature Restoration Regulation's quantitative targets emerges as a necessary condition for coherent implementation. Collectively, these findings depict an *acquis* that is simultaneously consolidating and escalating in ambition: monitoring is becoming harmonised and justiciable, restoration is moving from policy to binding targets, baseline farm standards remain pivotal but fluid, and classic impact-assessment and liability tools require tighter coupling with soil-specific indicators to close residual governance gaps.

2.2. The Czech framework

Although the Czech regime for soil and land protection remains dispersed across sectoral statutes, planning instruments, and environmental regulations, an increasingly coherent architecture is emerging for integration with the evolving EU *acquis*.[14] The Act on the Protection of the Agricultural Land Fund (zákon č. 334/1992 Sb. as amended č. 183/2024 Sb.; effective as of 1 July 2024, and its selected parts since 1 January 2025[15]) continues to govern the protection principles, withdrawals, and records of soil quality and land-take. Full congruence with the Soil Monitoring and Resilience Directive will require a consolidated, indicator-based monitoring system that integrates the quality and contamination data, a clearer allocation of competences between environmental and agricultural portfolios, and an explicit legal interface tying land-take considerations to permitting and spatial planning. The Nature and

[14] Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA Act) 2001, as amended.

[15] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, 1992, as amended.

Landscape Protection Act (zákon č. 114/1992 Sb.) is built on the ecological backbone formed by USES (Územní systém ekologické stability), Natura 2000 and the landscape character and tree protection requirements and is supported by remedial tools onto which Nature Restoration targets as well as other indicators that should be normatively anchored at national, regional, and municipal levels.

Spatial governance levers capable of translating substantive duties into justiciable outcomes concentrate in the Building Code (zákon č. 283/2021 Sb., in force since 2024[16]). Its instruments – principles of territorial development (ZÚR), municipal spatial plans (ÚP), and regulatory plans – are suited to operationalising land-take and sealing mitigation through a structured "avoid–mitigate–compensate" hierarchy, a brownfield-first preference, and systematic embedding of soil-relevant constraints and data layers in decision reasoning. Practical implications in planning practice are already visible in the judicial review of spatial-planning decisions affecting the Agricultural Land Fund. In its judgment of 30 January 2020 (ref. no. 2 As 187/2017-327), the Supreme Administrative Court examined whether the planning documentation and reasoning adequately assessed the consequences of the proposed solution for agricultural land and whether the public-interest justification was supported by a defensible weighing of alternatives. The case illustrates how incomplete implementation translates into litigation risk: where the record does not transparently demonstrate why land-take is unavoidable and how less soil-intensive alternatives were genuinely examined, the measure becomes vulnerable to annulment. This practical experience directly supports the article's recommendation to embed a legally reviewable "avoid–mitigate–compensate" logic (including a "brownfield-first" expectation where relevant) into planning evidence and decision reasoning.[17]

On the agronomic plane, Decree č. 240/2021 Sb. specifies erosion-risk assessment, permissible loss thresholds, and mandatory anti-erosion measures. To maximise preventive effect, these standards should function as binding public-law constraints in permitting and controls and they interoperate with national erosion-risk maps and Land Parcel Identification System (LPIS). In parallel, Government Regulation č. 262/2012 Sb., as amended in 2024 (č. 193/2024 Sb.), designates nitrate-vulnerable zones and prescribes fertilizer-management, slope/buffer, and timing rules that link water-quality objectives to farm practice. Coherence with Water Framework Directive

[16] Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, 2021, entering into force in stages from 2024.

[17] Nejvyšší správní soud, Rozsudek ze dne 30 January 2020, sp. zn. 2 As 187/2017-327.

objectives and Common Agricultural Policy (CAP)[18] conditionality is essential, with datasets interoperable across LPIS[19] and spatial-planning evidence bases. Finally, the Environmental Impact Assessment (EIA) Act (zákon č. 100/2001 Sb.) transposes the EIA Directive and, together with Environmental Impact Assessment (SEA)[20] it acts as a gatekeeper for projects, plans, and programmes with significant soil and landscape impacts, providing a robust conduit for applying the avoid–mitigate–compensate hierarchy.

Implementation outcomes also indicate that charges and sectoral controls alone have limited steering capacity. Indicator-based assessments of land-take in Europe show persistent conversion pressures in functional urban areas, while national environmental reporting likewise documents continued pressures on soil functions linked to land development and sealing.[21] These documented trends substantiate the article's claim that, without binding trajectories and standardised assessment tools (e.g., a consistent sealing/land-take statement used across permitting and planning), soil sealing is too often addressed through *ad hoc* mitigation or *ex post* offsets rather than through a structured *ex ante* avoidance test.[22]

Overall, SML and the Nature Restoration Regulation raise the baseline *via* harmonised monitoring and quantified restoration targets. To be fully EU-consistent, the Czech framework now needs: (i) a unified soil-health monitoring system and a contamination registry aligned with SML; (ii) land-take and sealing mitigation embedded and justiciable within the Building Code ecosystem; and (iii) stable, enforceable anti-erosion duties operating irrespective of CAP-subsidy status.

A further concrete constraint concerns enforceability at farm level outside subsidy-linked controls. Where soil-protection obligations are made operational predominantly through conditionality checks, compliance incentives and oversight intensity differ markedly between beneficiaries and non-beneficiaries. This unevenness is problematic precisely for risks that

[18] Nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu, as amended.

[19] Vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí, 2021.

[20] Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA Act), 2001, as amended.

[21] European Environment Agency, *Net land-take in cities and commuting zones in Europe (indicator assessment)*, Copenhagen, 23 March 2023, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/net-land-take-in-cities [accessed on 5.01.2026].

[22] Ministerstvo životního prostředí, *Zpráva o stavu životního prostředí České republiky 2023*, Praha 2024, https://www.mzp.cz/cz/zprava_o_stavu_zivotniho_prostredi [accessed on 2.01.2026].

are spatially concentrated and recurrent (erosion-prone parcels, compaction hotspots, diffuse sealing externalities). The need for a uniform, indicator-anchored baseline – paired with risk-based inspection capacity and remedial orders – is consistent with the growing emphasis in European monitoring work on measurable thresholds and harmonised indicator sets for "soil health" assessments.[23]

Conclusions

A crosswalk of the EU *acquis* and Czech law exposes structural, and not merely technical, misalignments. The Union's soil-monitoring regime requires harmonised "soil health" indicators, interoperable contamination registries and periodic reporting; Czech datasets exist but are fragmented, methodologically heterogeneous and lack a statutory anchor. Aligning practice demands secondary legislation defining indicators, a unified national soil registry, and codified reporting under a clearly mandated lead authority. Land-take and sealing remain insufficiently controlled: charges for ZPF (Zemědělský půdní fond) withdrawals do not substitute for binding trajectories or a justiciable avoid–mitigate–compensate (AMC) test in permitting. A practical illustration of why a standardised AMC test matters can be found in Czech administrative adjudication. The Supreme Administrative Court has reiterated that the protection of the agricultural land fund constitutes a public interest and that development should, where feasible, be directed preferentially to non-agricultural land; insufficient reasoning on this point may undermine the legal defensibility of planning or permitting decisions.[24] This case-law logic supports the paper's claim that ZPF withdrawal charges, while relevant, cannot replace a reviewable AMC-style justification based on alternatives, minimisation of sealing, and demonstrable compensation measures.

Nature Restoration targets are not yet hard-wired into regional and municipal plans, weakening prioritisation of hedgerows, riparian buffers and semi-natural grasslands. The Czech planning system is already put into operation, binding environmental constraints (e.g., through legally relevant planning layers and protected-elements regimes). The remaining implementation step for restoration is therefore not the creation of entirely

[23] European Environment Agency, *Soil monitoring in Europe: indicators and thresholds for soil health assessments*, EEA Report No 08/2022, Copenhagen 2023, https://www.eea.europa.eu/publications/soil-monitoring-in-europe [accessed on 3.01.2026].

[24] Nejvyšší správní soud, Rozsudek ze dne 30 January 2020, sp. zn. 2 As 187/2017-327.

new instruments, but the legal "hard-wiring" of restoration indicators into the existing planning logic so that municipal and regional plans demonstrate explicitly how decisions avoid or minimise the loss of soil-supporting landscape structures and how restoration obligations are translated into spatially specific, reviewable criteria. On farms, GAEC duties are enforced mainly by subsidies, leaving gaps beyond beneficiaries while liability for serious non-contamination degradation (compaction, erosion, diffuse sealing) is likewise under-specified. The limitation is not merely theoretical. Under the Environmental Liability Directive, "land damage" is framed primarily around contamination that creates a significant risk of adverse effects on human health, which structurally leaves serious non-contamination degradation (e.g., compaction or accelerated erosion without a qualifying contamination event) outside the Directive's core trigger.[25] This helps to explain why extending national administrative tools for prevention and restoration in cases of severe non-contamination degradation would materially strengthen enforceability while remaining consistent with the polluter-pays rationale.

A coherent remedy couples statutory monitoring, binding land-take trajectories with AMC, and GAEC-equivalent public-law duties, enabled by open, auditable indicators (erosion, SOC, imperviousness, contamination, landscape connectivity), a formal MŽP[26] – MZe[27] – MMR[28] coordination mechanism, risk-based inspections with explicit remedial toolkits, and cost-reflective economic instruments (recalibrated ZPF charges, earmarked de-sealing funds, restoration bonds). Together, these measures convert dispersed capacities into a legally robust regime, yielding measurable reductions in land-take and erosion and demonstrable improvements in soil health.

These prescriptions align with core EU and Czech public-law principles. Enforceability hinges on justiciability: duties must be clear, procedurally defined, and sanctionable; regulations apply directly, while directives – interpreted with account taken for their content and purpose – must achieve their effects. Shifting soil-protection duties from subsidy instruments to public law strengthens legal certainty, equal treatment, and a timely administrative

[25] Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability regarding the prevention and remedying of environmental damage (OJ EU L 143, 30.04.2004, pp. 56–75), Art. 2(1)(c).

[26] Ministry of the Environment of the Czech Republic (MŽP): https://mzp.gov.cz/ [accessed on 5.10.2025].

[27] Ministry of Agriculture of the Czech Republic (MZe): https://mze.gov.cz/public/portal/mze/en [accessed on 5.10.2025].

[28] Ministry of Regional Development (MMR): https://mmr.gov.cz/en/homepage [accessed on 5.10.2025].

relief. Subsidiarity is observed by fixing the Union's objectives and minimum architectures while leaving institutional design to the Member State; in practice, this requires a single lead authority for soil-health monitoring with formal MŽP – MZe – MMR coordination and enforceable data-sharing. Proportionality calls for risk-based, binding thresholds (land-take reduction; non-contamination degradation) tempered by evidence-based discretion and support for smallholders. Accordingly, a compact package is indicated: a Soil Health Act (indicators, unified registry, reporting leadership); time-bound no-net-land-take and a justiciable AMC test; GAEC-equivalent duties as general public-law obligations; recalibrated ZPF charges with earmarking; an administrative-liability tier for severe non-contamination harms; and an open-data portal to secure auditability. Monitored through transparent time-series metrics, this suite converts dispersed capacities into a coherent, legally robust regime delivering measurable gains in soil health and durable compliance with the evolving EU *acquis*.

A qualitative cost – benefit appraisal supports the proposed sequencing. A Soil Health Act entails upfront expenditure on information systems, sampling, and quality assurance/quality control, but yields savings *via* targeted enforcement, avoided remediation waste, and secure EU compliance. Planning integration imposes drafting and guidance costs, but it nevertheless delivers net benefits through avoided sealing, reduced runoff and infrastructure burdens, and it also produces biodiversity co-benefits. Stabilising GAEC-type duties in public law generates marginal administrative costs relative to erosion reductions and clearer compliance signals. Recalibrated ZPF withdrawal charges with earmarking align private incentives with public costs and create a durable funding stream. An administrative-liability tier for severe non-contamination degradation requires a limited set-up but offers strong deterrence and remedial leverage. Open data is low-cost with high returns in auditability, coordination, and the science–policy interface.

Implementation should respect dependencies and it should: (1) lay foundations by enacting the Soil Health Act and launching an open-data portal to standardise indicators and registries; (2) amend planning law to embed a binding land-take trajectory, a standardised AMC test, and restoration indicators within the Building Code ecosystem and ÚAP (Územně analytické podklady); (3) stabilise farm-level duties so that erosion controls apply beyond subsidy recipients; (4) complete incentive and remediation tools through recalibrated charges and a national liability tier. Governance should designate a single coordinating authority for soil-health monitoring and reporting, formalise an MŽP – MZe – MMR steering group with a technical

secretariat, and publish an annual, metric-based dashboard with automatic corrective triggers.

Enforcement must translate statute into outcomes including risk-based inspections targeted by national erosion and sealing layers. It must permit conditions reflecting soil-risk mitigation in design, construction methods, and phased de-sealing; graduated sanctions coupled with a standard-cost remedial toolkit (re-vegetation, contouring, water-retention, de-sealing) and appropriate bonds; and positive pathways (e.g., expedited reviews) for verifiable net-positive projects. Financing should combine earmarked ZPF revenues with EU instruments (eco-schemes, EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development, LIFE – L'Instrument Financier pour l'Environnement) through performance-based contracts paying for outputs (hectares restored, avoided erosion, de-sealed area). A biennial State of Soil Health report, cross-referencing SML/NRR indicators with planning and enforcement statistics, plus regional AMC "stress-tests," will institutionalise learning and iterative threshold-setting.

To sum up, SML and NRR raise the baseline; Czech law has the building blocks but faces three decisive deficits: no unified statutory monitoring system, no binding and reviewable land-take controls, and uneven enforceability of anti-erosion standards beyond subsidies. A coordinated package, a Soil Health Act, land-use rules operationalising measurable trajectories and AMC, GAEC-equivalent public-law duties, augmented by open data, modernised charges with earmarking, and an administrative-liability tier, would convert fragmented capacities into a coherent, legally robust regime capable of delivering measurable reductions in land-take and erosion, improved soil health, and durable compliance with the evolving EU *acquis* while preserving proportionality and subsidiarity.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 219–249
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.12

Łukasz Mikołaj Sokołowski

Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland
e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0001-7391-7205

Counteracting food losses and food waste as an instrument for implementing the right to adequate food and sustainable food security in international law

La riduzione delle perdite e dello spreco alimentare quale strumento di attuazione del diritto a un'alimentazione adeguata e della sicurezza alimentare sostenibile nel diritto internazionale

This article aims to determine whether and to what extent reducing food losses and waste may be considered as an effective means of implementing the right to adequate food and sustainable food security in international law. The analysis examines the evolution of the right to food and the concepts of food security and food sovereignty, as well as international instruments and programmes, including the 2030 Agenda for Sustainable Development. The author demonstrates that food losses and waste may weaken food availability, access to food, the stability of food systems, and the implementation of the principle of sustainable development. The author concludes that reducing food losses and waste should be understood as a measure that supports the realisation of the right to food and sustainable food security, particularly when accompanied by broader systemic changes.

K**eywords:** food waste, food loss, right to food, food security, food sovereignty

Il presente contributo si propone di verificare se, e in quale misura, la riduzione delle perdite e dello spreco alimentare possa essere considerata uno strumento efficace ai fini dell'attuazione del diritto a un'alimentazione adeguata e della sicurezza alimentare sostenibile nel diritto internazionale. L'indagine si articola nell'esame dell'evoluzione del diritto al cibo, delle nozioni di sicurezza alimentare e di sovranità alimentare, nonché dei principali strumenti e programmi internazionali, ivi inclusa l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L'Autore dimostra che le perdite e lo spreco alimentare siano suscettibili di incidere negativamente sulla disponibilità degli alimenti, sull'accesso agli stessi, sulla stabilità dei sistemi alimentari

 © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

e sull'attuazione del principio di sviluppo sostenibile. In sede conclusiva, l'Autore sostiene, tra l'altro, che la riduzione delle perdite e dello spreco alimentare dovrebbe essere qualificata quale strumento finalizzato al rafforzamento dell'effettività del diritto al cibo e della sicurezza alimentare sostenibile, in particolare laddove accompagnata da interventi sistemici di più ampia portata.

Parole chiave: perdite e spreco alimentare, diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare, sviluppo sostenibile

1. After the Second World War, the problem of hunger and malnutrition was usually framed in terms of insufficient food supply. Consequently, the actions of individual States and international organisations focused mainly on increasing agricultural production, improving productivity and ensuring stable food supplies. Over time, however, it became clear that even an increased production and the emergence of food surpluses do not automatically lead to the elimination of hunger, since its scale is also co-determined by poverty, social inequalities and actual access to food.[1] Against this background, contemporary concepts of the right to food, food security, food sovereignty and sustainable development gradually emerged, and they constitute an important point of reference for the analysis and assessment of the phenomenon of food waste.

In the twentieth century, historic milestones in social welfare and socio-economic development[2] were reached. Increasingly, however, attention is drawn today to the fact that the world is facing epochal food-related problems arising from geopolitical events, climate crises and social divisions, the frequency of which will intensify because of the multiplicity of the factors that determine them.[3] Meanwhile, the current food system, far from ensuring a world free from hunger and malnutrition, continues to display significant deficiencies.[4] The contemporary socio-economic model reveals a reality of

[1] J.P. Pachón, M. Medina-Morenoa, F.A. Pachón-Arizab, *El hambre: abordaje desde la seguridad alimentaria hasta el derecho a la alimentación*, "Gestión y Ambiente" 2018, no. 2, p. 294.

[2] J.A. Martínez Navarro, *El derecho a la alimentación y el deber sobre los desperdicios alimentarios*, "Revista CESCO de Derecho de Consumo" 2024, no. 50, p. 30.

[3] L. Scaffardi, *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, "DPCE Online" 2023, vol. 59, no. 2, p. 2167.

[4] J.A. Martínez Navarro, *El derecho a la alimentación...*, p. 30.

extremes, in which one part of the world's population remains exposed to a real risk of food shortages and food insecurity, while another part enjoys abundance, resulting in substantial quantities of wasted food.[5] This dual reality reveals an economically inefficient food system.

It should be emphasised that the problem of hunger and malnutrition, despite periodic changes in its scale, remains current. Whereas earlier studies indicated that more than 800 million people, and therefore more than 10% of the world's population, suffered from undernourishment,[6] according to the most recent estimates in 2024 approximately 673 million people experienced hunger, which accounts for about 8.3% of the world's population.[7] Food poverty is increasing in industrialised[8] and developed countries, and this problem is particularly acute among the most vulnerable social groups – the elderly, the unemployed, the poor, the sick, immigrants, as well as within families and among children.[9]

From this perspective, it is important to demonstrate that the contemporary understanding of the right to food remains closely linked to the obligation to pursue public policies conducive to reducing food waste treated as one of the instruments for implementing food security and the principle of sustainable development. The aim of this article is therefore to answer the question whether, and to what extent, reducing food losses and food waste may be regarded as an effective instrument for implementing the right to food and sustainable food security. Achieving this aim requires an analysis of the concepts of the right to food, food security and food sovereignty, as well as of legal instruments and programmes adopted at the international level.

---

[5] M. Ramajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, "Amministrare" 2015, no. 2–3, p. 277.

[6] J.P. Pachón, M. Medina-Morenoa, F.A. Pachón-Arizab, *El hambre...*, pp. 291–292; A. Vergara-Romero, R. Sorhegui-Ortega, C. Salvador-Guerra, *La soberanía alimentaria en el desarrollo local*, "Revista de la Universidad del Zulia" 2021, no. 32, p. 55; J. Barna, M. Excoffier, *Food Security in a Just Food System*, "Rivista di diritto agrario" 2013, no. 4, p. 306; M.Á.M. López*, El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro*, "Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades" 2016, no. 36, p. 296.

[7] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing High Food Price Inflation for Food Security and Nutrition*, UNICEF Data, https://data.unicef.org/resources/sofi-2025/ [accessed on 28.03.2026].

[8] R. Paltrinieri, P. Parmiggiani, *Riduzione dello spreco alimentare, sostenibilità e inclusione sociale*, in: R. Paltrinieri, P. Parmiggiani (eds.), *Pratiche di riduzione dello spreco alimentare e inclusione sociale*, Milano 2018, p. 13.

[9] L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, "Osservatorio costituzionale" 2018, no. 1, p. 3.

2. One of the first instruments of international law that imposes an obligation on States to raise the standard of living of their citizens is the Charter of the United Nations.[10] Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations provide not only for non-interference, but also for an obligation of States to cooperate in promoting peace that may be achieved through social development, ascertainment of welfare and protection of human rights of which an indispensable element is the right to food. Although the Charter itself does not expressly establish a "right to food," it nevertheless constitutes a specific foundation and starting point for the subsequent formation and formulation of that right. These provisions are therefore of significant importance for the implementation of the right to food, as confirmed, *inter alia*, by the FAO in the Voluntary Guidelines to support the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security.[11]

The "right to food" itself was expressly recognised only later. One of the first political and legal achievements in the fight against hunger was the inclusion of this issue in the United Nations Universal Declaration of Human Rights[12] adopted by the General Assembly on 10 December 1948.[13] Article 1 of the Declaration states that all human beings are born free and equal in dignity and rights; are endowed with reason and conscience; and should act towards one another in a spirit of brotherhood. This reveals the fundamental idea of the inviolable rights of the human person, both as an individual and within the social groups in which human personality is expressed, including the right to an adequate standard of living, also encompassing adequate food that constitutes a basic premise of life in conditions of freedom and dignity.[14]

Pursuant to Article 25(1) of the Declaration, everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of

[10] Charter of the United Nations, signed in San Francisco on 26 June 1945 (Journal of Laws of 1947, No. 23, item 90).

[11] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rome 2005, p. 4, https://www.fao.org/4/y7937e/y7937e00.pdf [accessed on 27.03.2026].

[12] Universal Declaration of Human Rights, adopted and proclaimed by United Nations General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948, A/RES/217(III).

[13] L. Costato, P. Borghi, *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (ed.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano 2024, p. 8.

[14] F. Alicino, *Right to Food and Food Security: A Comparative Perspective*, in: C. Caporale, I.R. Pavone, M.P. Ragionieri (eds.), *International Food Law. How Food Law can Balance Health, Environment and Animal Welfare*, Alphen aan den Rijn 2021, p. 171.

his family, including food, clothing, housing, medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. It follows from this provision that the right to food is one element of the right to a standard of living adequate for the health and well-being of the individual and his or her family, and that the protection of this human right is effective only when all the elements constituting its content are guaranteed.[15] Human rights are interdependent, indivisible and interrelated. The right to food is therefore a multidisciplinary and cross-cutting right.[16] Deprivation of this right may affect other fundamental rights, such as the right to life, physical integrity and personal dignity. Similarly, freedom, equal opportunities, participation in public life, education and health protection cannot be fully realised if people do not have full access to food and if their basic needs are not met.[17]

An important step towards recognising the right to food as a human right was its express inclusion in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.[18] The formulations contained in Article 25 of the Declaration, which had a significant influence on the shaping of social security systems in many Western States after the Second World War, were incorporated and developed in the Covenant.[19] Pursuant to Article 11(1) of the Covenant, States recognised the right of everyone to a standard of living that ensures adequate conditions of existence for that person and his or her family, including in particular access to food, clothing and housing, as well as the possibility of continuously improving living conditions. The realisation of this right was linked to the obligation of States to take appropriate measures, and the importance of voluntary international cooperation was indicated although not imposed. Article 11(2), in turn, expressly highlights the right to freedom from hunger as the fundamental dimension of the right to food. In this respect, States undertook to take, individually and in cooperation

[15] A. Corini, *Human right to food: some reflections*, in: L. Escajedo San-Epifanio, M. de Renobales Scheifler (eds.), *Envisioning a Future without Food Waste and Food Poverty: Societal Challenges*, Wageningen 2015, p. 318.

[16] J.A. Martínez Navarro, *El derecho a la alimentación...*, p. 34.

[17] Ibid.

[18] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, opened for signature in New York on 19 December 1966 (Journal of Laws of 1977, No. 38, item 169); F. Girinelli, *The right to food and the implementation strategies*, in: S. Mancuso (ed.), *Law and Food. Regulatory Recipes of Culinary Issues*, London – New York 2021, p. 76.

[19] L. Giacomelli, *Diritto al cibo...*, p. 5; L. Costato, P. Borghi, *Diritto al cibo...*, p. 8.

with other States, the necessary measures, including specific programmes aimed at improving the production, storage and distribution of food. These measures should be based on the use of scientific and technical knowledge, the dissemination of principles of proper nutrition, and the development or reform of agrarian systems in a manner enabling the efficient use of natural resources. The Covenant also points to the need for an equitable distribution of world food resources, adapted to actual needs and taking into account the situation of both food-importing and food-exporting States.

These provisions therefore formulate not only the right to an adequate standard of living, but also establish specific obligations of the States Parties to the Covenant, the purpose of which is to ensure effectively the enjoyment of the right to food and other related rights, such as the right to freedom from hunger and the need to ensure the equitable distribution of food in the world.[20] It should be noted that two years earlier, on 16 November 1974, the Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition[21] was adopted at the World Food Conference in Rome; it stated that increasing food production and a more appropriate distribution of resources are key elements in the fight against hunger and malnutrition, which is a common responsibility of the international community.[22]

Among other legal instruments recognising the right to food, reference should also be made to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 18 December 1979 (CEDAW),[23] the Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989 (CRC)[24] and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 13 December 2006 (CRPD).[25]

---

[20] A. Corini, *Human right to food...*, p. 318.

[21] Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, adopted by the World Food Conference in Rome on 16 November 1974, endorsed by United Nations General Assembly resolution 3348 (XXIX) of 17 December 1974, A/RES/3348(XXIX).

[22] F. Alicino, *Right to Food and Food Security...*, p. 172.

[23] Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted by the United Nations General Assembly on 18 December 1979 (Journal of Laws of 1982, No. 10, item 71; hereinafter: CEDAW), entered into force on 3 September 1981.

[24] Convention on the Rights of the Child, adopted by the United Nations General Assembly on 20 November 1989 (Journal of Laws of 1991, No. 120, item 526; hereinafter: CRC), entered into force on 2 September 1990.

[25] Convention on the Rights of Persons with Disabilities, done at New York on 13 December 2006 (Journal of Laws of 2012, item 1169; hereinafter: CRPD), entered into force on 3 May 2008.

Although CEDAW does not formulate a general right to food, Article 12(2) expressly obliges States Parties to ensure adequate nutrition for women during pregnancy and lactation, while Article 14(2)(h) CEDAW requires the States to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in rural areas, and promote the observance of the principle of equality of men and women to ensure women's participation in and benefit from rural development and, in particular, to ensure to them the right to enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications.

Also in the Convention on the Rights of the Child, the right to food is expressed indirectly through provisions concerning the health of the child, the combating of malnutrition and ensuring an adequate standard of living. In Article 24(1), first sentence CRC, States Parties recognise the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health, while in Article 24(2)(c) CRC they undertake to pursue full implementation of this right and, in particular, to take necessary measures to combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, *inter alia*, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution. Article 27(3) CRC provides that States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and other parties responsible for the child to implement this right and shall, in case of need, provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

The CRPD, in turn, recognises the right to food expressis verbis. Article 28(1) CRPD provides that States Parties recognise the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions, and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realisation of these rights without discrimination on the basis of disability. Pursuant to Article 25(f) CRPD, States Parties recognise that persons with disabilities have the right to the enjoyment of the highest attainable standard of health without discrimination on the basis of disability. States Parties shall take all appropriate measures to ensure access for persons with disabilities to health services that are gender-sensitive, including health-related rehabilitation. In particular, States Parties shall

prevent discriminatory denial of health care or health services or food and fluids on the basis of disability.

3. Over the decades following the adoption of the Covenant, the understanding of the right to food evolved significantly[26] until 1999, when the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights adopted General Comment No. 12,[27] the purpose of which was primarily to define more precisely rights relating to food and to monitor the implementation of the specific measures provided for in Article 11 of the Covenant.[28] Although General Comment No. 12 was not the first instrument in which the right to adequate food was formulated (its normative foundations should be sought in Article 25(1) of the Universal Declaration of Human Rights and Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), it must be recognised that the Comment was of particular importance as an instrument specifying the content of this right.[29]

In that Comment, the Committee links the right to adequate food with human dignity, the realisation of other human rights and the requirement of social justice, while also pointing to the need for practices aimed at reducing poverty.[30] For the further analysis, however, the key point is that the Committee links the problem of hunger not only with insufficient food production, but above all with the lack of physical and economic access to food already available (access to available food). The right to adequate food is therefore realised only when an individual has, at all times, a real possibility of obtaining adequate food or the means for its procurement.[31]

This is not a matter of a minimum supply of calories. The criterion of "adequacy" includes the quantity, quality, safety and cultural acceptability of food, while sustainability requires such an organisation of availability and access that does not impair other human rights or the needs of future generations.[32] The particular elements identified by the Committee – dietary needs, food safety, cultural acceptability, availability and economic and physical

[26] F. Alicino, *Right to Food and Food Security...*, p. 169.

[27] United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Article 11 of the Covenant), 12 May 1999, E/C.12/1999/5 (hereinafter: General Comment No. 12); L. Giacomelli, *Diritto al cibo...*, p. 5.

[28] A. Corini, *Human right to food...*, p. 318.

[29] M. Korzycka, *Prawa człowieka w prawie żywnościowym*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, pp. 502–503.

[30] General Comment No. 12, para. 4.

[31] Ibid., paras. 5–6. A. Corini, *Human right to food...*, p. 318.

[32] General Comment No. 12, paras. 7–8.

accessibility – should be treated primarily as criteria for assessing whether access to food is real, non-discriminatory and capable of being maintained without impairing other basic needs.[33]

General Comment No. 12 therefore reinforces the qualitative and access-related dimension of the right to adequate food. As Luca Giacomelli indicates, guaranteeing the right to food means creating for everyone a real possibility of making use of food that is available and at the same time economically and physically accessible and adequate.[34] While the availability of food means its existence in an appropriate quantity and the possibility of obtaining supplies of it, access to food, understood as its accessibility, refers to the real possibility for a specific person to obtain it from an economic and physical point of view.[35] The adequacy of food, in turn, means its suitability to the physical and health needs of the human being at particular stages of life, as well as to needs arising from membership in specific cultural and religious groups, in a context serving the realisation of every person's fundamental right to the free development of his or her personality.[36]

The Committee emphasises that the right to adequate food, like every other human right, imposes on States Parties three basic categories of obligations: the obligations to respect, to protect and to fulfil.[37] The obligation to respect means a prohibition of State actions that would limit or deprive the existing access to adequate food.[38] The obligation to protect requires the State to take measures preventing the infringement of such access by private entities, in particular enterprises and natural persons.[39] The obligation to fulfil comprises both the obligation to facilitate and the obligation to provide.[40] In terms of facilitation, it consists in actively taking measures that strengthen individuals' access to resources and means, enabling them to secure their livelihood, including food security.[41] If, however, an individual or a group

[33] Ibid., paras. 9–14.

[34] L. Giacomelli, *Diritto al cibo...*, p. 5.

[35] Ibid.

[36] Ibid.

[37] A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, "Rivista di diritto alimentare" 2022, no. 1, p. 57; General Comment No. 12, para. 15.

[38] General Comment No. 12, para. 15.

[39] Ibid.

[40] M. Korzycka emphasises that the duty to fulfil the right to adequate food consists of two independent elements: the duty to facilitate and the duty to provide: M. Korzycka, *Prawa człowieka...*, pp. 501–502.

[41] General Comment No. 12, para. 15.

is unable, for reasons beyond its control, to enjoy the right to adequate food by the means at its disposal, the State is under an obligation to provide this right directly.[42]

It should also be noted that General Comment No. 12 indicates that violations of the right to food may result both from direct actions by States and from the actions of other actors where such actions lead to the restriction of real access to food.[43] Although ultimate responsibility for the implementation of the Covenant rests with States, the Committee also emphasises the role of society and the private sector. The State should therefore create national strategies, policies and monitoring mechanisms that make it possible to realise the right to adequate food and to correct the identified shortcomings.[44] The right to food is therefore not limited solely to freedom from hunger understood in a minimalist sense, but encompasses a lasting, real and non-discriminatory access to adequate food. Already at this level it is apparent that the systemic loss of food that remains fit for consumption may weaken the effective realisation of this right as it not only reduces the efficiency with which the available resources are used, but also deepens the inequalities in access to them.

4. The concept of the "right to adequate food" refers to the concept of food security adopted at the World Food Summit in 1996.[45] It should be emphasised, however, that it was the result of an earlier evolution of the concept of food security, which had been present in international debate at least since the 1970s.[46] Of particular importance in this respect was the World Food Conference of 1974, convened by FAO in response to the food crisis of the time,[47] during which food security was recognised as one of the objectives of UN policy.[48] Initially, it focused on the need for the constant availability of adequate world food supplies, making it possible to sustain

[42] Ibid.

[43] Ibid., para. 19.

[44] Ibid., paras. 20–31.

[45] M. Alabrese, G. Strambi, *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*, "Rivista di diritto agrario" 2019, no. 4, p. 737.

[46] Ch. Certomà, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, "Rivista di diritto alimentare" 2010, no. 2, p. 8.

[47] N. Almeida Filho, V. Scholz, *Soberanía Alimentaria Y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos Complementarios?*, 46th Congress, July 20–23, 2008, Rio Branco, Acre, Brazil, Sociedade Brasileira de Economia, Administracao e Sociologia Rural (SOBER), p. 9.

[48] M.P. Chapetón Castro, *Soberanía alimentaria como camino de resistencia al enfoque de la seguridad alimentaria*, "Perspectivas Rurales Nueva Época" 2024, no. 44, p. 21.

consumption growth and mitigate fluctuations in production and prices.[49] In the 1980s, the concept of food security began to change under the influence of studies and analyses showing that hunger does not result solely from a lack of food, but also from economic and social factors that limit real access to food.[50] In this spirit, in 1983 FAO proposed expanding the concept of food security to include the issue of physical and economic access to food.[51]

However, twenty years after the entry into force of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, FAO recognised that the measures taken to date had not been sufficient for the effective realisation of the right to food[52] and held in 1996 the World Food Summit,[53] during which representatives of 185 States undertook to have reduced by half the number of undernourished people by no later than 2015.[54] It was also at that Summit that The Rome Declaration on World Food Security and the World Food Summit Plan of Action were adopted.[55] These documents confirmed the close relationship between the right to food and the concept of food security in its broad understanding.[56] They emphasised that viewing food security from the perspective of the right to adequate food makes it possible to include in the fight against hunger additional – and often overlooked – factors, such as human rights and human dignity.[57]

As follows from the Rome Declaration, food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The literature[58] emphasises that for food security to ex-

[49] F. Izolani, *Seguridad alimentaria en el aspecto del hambre: un panorama jurídico-político para el cumplimiento de los ODS*, "Nuevo Derecho" 2021, vol. 17, no. 29, p. 4; A. Di Lauro, *Diritto agrario e diritti umani: variazioni (dis)armoniche*, "Rivista di diritto agrario" 2023, no. 3, p. 422.

[50] M.P. Chapetón Castro, *Soberanía alimentaria...*, p. 22.

[51] F. Izolani, *Seguridad alimentaria...*, p. 4.

[52] F. Alicino, *Right to Food and Food Security...*, p. 172.

[53] FAO, *Report of the World Food Summit, Rome, 13–17 November 1996*, WFS 96/REP, https://www.fao.org/4/w3548e/w3548e00.htm [accessed on 28.03.2026].

[54] F. Girinelli, *The right to food...*, p. 77; Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 2.

[55] FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit, Rome, 13–17 November 1996, WFS 96/3, https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm [accessed on 28.03.2026].

[56] A. Corini, *Human right to food...*, p. 318.

[57] M. Korzycka, *Prawa człowieka...*, p. 497.

[58] N. Almeida Filho, V. Scholz, *Soberanía Alimentaria...*, p. 13.

ist, several conditions must be met jointly.[59] They are: food availability, food access, and food utilisation and stability. A hierarchy of these key elements is also indicated, assuming that food security requires first, the availability of food, then an actual access to it and, subsequently, its proper utilisation.[60]

Food availability should be understood as the availability of sufficient quantities of food of appropriate quality, supplied through domestic production or imports, including food aid.

Food access means the ability of individuals to obtain appropriate resources enabling them to acquire the food necessary for a nutritious diet. It concerns the totality of means, rights and actual opportunities through which a person may come into possession of food within the legal, political, economic and social conditions of the community in which he or she lives, including entitlements arising from local customs, such as access to community resources.

Food utilisation means the use of food in conditions of an adequate diet, access to clean water, appropriate sanitary conditions and health care, so as to achieve a state of nutritional well-being in which all physiological needs are met, thereby showing the importance of non-food factors for food security.

The stability dimension, in turn, is manifested in the recognition that food security requires a population, a household or an individual to have access to adequate food at all times. This availability must not be threatened by sudden shocks, such as economic or climate crises, or by the effects of cyclical events, such as seasonal food insecurity. Stability therefore relates both to the aspect of food availability and to the access to food.

As Antonietta Lupo indicates,[61] in theoretical terms food security assumes a dual meaning and should be understood both in a quantitative sense, as an instrument for addressing the problem of hunger and various forms of inequality in access to food,[62] and in a qualitative sense, when it aims to ensure the protection of human health.[63] Shifting the emphasis from the individual right itself to food security does not diminish the importance of the right to food, but gives it a systemic dimension. From this perspective, counteracting

[59] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food, Food Security and Food Sovereignty*, Barilla Center for Food & Nutrition Foundation, 2020, p. 8.

[60] M.E. Ibáñez-Zamacona, E. Rebato, L.E. San-Epifanio, *Los llamados puentes alimentarios: solidaridad, lucha contra el despilfarro y derechos humanos*, "Revista de Antropología Social" 2021, no. 2, p. 198.

[61] A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici...*, p. 55.

[62] Food security.

[63] Food safety.

food waste may appear as an action that increases the availability, access and stability of food systems.

5. Despite the commitments undertaken at the conclusion of the FAO World Food Summit in 1996 to achieve a reduction by half of the number of undernourished people not later than 2015,[64] a subsequent review work openly acknowledged that this objective could not be achieved without a fundamental change in policies pursued at the international level.[65] For this reason, the commitment was incorporated into the United Nations Millennium Declaration[66] adopted by the UN General Assembly on 8 September 2000.[67] As a result, the eradication of extreme poverty and hunger was included as the first of the eight Millennium Development Goals.[68] While the Rome Declaration of 1996 constituted a specific political commitment to ensuring food security and enabling the realisation of the right to food, and General Comment No. 12 specified the right to adequate food, the Millennium Declaration made it possible to translate these impulses into the Millennium Development Goals. It should be emphasised, however, that the Millennium Development Goals changed the measure from a "number" to a "proportion." Whereas the Rome Declaration assumed a reduction in the absolute number of undernourished people to half of the then current level by no later than in 2015, the Millennium Development Goal concerned reducing by half the proportion of people living on less than one dollar a day and the proportion of people suffering from hunger.[69] This seemingly minor linguistic difference, often overlooked in translations of these documents into other languages,[70] is

[64] Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 2.

[65] F. Girinelli, *The right to food...*, p. 77.

[66] United Nations Millennium Declaration, adopted by United Nations General Assembly resolution 55/2 of 8 September 2000, A/RES/55/2.

[67] Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 2.

[68] A. Corini, *Human right to food...*, p. 319. The Millennium Development Goals were formulated in the report of the UN Secretary-General, *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General*, 6 September 2001, A/56/326.

[69] UN Secretary-General, *Road map...* The report expressly states: "Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day" and "Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger."

[70] In documents prepared in Polish and in Polish translations, a reference is made to the number rather than the proportion: Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, *Milenijne Cele Rozwoju dla młodych ludzi na całym świecie*, Warszawa 2009, https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/cele_rozwoju_strona_internetowa.pdf [accessed on 28.03.2026], and Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, United Nations General Assembly resolution 55/2 of

nevertheless significant. The Millennium Development Goal which assumed halving the share of people going hungry in the population was no longer as ambitious as the assumptions of the Rome Declaration, which required halving the number of the starving.[71]

Despite the commitments undertaken, there was not much progress in the realisation of the right to food, as a result of which another summit was convened in 2002,[72] the aim of which was, among other things, to assess the degree to which the adopted arrangements had been implemented. It has been found that the intended results were not met: the number of people affected by food insecurity had not changed since 1996 and continued to total 815 million. Even worse, once the progress recorded in China during that period was excluded from considerations, the scale of food insecurity had in fact increased.[73] Consequently, at the second Rome summit a new declaration was adopted[74] to develop voluntary guidelines on the right to food.[75]

During its 123rd session, the FAO Council established an intergovernmental working group[76] to prepare the Voluntary Guidelines on the progressive realisation of the right to food. These Guidelines were subsequently adopted by the FAO Council at its 127th session in November 2004.[77] Although this document is not legally binding, it provides guidance for strengthening legal frameworks and accountability mechanisms.

In November 2009, world leaders gathered at the World Summit on Food Security unanimously adopted a declaration in which they reiterated the commitment to eradicate hunger as soon as possible and definitely.[78]

8 September 2000, trans. Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2002, https://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2017/10/Deklaracja_milenijna.pdf [accessed on 28.03.2026].

[71] For in the case of a country with 100 million inhabitants and 20 million undernourished persons, the proportion is 20%. If in 2015 that country had 160 million inhabitants, of whom 16 million were undernourished, the proportion would fall to 10%, that is, it would be halved, thereby achieving the Millennium Development Goal, whereas the absolute number of undernourished persons would not have been reduced by half.

[72] FAO, *Declaration of the World Summit: five years later, Rome, 10–13 June 2002*, WFS:fyl 2002/3, https://www.fao.org/4/Y6948E/Y6948E.pdf [accessed on 28.03.2026].

[73] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 10.

[74] FAO, *Declaration of the World Summit...*, 2002, para. 10.

[75] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 10.

[76] FAO, *Declaration of the World Summit...*, 2002, para. 10.

[77] FAO, *Voluntary Guidelines...*

[78] Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 3; FAO, *Declaration of the World Summit on Food Security, Rome, 16–18 November 2009*, WSFS 2009/2, p. 1, https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf [accessed on 28.03.2026].

It was emphasised that the measures intended to achieve this objective be sustainable.[79]

In this context, reference should also be made to Resolution 1957 (2013) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "Food security – a permanent challenge for us all" which indicated that food insecurity also affects an increasing number of people in Europe.[80] It was recognised that food is the most basic human need and, at the same time, a right. Failure to ensure access for present and future generations to sufficient, safe and nutritious food threatens health, development and fundamental rights. The Assembly noted that although there is no global shortage of food, unresolved governance problems will aggravate the food crises that continue to emerge and are very often man-made. Food security was recognised as one of the most serious challenges of the twenty-first century, concerning everyone and capable of being addressed only with appropriate political will and citizen engagement.

The Resolution placed particular emphasis on the sustainable character of food production, indicating that ensuring food security requires counteracting climate change, reducing pollution, protecting natural resources and supporting sustainable models of agricultural production. The Assembly expressed deep concern about the scale of food waste, recognising this phenomenon as one of the most serious disruptions of the contemporary food system. In developed states, nearly half of the food suitable for human consumption is discarded, while its recovery could contribute to the elimination of hunger and malnutrition worldwide. As a result, the Assembly called on States to reduce losses and waste at all stages of food production, distribution and marketing.

The Resolution also emphasises that food security cannot be ensured merely by guaranteeing a sufficient quantity of food, but must also take into account its quality, safety, economic affordability and fair market organisation; in this approach, sustainability means not only environmental protection, but also shaping the food system in such a way as to reduce inequalities, strengthen community resilience and counteract food speculation. The Resolution thus links the protection of the right to food with the obligation of States to adopt legal and policy solutions conducive to sustainable production and responsible consumption, while at the same time drawing attention to the fact that the realisation of the right to food requires not only increasing

[79] FAO, *Declaration of the World Summit...*, 2009, p. 1.

[80] Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1957 (2013), *Food security – a permanent challenge for us all, adopted on 3 October 2013*, 35th Sitting, para. 1.

supply, but also reducing waste and subordinating the food system to the principle of sustainable development.

Ultimately, however, the Millennium Development Goal had not been achieved globally.[81] It should nevertheless be noted that 79 of 129 developing countries did achieve the Millennium Development Goal, and in certain regions, such as Latin America, South-East Asia, Central Asia and the Caucasus, the situation improved significantly.[82] The 2015 report shows that although the proportion of undernourished people had fallen by almost half since the early 1990s, progress was uneven, weakened over time, and 795 million people still remained undernourished.[83] The dynamics of reducing hunger were negatively affected in particular by economic crises, increases in food and energy prices, climate phenomena, natural disasters, and political instability and internal conflicts.[84]

Unfortunately, forecasts concerning the persistence of hunger in the international community are not favourable. This is because of the considerable complexity of the social and political causes of food insecurity and of the ways in which they are being overcome.[85] Population growth, climate change, the environmental costs of intensive agriculture and trade dependencies mean that the problem of hunger and malnutrition is acquiring a systemic character, which means that the effective realisation of the right to food requires not only increasing agricultural production, but also transforming the food system in a manner consistent with the environmental, economic and social dimensions of sustainable development.[86] In this sense, food security may appear as one of the key planes for realising the principle of sustainable development and remains closely connected to environmental protection, consumer engagement and a new approach to the agri-food sector, encompassing sources of production, processing, distribution and food consumption.[87]

---

[81] United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York 2015, p. 20, https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20%28July%201%29.pdf [accessed on 28.03.2026].

[82] M.Á.M. López, *El derecho...*, p. 296.

[83] United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, p. 21.

[84] Ibid.

[85] M.Á.M. López, *El derecho...*, p. 296.

[86] Ibid., pp. 296–298.

[87] G. Maccioni, *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano 2024, pp. 889–890.

In this context, there is a close connection between the right to food and the duty not to waste it. The right to food assumes that poverty and malnutrition do not result from a shortage of available resources, but from the way in which they are produced and distributed.[88] Hunger and malnutrition are therefore not currently caused by the absence or shortage of food, but rather by the inability to access it.[89] It is thus possible to speak of the so-called "paradox of abundance" consisting in the fact that despite a sufficient amount of food at the global level, some individuals still do not have access to it, while at the same time waste, overconsumption and other non-food uses of foodstuffs occur.[90] This makes it possible to state that the full realisation of the right to food requires reflection and action encompassing the entire food system and its governance, which has so far proved fragmented, incoherent and incapable of properly taking into account all the interests centred around the food sector.[91]

6. Ensuring food security for a growing world population with increasingly limited resources requires a paradigm shift towards sustainable food systems, encompassing both political and normative measures as well as responsibility for the environment, future generations and the social and economic dimension of development.[92] Although the idea of sustainability has roots reaching back at least to the eighteenth-century forestry management and the principle of using resources at a rate not exceeding their regenerative capacity,[93] at the international level the concept of sustainable development began to take shape as of the 1972 United Nations Stockholm Conference.[94] Its classic definition was formulated in the 1987 Brundtland Report[95] according to which sustainable development is de-

[88] L. Giacomelli, *Diritto al cibo...*, p. 13.

[89] Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 4.

[90] M. Ramajoli, *Dalla food safety...*, p. 277.

[91] A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici...*, p. 58.

[92] L. Scaffardi, *La sicurezza alimentare...*, p. 2171.

[93] W. Kahl, *Nachhaltigkeit im Lebensmittelrecht*, "Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 2017, no. 2, p. 147; M. Holle, *Sustainability in European agri-food law*, in: L. Costato, F. Albisinni, T. Georgopoulos (eds.), *European and Global Food Law*, Milano 2025, p. 409.

[94] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, in: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972*, A/CONF.48/14/Rev.1, New York 1973.

[95] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, 4 August 1987, A/42/427.

velopment that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.[96] In this sense, sustainability may be read as an expression of the ethics of intergenerational responsibility.[97]

A breakthrough was then brought by the 1992 Rio de Janeiro Conference[98] during which economic and social development was permanently linked with environmental protection, and the basic documents and conventions concerning this issue were adopted.[99] In subsequent years, in particular during later international conferences,[100] the broad understanding of sustainable development was refined and consolidated as a concept based on three pillars – economic, social and environmental – with health being both the result and a prerequisite of each of them.[101] This confirms the multidimensional character and essence of sustainable development.[102] At the same time, however, a narrower, ecological understanding of sustainability also functions, referring to specific actions and practices aimed at reducing the negative human impact on the environment.[103] It should be emphasised, however, that environmental sustainability is only one dimension of sustainability, which also encompasses economic and social aspects.[104] It is therefore a set

[96] L.A.C. Galvão, M.M. Haby, E. Chapman, R. Clark, V.M. Câmara, R.R. Luiz, F. Becerra-Posada, *The new United Nations approach to sustainable development post-2015: Findings from four overviews of systematic reviews on interventions for sustainable development and health*, "Revista Panamericana de Salud Pública / Pan American Journal of Public Health" 2016, vol. 39, no. 3, p. 157.

[97] D. Bondi, A. Aguti, U. Agnati, *Salute, sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile. Un percorso tra filosofia e diritto*, "Argomenti" 2021, no. 18, p. 21.

[98] United Nations, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992*, A/CONF.151/26/Rev.1, vol. I, New York 1993.

[99] D. Bondi, A. Aguti, U. Agnati, *Salute, sicurezza alimentare...*, p. 24.

[100] United Nations General Assembly resolution S-19/2 of 28 June 1997, *Programme for the Further Implementation of Agenda 2*1, A/RES/S-19/2; Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002, A/CONF.199/20, Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development; United Nations General Assembly resolution 66/288 of 27 July 2012, *The future we want*, A/RES/66/288.

[101] L.A.C. Galvão et al., *The new United Nations...*, p. 157.

[102] S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, "Rivista di diritto agrario" 2019, no. 4, p. 618.

[103] On various approaches to sustainable development, see in particular W. Kahl, *Nachhaltigkeit...*, pp. 149–151.

[104] D. Bondi, A. Aguti, U. Agnati, *Salute, sicurezza alimentare...*, pp. 21–22.

of interventions aimed at "making improvements in relation to the past," associated with practices intended to "manage the future."[105]

In the context of food security, an important moment in the development of the international discourse on sustainability was the FAO World Food Summit of 1996.[106] The Rome Declaration emphasised the need to create political, social and economic conditions conducive to sustainable food security for all.[107] At the same time, it must be stressed that sustainability was understood not only in an environmental dimension, but as an element of a broader organisation of the food system, encompassing trade, social development, resource management and the realisation of the right to adequate food. For this reason, an important challenge is to transform the food system in such a way as to reconcile all these dimensions.[108]

It is worth noting that the Rome Declaration and Plan of Action[109] also included a call to reduce post-harvest food losses and pointed to the need to develop technologies for processing, preservation and storage of food in order to reduce them, especially at the local level. Initially, the problem was approached from a production, infrastructural and logistical perspective, and therefore as an issue connected with the capacity of the supply chain, and not as a matter of excessive consumption and discarding of food at the retail and household levels. A broader approach to the problem, covering not only food losses but also food waste, that is, food discarded despite being fit for consumption, was clearly reflected in PACE Resolution 1957 (2013)[110] which recognised the scale of food waste as one of the significant challenges of food security. The negative consequences of food waste occur in all three dimensions of sustainable development: economic, social and environmental.[111] From an ethical perspective, this phenomenon also reveals a profound

[105] M. Fama, A. Corrado, *¿"Seguridad alimentaria" y "desarrollo sostenible" como profecías de un nuevo régimen agroalimentario en la ecología-mundo?*, "Relaciones Internacionales" 2021, no. 47, p. 73.

[106] FAO, *Report of the World Food Summit...*, 1996.

[107] FAO, *Rome Declaration on World Food Security...*

[108] D. Bondi, A. Aguti, U. Agnati, *Salute, sicurezza alimentare...*, pp. 21–22.

[109] FAO, *Rome Declaration on World Food Security...*

[110] Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1957 (2013), *Food security – a permanent challenge for us all*, adopted on 3 October 2013, 35th Sitting, paras. 4 and 8.2.1–8.2.2, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20227&lang=en [accessed on 28.03.2026].

[111] L.M. Vieira, M.D. de Barcellos, G.P. de Araujo, M. Eriksson, M. Dora, D.E. Matzembacher, *Desperdício de alimentos: desafios e oportunidades em operações sustentáveis*, "Revista de Administração de Empresas" 2021, vol. 61, no. 5, p. 1.

contradiction between the scale of production and the actual capacity to meet food needs.[112] Its reduction may lead to savings of economic resources, cost reduction, improved food security, mitigation of negative social and environmental effects, and may also help to respond to the increasing pressure faced by enterprises to act in a more sustainable manner – all these factors contribute to the creation of a sustainable food system.[113]

Linking food security with the principle of sustainable development leads to the conclusion that the assessment of the food system cannot disregard the environmental and social costs of handling food at all stages of the agri-food chain and the loss of food. Food waste means not only the loss of a product itself, but also the unproductive use of land, water, energy, labour and other resources.

Andrea Segrè, drawing attention to the defective functioning of the global agri-food system and its negative consequences for humanity, and in particular for natural, economic, social and cultural resources, points to three paradoxes characteristic of the present agri-food system.[114] First, the amount of food produced worldwide is sufficient to feed far more people than currently live on Earth, and yet hunger does not disappear. Second, undernutrition and obesity are no longer problems of the separate worlds of poverty and wealth, but they often coexist in the same country or even society. Third, enormous quantities of food are wasted, although this wasted food could, to a large extent, help reduce hunger.

The above paradoxes show that the problem of hunger and food insecurity cannot be perceived solely as a problem of insufficient food production. The losses and waste of a significant part of the food produced make it possible to state that the problem is systemic in nature and remains closely connected with patterns of production, distribution and consumption, as well as with the environmental and social costs of the contemporary economic model. This, in turn, reveals the limitations of the approach proper to the Millennium Development Goals, focused mainly on the quantitative reduction of hunger and malnutrition. In this context, the 2030 Agenda[115] may constitute

[112] V. Giannetti, G. Livi, *L'impegno contro lo spreco alimentare: un'opportunità di cambiamento per la sostenibilità globale*, "Agricalabriaeuropa" 2021, no. 2, p. 2.

[113] L.M. Vieira et al., *Desperdício de alimentos...*, p. 1.

[114] A. Segrè, *Malnutrizione e spreco alimentare: dai paradossi ai nuovi paradigmi per un mondo sostenibile*, "Parolechiave" 2011, no. 1, pp. 49–51.

[115] United Nations General Assembly resolution 70/1 of 25 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (hereinafter: 2030 Agenda).

a response to the limitations of the earlier approach, framing the problem of hunger and food not only as a humanitarian issue, but above all embedding the problem of food security and the fight against hunger within the structure of the Sustainable Development Goals. Ensuring food security requires, above all, responsible consumption and production, climate protection and sustainable resource management. Although the 2030 Agenda continues the work of the Millennium Development Goals and seeks to realise the objectives that were not achieved under them, its framework extends far beyond the Millennium Development Goals.[116] From this perspective, the 2030 Agenda may constitute a further stage in efforts aimed at the effective realisation of food security in its sustainable understanding.[117]

In 2015, when the Sustainable Development Goals replaced the Millennium Development Goals, reducing hunger remained one of the most pressing challenges of the contemporary world for which the international community has not yet managed to devise a fully effective solution. Hence, the elimination of hunger by 2030 became one of the seventeen Sustainable Development Goals.

The first target of the second goal (the "Zero Hunger" goal) assumes elimination of hunger by 2030 and ensuring all people, in particular the poor, those in vulnerable situations, including infants, access to safe, nutritious and sufficient food all year round.

The literature notes that although this goal is clearly aimed at securing the right to food referred to in Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, it nevertheless differs from earlier international commitments in that at the centre of this construction lies sustainability.[118] This is because the fourth target of this goal requires that, by 2030, sustainable food production systems be established and resilient agricultural practices implemented. Those practices should increase productivity and production, maintain ecosystems, strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather events, drought, flooding and other disasters, and progressively improve land and soil quality.

The 2030 Agenda also points to broader development and environmental challenges, including the unsustainable use of natural resources, deforestation, water scarcity, soil and land degradation, and the need to reduce greenhouse gas emissions. As a consequence, the contemporary world faces the necessity of feeding a growing number of people while the natural re-

[116] Ibid., paras. 16 and 17, p. 6.

[117] F. Alicino, *Right to Food and Food Security...*, p. 173.

[118] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 14.

sources necessary for food production are simultaneously shrinking.[119] The 2030 Agenda, as a programme comprising 17 Sustainable Development Goals specified in 169 targets, is based on the assumption of the mutual interdependence and indivisibility of the goals set. Its structure serves to balance the three basic dimensions of sustainable development: economic growth, environmental protection and social engagement.[120] The 2030 Agenda confirmed that sustainable development has an integrated character and encompasses those interdependent dimensions which require coordinated action in many mutually connected areas that are important for people and the world.[121] At the same time, the implementation of individual sustainable development goals should be coordinated, because the achievement of one of them cannot take place at the expense of others.[122]

A particularly important role within the paradigm of sustainable development is played by counteracting food waste, which, as Target 3 of Goal 12 on responsible consumption and production, remains coordinated with most of the other goals.[123] It assumes that, by 2030, global food waste per capita at the retail and consumer levels will be halved and food losses in production and distribution processes, including post-harvest losses, will be reduced.[124] Reducing waste therefore appears to be one of the key tasks in implementing the 2030 Agenda, especially since a significant part of the Sustainable Development Goals relates to areas directly connected with this issue, such as poverty, health, food, agriculture, water, energy, climate change and terrestrial ecosystems.[125] The response to this challenge is also the implementation of ten-year programmes on sustainable consumption and production for all countries, with developed countries taking the lead, taking into account the level of development and capabilities of developing countries,[126] as well as ensuring that by 2030 the sustainable management and efficient use of natural resources has been achieved.[127] Other goals include the sound and environmentally friendly management of chemicals and all wastes throughout their life cycle and reduction of the release of these sub-

[119] F. Alicino, *Right to Food and Food Security...*, p. 173.

[120] G. Maccioni, *La legislazione...*, p. 891.

[121] S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo...*, pp. 619–620.

[122] E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, "Rivista di diritto agrario" 2018, no. 1, p. 650.

[123] G. Maccioni, *La legislazione...*, p. 890.

[124] Goal 12, Target 12.3 of the 2030 Agenda.

[125] G. Maccioni, *La legislazione...*, pp. 890–891.

[126] Goal 12, Target 12.1 of the 2030 Agenda.

[127] Goal 12, Target 12.2 of the 2030 Agenda.

stances to air, water and soil, thereby minimising their adverse impacts on human health and the environment;[128] reduction of waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse;[129] encouraging enterprises to adopt sustainable practices and include information on this subject in their regular reports;[130] promotion of sustainable public procurement practices[131] and ensuring access to relevant information for all people worldwide and raising their awareness concerning sustainable development and lifestyles in harmony with nature.[132]

The Agenda therefore assumes the active involvement of both the public and private sectors in promoting sustainable practices and supporting a transformation consistent with the requirements of sustainable development. An important role in this process is also attributed to consumers, whose conscious choices should be supported by appropriate education, reliable information and proper regulation in the fields of food safety and consumer protection.[133]

It should also be emphasised that the optimal path leading to sustainable development does not mean a complete elimination of food waste, but a situation in which food losses and food waste are significantly lower than at present, since the real final costs of measures aimed at achieving a very low level of losses and waste may at some point prove too high and exceed the economic, social and environmental benefits resulting from further reductions of those losses.[134] Furthermore, an increase in supply resulting from a reduction in food waste may improve access to food, but at the same time reduce prices and producers' incomes, thereby weakening supply.[135]

7. The 2030 Agenda addresses the issue of food in a broader sense than the traditionally understood concept of food security, linking it to a range of goals concerning poverty, health, the environment, climate, production and consumption. It can be said that it creates a kind of normative space within

[128] Goal 12, Target 12.4 of the 2030 Agenda.

[129] Goal 12, Target 12.5 of the 2030 Agenda.

[130] Goal 12, Target 12.6 of the 2030 Agenda.

[131] Goal 12, Target 12.7 of the 2030 Agenda.

[132] Goal 12, Target 12.8 of the 2030 Agenda.

[133] G. Maccioni, *La legislazione...*, p. 892.

[134] High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE), *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2014, p. 32, https://www.fao.org/3/a-i3901e.pdf [accessed on 24.03.2026].

[135] R. Nicastro, P. Carillo, *Food Loss and Waste Prevention Strategies from Farm to Fork*, "Sustainability" 2021, no. 13, p. 8.

which calls for food sovereignty can also be found, although the 2030 Agenda itself neither explicitly uses this term nor refers to this concept directly.

Food sovereignty, however, is closely linked to the principle of sustainable development, as it highlights the need to shape a food system that integrates social, economic and environmental dimensions with community agency and equitable access to resources.

The origins of the concept of food sovereignty should be sought in an international scientific conference organised by the Via Campesina movement in 1996 in Tlaxcala, Mexico, during which non-governmental organisations and civil society movements attempted to formulate, at the global level, a challenge to the dominant neoliberal economic system, proposing alternative political strategies aimed at guaranteeing food security.[136] The development of food sovereignty movements constituted a response to the limitations of the dominant food security paradigm, which had failed either to reduce hunger effectively or to ensure sustainable agricultural development for most of the world's population.[137]

The concept of food sovereignty, however, was first defined by Via Campesina during the FAO World Food Summit in Rome in 1996.[138] Pursuant to this concept each nation has a right to maintain and develop its own capacity to produce basic food with respect for cultural and productive diversity; it also includes the right to produce one's own food on one's own territory.[139] At the same time, it constitutes a prerequisite for genuine food security, and the right to food is the basic instrument serving to ensure it.[140] The idea of food sovereignty is based on seven principles: food as a basic human right; agrarian reform; protection of natural resources; reorganisation of food trade; ending the globalisation of hunger; social peace; and democratic control.[141]

During the Forum for Food Sovereignty[142] held in Rome in 2002 in parallel with the FAO World Food Summit, the following definition of

---

[136] A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2015, no. 1, pp. 90–91.

[137] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 26.

[138] La Via Campesina, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, p. 1, document presented during the World Food Summit, Rome 1996, https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/11/1996-Rom-en.pdf [accessed on 28.03.2026].

[139] Ibid., p. 1; M. Ramajoli, *Dalla food safety...*, p. 277.

[140] A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare...*, p. 91.

[141] La Via Campesina, *Food Sovereignty: A Future without Hunger*, pp. 1–3.

[142] NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, *Food Sovereignty: A Right for All. Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty*, Rome, June 2002, https://nyeleni.org/en/food-sovereignty-a-right-for-all/ [accessed on 28.03.2026].

food sovereignty was proposed: "Food sovereignty is the right of peoples, communities, and countries to define their own agricultural, labour, fishing, food and land policies which are ecologically, socially, economically and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious and culturally appropriate food, to food-producing resources and to the ability to sustain themselves and their societies."[143]

The definition of food sovereignty was subsequently clarified and developed in the Nyéléni Declaration of 2007.[144] According to that Declaration, food sovereignty assumes the need to transform a system based to a significant extent on market mechanisms into a system based on self-sufficiency and the agency of local communities. Food sovereignty emphasises the primacy of the right to adequate food, recognition of the role of food producers, the grounding of food systems at the local level, and decision-making as close as possible to the communities affected by it. It also postulates the protection of access to land, water, seeds and other productive resources, the development of local knowledge and agroecological practices, and the organisation of food production in a socially just and environmentally sustainable manner.

Food security and food sovereignty are closely linked, as both concepts emphasise the importance of access to food as a fundamental issue of our time, the need to increase agricultural production, and the significance of the link between food and nutrition.[145] They differ, however, as to how these issues should be addressed: food security relies mainly on a top-down approach, whereas food sovereignty focuses on bottom-up solutions and greater empowerment of local communities.[146] Criticism of the food security paradigm concerns primarily its dependence on market mechanisms that foster market concentration, weaken the position of small producers and perpetuate socially and environmentally harmful practices.[147] Food sovereignty, by contrast, proposes a model based on sustainable development, local control over food systems, as well as social and economic justice. This concept assumes that the food system is shaped by unequal power relations; it therefore emphasises the role of the State in balancing these relations

[143] Ch. Certomà, *Diritto al cibo...*, p. 10.

[144] Nyéléni Declaration, Nyéléni Village, Sélingué, Mali, 27 February 2007, https://nyeleni.org/en/deklaracja-z-nyeleni-nyeleni-village-selingue-mali/ [accessed on 28.03.2026].

[145] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 30.

[146] Ibid.

[147] Ibid., p. 31.

and indicates that food cannot be treated solely as a commodity.[148] In this approach, no less important than increasing the quantity of food is who produces it, how it is produced, and how the benefits and costs of this process are distributed.[149] In conclusion, it must be said that food sovereignty, as a prerequisite, is intended to contribute to defining the conditions for food security.[150]

It is noteworthy that the right to food appears to have a stronger normative dimension than food security, as it is not limited to describing a desired state of affairs, but also emphasises the State's responsibility for ensuring it is realised.[151] Food sovereignty complements this perspective by indicating that the lasting implementation of the right to food requires not only ensuring adequate quantity, but also an organisation of the food system that protects the rights of producers, takes cultural conditions into account and strengthens local control over food production.[152]

Although the concept of food sovereignty does not have the same normative status as the right to food, it performs an important critical and corrective function. It draws attention to the fact that the manner in which food production and distribution are organised is relevant to assessing the justice of the entire system, and therefore also to assessing the scale and causes of food waste. In this approach, the centre of gravity shifts from vindicating an individual right to food to the postulate of collectively shaping agri-food policies and distributing resources more fairly, since food sovereignty is based on the assumption that the problem is not only a shortage of food, but also a lack of political will to distribute it fairly.[153]

The assumptions of food sovereignty have subsequently been taken into account in the concept of food security. In 2020, in addition to the four classic dimensions of food security, the HLPE[154] called for two further dimensions: agency and sustainability. Agency means the capacity of individuals and

---

[148] E.A. Gómez Trujillo, E. Martínez Andrade, J.A. Rivas García, E.M. Villalobos Maradiaga, *La seguridad y soberanía alimentaria*, "Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático" 2016, no. 1, p. 320.

[149] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food...*, p. 31.

[150] A. Rinella, H. Okoronko, *Sovranità alimentare...*, p. 92.

[151] A. Mann, *Food Sovereignty: Alternatives to Failed Food and Hunger Policies*, "Contemporanea" 2015, no. 3, p. 458.

[152] Ibid.

[153] A. Ligustro, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" 2019, p. 397.

[154] HLPE, *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee*

groups to make their own decisions concerning food, in particular what they eat, what food they produce, and how this food is produced, processed and distributed, and it also includes the possibility of participating in decision-making and political processes affecting food systems.[155] Sustainability, in turn, refers to practices in the food system that foster the long-term regeneration of natural, social and economic systems, and means organising the food system in a manner that enables the food needs of present generations to be met without compromising the ability of future generations to meet theirs.[156] It should be noted, however, that these two additional dimensions of food security, although convergent with the axiology of food sovereignty, cannot be equated with it. Food sovereignty may in this respect be perceived as a specific path towards achieving food security, especially in its agency and sustainability dimensions.

8. The problem of counteracting food waste lies at the intersection of the right to food, food security, food sovereignty and sustainable development. From the perspective of international law, it reveals one of the basic paradoxes of the contemporary food system, namely the coexistence of a normatively guaranteed right to food with the continuing scale of hunger and malnutrition and, at the same time, high levels of food losses and food waste. It must be emphasised that food loss and waste are not the cause of hunger, but they indicate that the global food system operates in an unequal and inefficient manner.[157] Reducing food losses and food waste should therefore be perceived not only as an instrument for rationalising the food economy, but also as an important means of realising the right to food and strengthening food security, especially where it is accompanied by broader changes in the functioning of the food system. Food losses and food waste weaken food security by reducing food availability, hindering access to food through price increases and economic losses, worsening the quality of nutrition through the loss of nutrients[158] and undermining the stability of the food system.[159]

---

on World Food Security, Rome 2020, https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8357b6eb-8010-4254-814a-1493faaf4a93/content [accessed on 28.03.2026].

[155] HLPE, *Food security and nutrition*..., p. 15.

[156] M. Belay, A. Dessalegn, *Right to Food*..., p. 8.

[157] HLPE, *Food losses and waste*..., pp. 35–38.

[158] H. Bremmers, B. van der Meulen, *The Problem of Food Waste: A Legal-Economic Analysis*, in: G. Steier, K.K. Patel (eds.), *International Food Law and Policy*, Cham 2016, p. 560. Authors indicate that food waste threatens the implementation of the "right to adequate food" because of the loss of nutrients and their use for purposes other than human consumption.

[159] HLPE, *Food losses and waste*..., pp. 35–38.

Counteracting food waste is at the same time closely connected to two additional dimensions of food security, namely agency and sustainability. On the one hand, it requires strengthening the subjectivity of participants in the food system, including producers and consumers and their real influence on models of food production, distribution and consumption. On the other hand, it leads to reducing the pressure exerted on natural resources, lowering environmental and social costs, and making more efficient use of food already produced. In this sense, counteracting food waste is an example of measures that affect the sustainability of the food system.

This issue also remains closely connected with the axiology of food sovereignty. It reveals the structural limitations of a food model subordinated to a significant extent to market logic and overproduction rather than to satisfying the food needs of communities. From this perspective, counteracting waste is not limited to a postulate of efficiency, but also means striving for a more just, responsible and socially embedded organisation of the food system.

It is therefore no coincidence that the 2030 Agenda emphasises the need to reduce food losses and food waste, making this issue one of the elements of responsible production and consumption. It is precisely at this point that the special role of counteracting food waste becomes visible as a plane on which the basic assumptions of the right to food, food security, food sovereignty and sustainable development meet.

The foregoing considerations lead to the conclusion that counteracting food losses and food waste should be understood as one of the important instruments for implementing the right to food and food security, and at the same time as an element of realising the principle of sustainable development. The right to food emphasises the subjective dimension of access to adequate food; food security – the systemic dimension; sustainable development – the intergenerational and environmental dimension; and food sovereignty – the political and community dimension. Although these categories are not identical, they complement one another. In this light, food loss and food waste should be viewed as legally relevant phenomena that reveal dysfunctions within the food system and justify public action aimed at preserving the nutritional function of food products and ensuring the fair and rational management of resources. From this perspective, combating food loss and waste can effectively contribute both to increasing the actual availability of food and to streamlining the functioning of the entire food system, thereby strengthening the realisation of the right to food and sustainable food security.

In light of the foregoing considerations, the goals of the 2030 Agenda, including the goal of eliminating hunger by 2030, should be assessed as normatively significant, but at the same time very optimistic if they are to be understood as a realistic forecast of the effective elimination of hunger at the global level within the timeframe set. Their importance lies primarily in setting a common direction for the actions of States and international organisations, as well as in linking the right to food with the requirements of sustainable development, responsible production and consumption, and intergenerational responsibility. It cannot be overlooked, however, that emerging risk factors – armed conflicts, climate change, degradation of natural resources, rising food prices, social and economic inequalities and the fragility of global supply chains – may significantly limit the possibility of fully achieving these goals by 2030. From this perspective, counteracting food losses and food waste should be perceived not so much as an independent remedy for the problem of hunger, but rather as a necessary, although insufficient, instrument of a broader transformation of food systems. It may strengthen food availability, reduce the irrational use of resources and give effect to the environmental and intergenerational dimension of sustainable food security; however, its effectiveness depends on its connection with measures concerning distribution, poverty, the local resilience of food systems and the responsibility of States for ensuring real access to adequate food. In this sense, the 2030 Agenda remains an important point of reference for the development of international law, while its goals should be treated primarily as a mobilising commitment and a criterion for assessing public policies, rather than as a sufficient guarantee of achieving a world free from hunger.

BIBLIOGRAPHY

Alabrese M., Strambi G. (2019), *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*, "Rivista di diritto agrario" no. 4.

Alicino F. (2021), *Right to Food and Food Security: A Comparative Perspective*, in: C. Caporale, I.R. Pavone, M.P. Ragionieri (eds.), *International Food Law. How Food Law can Balance Health, Environment and Animal Welfare*, Alphen aan den Rijn.

Almeida Filho N., Scholz V. (2008), *Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria: ¿Conceptos Complementarios?*, 46th Congress, Rio Branco, Acre, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER).

Barna J., Excoffier M. (2013), *Food Security in a Just Food System*, "Rivista di diritto agrario" no. 4.

Bolognini S. (2019), *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, "Rivista di diritto agrario" no. 4.

Bondi D., Aguti A., Agnati U. (2021), *Salute, sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile. Un percorso tra filosofia e diritto*, "Argomenti" no. 18.

Bremmers H., Meulen B. van der (2016), *The Problem of Food Waste: A Legal-Economic Analysis*, in: G. Steier, K.K. Patel (eds.), *International Food Law and Policy*, Cham.

Certomà Ch. (2010), *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, "Rivista di diritto alimentare" no. 2.

Chapetón Castro M.P. (2024), *Soberanía alimentaria como camino de resistencia al enfoque de la seguridad alimentaria*, "Perspectivas Rurales Nueva Época" no. 44.

Corini A. (2015), *Human right to food: some reflections*, in: L. Escajedo San-Epifanio, M. de Renobales Scheifler (eds.), *Envisioning a Future without Food Waste and Food Poverty: Societal Challenges*, Wageningen.

Costato L., Borghi P. (2024), *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano.

Cristiani E. (2018), *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, "Rivista di diritto agrario" no. 1.

Di Lauro A. (2023), *Diritto agrario e diritti umani: variazioni (dis)armoniche*, "Rivista di diritto agrario" no. 3.

Fama M., Corrado A. (2021), *¿"Seguridad alimentaria" y "desarrollo sostenible" como profecías de un nuevo régimen agroalimentario en la ecología-mundo?*, "Relaciones Internacionales" no. 47.

Galvão L.A.C., Haby M.M., Chapman E., Clark R., Câmara V.M., Luiz R.R., Becerra-Posada F. (2016), *The new United Nations approach to sustainable development post-2015: Findings from four overviews of systematic reviews on interventions for sustainable development and health*, "Revista Panamericana de Salud Pública / Pan American Journal of Public Health" vol. 39, no. 3.

Giacomelli L. (2018), *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, "Osservatorio costituzionale" no. 1.

Giannetti V., Livi G. (2021), *L'impegno contro lo spreco alimentare: un'opportunità di cambiamento per la sostenibilità globale*, "Agricalabriaeuropa" no. 2.

Girinelli F. (2021), *The right to food and the implementation strategies*, in: S. Mancuso (ed.), *Law and Food. Regulatory Recipes of Culinary Issues*, London – New York.

Gómez Trujillo E.A., Martínez Andrade E., Rivas García J.A., Villalobos Maradiaga E.M. (2016), *La seguridad y soberanía alimentaria*, "Revista Iberoamericana de Bioeconomía y Cambio Climático" no. 1.

Holle M. (2025), *Sustainability in European agri-food law*, in: L. Costato, F. Albisinni, T. Georgopoulos (eds.), *European and global food law*, Milano.

Ibáñez-Zamacona M.E., Rebato E., San-Epifanio L.E. (2021), *Los llamados puentes alimentarios: solidaridad, lucha contra el despilfarro y derechos humanos*, "Revista de Antropología Social" no. 2.

Izolani F. (2021), *Seguridad alimentaria en el aspecto del hambre: un panorama jurídico-político para el cumplimiento de los ODS*, "Nuevo Derecho" vol. 17, no. 29.

Kahl W. (2017), *Nachhaltigkeit im Lebensmittelrecht*, "Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" no. 2.

Korzycka M. (2017), *Prawa człowieka w prawie żywnościowym*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
Ligustro A. (2019), *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, "Diritto pubblico comparato ed europeo".
López M.Á.M. (2016), *El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro*, "Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades" no. 36.
Lupo A. (2022), *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, "Rivista di diritto alimentare" no. 1.
Maccioni G. (2024), *La legislazione sugli sprechi alimentari*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano.
Mann A. (2015), *Food Sovereignty: Alternatives to Failed Food and Hunger Policies*, "Contemporanea" no. 3.
Martínez Navarro J.A. (2024), *El derecho a la alimentación y el deber sobre los desperdicios alimentarios*, "Revista CESCO de Derecho de Consumo" no. 50.
Nicastro R., Carillo P. (2021), *Food Loss and Waste Prevention Strategies from Farm to Fork*, "Sustainability" no. 13.
Pachón J.P., Medina-Moreno M., Pachón-Ariza F.A. (2018), *El hambre: abordaje desde la seguridad alimentaria hasta el derecho a la alimentación*, "Gestión y Ambiente" no. 2.
Paltrinieri R., Parmiggiani P. (2018), *Riduzione dello spreco alimentare, sostenibilità e inclusione sociale*, in: R. Paltrinieri, P. Parmiggiani (eds.), *Pratiche di riduzione dello spreco alimentare e inclusione sociale*, Milano.
Ramajoli M. (2015), *Dalla food safety alla food security e ritorno*, "Amministrare" no. 2–3.
Rinella A., Okoronko H. (2015), *Sovranità alimentare e diritto al cibo*, "Diritto pubblico comparato ed europeo" no. 1.
Scaffardi L. (2023), *La sicurezza alimentare ovvero come il "diritto a togliersi la fame" evolve in un mondo che cambia*, "DPCE Online" vol. 59, no. 2.
Segrè A. (2011), *Malnutrizione e spreco alimentare: dai paradossi ai nuovi paradigmi per un mondo sostenibile*, "Parolechiave" no. 1.
Vergara-Romero A., Sorhegui-Ortega R., Salvador-Guerra C. (2021), *La soberanía alimentaria en el desarrollo local*, "Revista de la Universidad del Zulia" no. 32.
Vieira L.M., Barcellos M.D. de, Araujo G.P. de, Eriksson M., Dora M., Matzembacher D.E. (2021), *Desperdício de alimentos: desafios e oportunidades em operações sustentáveis*, "Revista de Administração de Empresas" vol. 61, no. 5.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 251–271
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.13

Tomasz Srogosz

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska
e-mail: tomasz.srogosz@uken.krakow.pl
ORCID: 0000-0001-9753-8920

Orzecznictwo Światowej Organizacji Handlu w sprawach dotyczących rolnictwa. Wybrane zagadnienia

World Trade Organisation case law on agricultural matters. Selected issues

La giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio in materia di agricoltura. Questioni scelte

This study aims to determine the role of World Trade Organisation (WTO) case law in shaping the agricultural policies of the EU and its member states, using Poland as an example. First, the author outlines the WTO dispute settlement system, including the current crisis in its functioning. The author then presents selected rulings involving the EU and Poland relating to: meat and meat products (hormones); the import, sale and distribution system for bananas; sugar export subsidies; authorisation and marketing measures for biotechnology products; sugar import safeguard measures; additional duties on Polish pork imports; and measures concerning Ukrainian agricultural products. The author concludes that the EU and its Member States do not always act in accordance with the recommendations of panel and Appellate Body reports. Furthermore, the procedures aimed at holding states and the EU to account within the WTO dispute settlement system are too lengthy, and the paralysis of the Appellate Body has seriously undermined the effectiveness of this system. Nevertheless, the author emphasises the WTO dispute settlement system's positive contribution to the liberalisation of agricultural trade, while also highlighting its impact on the development of agricultural law and policy at the national and EU levels.

Keywords: globalisation of agriculture, World Trade Organisation, dispute settlement system, WTO case law on agriculture

Il contributo si propone di esaminare il ruolo della giurisprudenza dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) nella definizione della politica agricola dell'Unione europea e degli Stati membri, con particolare riferimento alla Polonia. In via preliminare, si pro-

 © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

cede alla ricostruzione del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC, con specifico riguardo all'attuale crisi del suo funzionamento. Successivamente, l'analisi si concentra su alcune pronunce scelte concernenti l'Unione europea e la Polonia, relative a: misure in materia di carne e prodotti a base di carne (ormoni); regime di importazione, vendita e distribuzione delle banane; sovvenzioni all'esportazione dello zucchero; misure aventi incidenza sull'autorizzazione e sull'immissione in commercio di prodotti biotecnologici; misure di salvaguardia in materia di importazione di zucchero; imposizione di un dazio supplementare sull'importazione di carne suina proveniente dalla Polonia; misure riguardanti prodotti agricoli originari dell'Ucraina. Nella parte conclusiva, l'Autore afferma che l'Unione europea e gli Stati membri non sempre si conformano alle raccomandazioni contenute nei rapporti dei panel e dell'Organo d'appello. Si evidenzia, altresì, come le procedure volte a garantire il rispetto delle decisioni nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie della OMC risultino eccessivamente prolungate nel tempo, mentre l'effettività del sistema appaia gravemente compromessa dalla paralisi dell'Organo d'appello. Resta tuttavia fermo il contributo positivo del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC al processo di liberalizzazione degli scambi nel settore agricolo, nonché la sua incidenza sullo sviluppo del diritto e delle politiche agricole, sia a livello nazionale sia a livello dell'Unione europea.

Parole chiave: globalizzazione dell'agricoltura, Organizzazione Mondiale del Commercio, sistema di risoluzione delle controversie, giurisprudenza dell'OMC in materia di agricoltura

Wstęp

Od wielu dekad można obserwować postępującą globalizację rolnictwa, a co za tym idzie – ewolucję norm prawa międzynarodowego w dziedzinie rolnictwa[1]. Handel produktami rolnymi i żywnościowymi był przedmiotem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT[2], od zakończenia której zauważalny jest intensywny rozwój prawa międzynarodowego w rolnictwie w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Do umów WTO, które dotyczą rolnictwa, zalicza się w szczególności: porozumienie w sprawie rolnictwa[3], porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (TBT)[4], porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosa-

[1] R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2007, nr 2, s. 30.

[2] Ósma, przełomowa runda negocjacji handlowych w ramach układu GATT, która trwała od 1986 do 1993 r.

[3] Agreement on Agriculture, 15.04.1994, Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1A, United Nations Treaty Series (dalej: UNTS) vol. 1867, s. 410.

[4] Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1186, s. 276.

nitarnych (SPS)[5], porozumienie w sprawie środków ochronnych[6] oraz porozumienie w sprawie handlowych aspektów prawa własności intelektualnej (TRIPS)[7]. Można określić je mianem „prawa WTO", na które składają się także: decyzje Konferencji Ministerialnych, Rady Ogólnej i rad działających w ramach GATT, GATS i TRIPS oraz orzecznictwo paneli, Organu Odwoławczego i Organu Arbitrażowego[8].

Zarówno Polska, jak i Unia Europejska są członkami WTO, a tym samym stronami wskazanych wyżej umów WTO, przede wszystkim porozumienia w sprawie rolnictwa. Zgodnie z art. II ust. 2 porozumienia z Marrakeszu ustanawiającego WTO[9] postanowienia tych umów – jako wielostronne porozumienia handlowe (*multilateral trade agreements*, MTA) – wiążą wszystkich członków WTO (bez możliwości składania zastrzeżeń – art. XVI ust. 5 porozumienia z Marrakeszu). Mają oni zapewnić zgodność swojego systemu prawnego (*its laws, regulations and administrative procedures*) ze zobowiązaniami wynikającymi z tych umów (art. XVI ust. 4 porozumienia z Marrakeszu). Jak zasygnalizowano wcześniej, nie tylko te umowy (w tym porozumienie w sprawie rolnictwa), lecz także orzecznictwo paneli WTO należy do prawa WTO. W jakim zakresie to orzecznictwo może wpływać na politykę Unii Europejskiej i Polski, w tym regulacje prawne, w dziedzinie rolnictwa? Czy w kontekście trwającego kryzysu systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO można obecnie mówić o skutecznym oddziaływaniu tego systemu? W polskiej doktrynie brakuje opracowań dotyczących orzecznictwa WTO w sprawach rolnictwa. Celem niniejszego artykułu jest określenie roli orzecznictwa WTO w kształtowaniu polityki rolnej na poziomie krajowym i UE.

W pierwszej kolejności zostanie w nim przedstawiony ogólny zarys systemu rozstrzygania sporów w ramach WTO, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji dotyczącej paraliżu Organu Odwoławczego i powołania Wielo-

---

[5] Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 493.

[6] Agreement on Safeguards, 15.04.1994, Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 154.

[7] Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm [dostęp: 28.04.2026].

[8] C. Mik, *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, w: J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003, s. 82.

[9] Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marag_e.htm [dostęp: 28.04.2026].

stronnego Tymczasowego Arbitrażu Odwoławczego. Następnie omówione zostaną wybrane sprawy z udziałem Unii Europejskiej i Polski dotyczące: środków dotyczących mięsa i produktów mięsnych (hormony); systemu importu, sprzedaży i dystrybucji bananów; subsydiów eksportowych na cukier; środków mających wpływ na zatwierdzanie i wprowadzanie do obrotu produktów biotechnologicznych; środków ochronnych dotyczących importu cukru; dodatkowego cła na import mięsa wieprzowego z Polski oraz środków dotyczących produktów rolnych z Ukrainy.

1. System rozstrzygania sporów w ramach WTO

System rozstrzygania sporów WTO został utworzony na podstawie porozumienia z Marrakeszu, które w art. II ust. 2 do MTA, stanowiących integralną część porozumienia, zalicza Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (*dispute settlement understanding*, DSU)[10]. System ten miał zastąpić instrumenty rozwiązywania sporów przewidziane w ramach GATT, głównie z myślą o zwiększeniu ich efektywności. Niestety wydarzenia ostatnich lat pokazały, że założenia tego systemu nie do końca zostały zrealizowane. Od 2016 r. Stany Zjednoczone blokują bowiem wybór nowych członków Organu Odwoławczego, dlatego od 2019 r. nie można skompletować składu orzekającego w drugiej instancji. To zaś doprowadziło do niemocy systemu rozstrzygania sporów WTO[11]. Zanim zostanie przedstawiona aktualna sytuacja systemu, warto zarysować pokrótce model rozstrzygania sporów WTO oparty na DSU.

System obejmuje konsultacje i rozstrzyganie sporów między członkami WTO dotyczących ich praw i obowiązków wynikających z postanowień porozumienia z Marrakeszu. Zgodnie z art. II ust. 2 tego dokumentu jego integralną częścią jest porozumienie w sprawie rolnictwa. Tym samym państwa WTO i UE mogą w ramach systemu rozwiązywać spory wynikające z postanowień porozumienia w sprawie rolnictwa i innych umów związanych z rolnictwem, należących do MTA. System rozstrzygania sporów WTO ma zapewnić bezpieczeństwo i przewidywalność wielostronnego systemu handlowego. Służy ochronie praw i obowiązków członków WTO wynikających z MTA, w tym porozumienia o rolnictwie, oraz doprecyzowaniu postanowień

[10] WTO, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/dsu_e.htm [dostęp: 29.04.2026].

[11] M. Słok-Wódkowska, *Międzynarodowe prawo gospodarcze*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, W.S. Staszewski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys systemu*, Warszawa 2024, s. 915.

MTA zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji prawa międzynarodowego publicznego (art. 3 ust. 2 DSU). Na podstawie DSU powołany został Organ Rozstrzygania Sporów (*Dispute Settlement Body*, DSB) w celu administrowania systemem. DSB uprawniony jest do powoływania paneli, przyjmowania sprawozdań paneli i Organów Odwoławczych oraz sprawowania nadzoru nad wdrażaniem orzeczeń (art. 2 ust. 1 DSU). DSB powołuje panel po złożeniu przez państwo WTO lub UE odpowiedniego wniosku, który powinien w szczególności wskazywać, czy odbyły się konsultacje, oraz zawierać krótkie streszczenie podstawy prawnej skargi. Członkowie panelu powoływani są z listy osób z sektora rządowego i pozarządowego posiadających odpowiednie kwalifikacje (np. są to osoby, które wykładały lub publikowały na temat międzynarodowego prawa handlowego bądź polityki handlowej, lub były starszymi urzędnikami zajmującymi się polityką handlową). Muszą to być osoby gwarantujące niezależność – tym samym obywatele stron sporu wyłączeni są z udziału w pracach panelu, chyba że strony uzgodnią inaczej (art. 8 DSU).

Rozstrzygnięcie panelu, po zbadaniu argumentów stron, stanu faktycznego i stanu prawnego, przyjmuje formę raportu (art. 16 DSU). W odróżnieniu od systemu funkcjonującego wcześniej w ramach GATT mechanizm przyjęty przez WTO zakłada dwuinstancyjność. DSB ma powoływać na czteroletnią kadencję Stały Organ Odwoławczy (*Standing Appellate Body*), którego zadaniem ma być rozpatrywanie odwołań od raportów paneli. Składa się on z siedmiu osób, z których trzy orzekają w konkretnych sprawach. W skład Organu Odwoławczego mają wchodzić niepowiązane z żadnym rządem osoby o uznanym autorytecie, posiadające udokumentowaną wiedzę specjalistyczną z zakresu prawa, handlu międzynarodowego oraz przedmiotu porozumień WTO. Raport Organu Odwoławczego powinien być przyjęty przez DSB i bezwarunkowo zaakceptowany przez strony sporu, chyba że DSB jednomyślnie podejmie decyzję o nieprzyjęciu raportu (art. 17 DSU).

Na podstawie raportów panel lub Organ Odwoławczy wydaje zalecenia dla stron sporu, które mają prowadzić do uzgodnienia polityki państwa z postanowieniami odpowiednich porozumień WTO (art. 19 DSU). Strona ma obowiązek poinformować DSB o swoich zamiarach w zakresie wdrożenia zaleceń i orzeczeń DSB (art. 21 DSU). Istotnym walorem systemu rozstrzygania sporów WTO jest przewidziana w DSU możliwość egzekwowania orzeczeń. Jeżeli nie zostanie uzgodnione satysfakcjonujące odszkodowanie, strona może zwrócić się do DSB o upoważnienie do zawieszenia stosowania wobec drugiej strony koncesji lub innych zobowiązań wynikających z porozumień WTO (art. 22 DSU).

Efektywność systemu rozstrzygania sporów WTO została poddana próbie przez Stany Zjednoczone, które od 2019 r. paraliżują wybór członków Organu Odwoławczego. W takiej sytuacji niemożliwe jest złożenie odwołania, a tym samym wdrożenie środków odwetowych przewidzianych w art. 22 DSU. Dokonanie rozstrzygnięcia panelu I instancji w istocie zależy od dobrej woli państwa, które zostało pozwane. Obecną słabość systemu WTO stara się zniwelować rozwiązanie przyjęte w 2020 r. przez UE i niektóre państwa członkowskie WTO, polegające na utworzeniu na podstawie art. 25 DSU (arbitraż) alternatywnego organu odwoławczego – Wielostronnego Tymczasowego Arbitrażu Odwoławczego (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement*, MPIA)[12]. Rozwiązywanie sporów WTO odbywa się dwuetapowo. W pierwszym etapie sprawa rozstrzygana jest w oparciu o DSU przez panel WTO, a w drugim etapie, odwoławczym – przez Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy, powołany poza pierwotnym systemem opartym na DSU, zakładającym postępowanie przed Organem Odwoławczym.

Elżbieta Majchrowska uważa, że MPIA ma istotne znaczenie dla stabilizacji systemu rozstrzygania sporów, a uzgodnienie procedury arbitrażu odwoławczego jest tymczasowym zabezpieczeniem prawa członków do wiążącego, dwustopniowego i niezależnego rozstrzygania sporów. Stanowi także impuls do reformy WTO w zakresie mechanizmu rozwiązywania sporów[13]. Warto to stanowisko zweryfikować, szczególnie pod kątem skuteczności i oddziaływania systemu rozstrzygania sporów WTO, czemu może posłużyć prezentacja spraw z udziałem UE i Polski dotyczących rolnictwa, rozstrzyganych przed i w trakcie kryzysu tego systemu.

---

[12] P. Dzierżanowski, *Rozwiązywanie sporów w WTO wobec paraliżu Organu Apelacyjnego*, „Biuletyn PISM" 2024, nr 48, https://www.pism.pl/publikacje/rozwiazywanie-sporow-w-wto-wobec-paralizu-organu-apelacyjnego [dostęp: 29.04.2026]. Obecnie stronami MPIA są: Australia, Barbados, Benin, Brazylia, Kanada, Chiny, Chile, Kolumbia, Kostaryka, Ekwador, Unia Europejska (+27), Gwatemala, Hongkong, Chiny, Islandia, Japonia, Liechtenstein, Makao, Chiny, Malezja, Meksyk, Mołdawia, Czarnogóra, Nowa Zelandia, Nikaragua, Norwegia, Pakistan, Paragwaj, Peru, Filipiny, Singapur, Szwajcaria, Wielka Brytania, Ukraina, Urugwaj. Zob. WTO, Alternative Dispute Resolution Procedures, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/altds_e.htm [dostęp: 29.04.2026]; GTP, Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/ [dostęp: 29.04.2026].

[13] E. Majchrowska, *Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy (MPIA) i jego znaczenie dla reformy Światowej Organizacji Handlu*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2023, z. 3, s. 131–132.

2. Sprawy z udziałem Unii Europejskiej

2.1. Środki dotyczące mięsa i produktów mięsnych (hormony)[14]

Przedmiotem pierwszego sporu z udziałem Wspólnoty Europejskiej były regulacje wspólnotowe, które eliminowały co do zasady ze wspólnego rynku mięso pochodzące od zwierząt hodowanych na bazie hormonów wzrostu[15]. Stany Zjednoczone twierdziły, że wprowadzony przez WE zakaz importu mięsa pochodzącego z takiej hodowli opierał się na niczym nieuzasadnionych środkach sanitarnych ograniczających handel międzynarodowy. Zwróciły się więc do DSB z wnioskiem o powołanie panelu, argumentując, że środki WE niekorzystnie wpływają na import mięsa i produktów mięsnych i wydają się niezgodne ze zobowiązaniami WE wynikającymi z GATT 1994, SPS, TBT oraz porozumienia w sprawie rolnictwa. W przypadku tego ostatniego porozumienia powołany został art. 4, zgodnie z którym dostęp do rynku w obrocie międzynarodowym powinien być zapewniony dzięki temu, że państwa i UE nie będą utrzymywać ani wprowadzać żadnych środków ograniczających. Stany Zjednoczone twierdziły, że głównym elementem porozumienia w sprawie rolnictwa było wyeliminowanie praktyk państw ograniczających import w ramach kontroli krajowych dostaw produktów rolnych[16]. Według WE natomiast podjęte środki sanitarne oparte były na badaniach naukowych, a państwa WTO mają na podstawie SPS prawo do ustalania poziomu ochrony, jaki uznają za odpowiedni, wynikającego z zasady przezorności. Należy dodać, że równolegle do sporu WE – Stany Zjednoczone przed panelem WTO toczył się analogiczny spór dotyczący hormonów wzrostu między Kanadą i WE. Raport panelu w tej sprawie był w pełni zgodny z raportem panelu w sprawie z udziałem Stanów Zjednoczonych[17].

---

[14] T. Srogosz, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 249–258.

[15] Dyrektywa Rady 81/602/EWG, dyrektywa Rady 88/146/EWG, dyrektywa Rady 88/299/EWG, zastąpione dyrektywą Rady 96/22/EC z 29 kwietnia 1996 r. dotyczącą zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i ß-agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG (Dz.Urz. WE L 125 z 23.05.1996), s. 3–9.

[16] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel, WT/DS26/R/USA, 18 August 1997, s. 1, 97–98, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

[17] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada, Report of the Panel, WT/DS48/R/CAN, 18 August 1997, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds48_e.htm [dostęp: 3.12.2021].

Panel WTO oparł swój raport na regulacjach SPS, a nie porozumienia w sprawie rolnictwa. Uznał, że w odniesieniu do środków wspólnotowych związanych z zakazem importu mięsa pochodzącego w hodowli, w której stosowano hormony wzrostu, istnieją odpowiednie wiążące standardy międzynarodowe w rozumieniu art. 3.1 SPS i paragrafu 3(a) aneksu do SPS[18]. W sprawie tej pojawiło się pytanie, czy środki podjęte przez WE, skutkujące wyższym poziomem ochrony i różniące się od odpowiednich standardów międzynarodowych (Kodeksu żywnościowego), były dopuszczalne. Panel uznał, że środki sanitarne przyjęte przez WE nie były oparte na analizie ryzyka i pozostawały w sprzeczności z wymogami SPS. Stwierdził, że WE w arbitralny i nieuzasadniony sposób wprowadziła restrykcyjne środki sanitarne, ocenił więc, że działała wbrew art. 3 ust. 1 SPS.

Na skutek podjętych przez WE środków prawnych Organ Odwoławczy 16 stycznia 1998 r. przyjął raport, w którym uznał, że zakaz importu mięsa pochodzącego z hodowli, w których stosowano hormony wzrostu, był sprzeczny z SPS, jednak nie z art. 3 ust. 1 SPS, lecz z art. 5 ust. 1 SPS. DSB 13 lutego 1998 r. przyjął raporty panelu i Organu Odwoławczego. Miesiąc później, 13 marca 1998 r., WE poinformowała DSB, że zamierza wywiązać się ze zobowiązań. Mimo to konsultacje między WE a Stanami Zjednoczonymi, podjęte jeszcze w tym samym miesiącu, nie przyniosły rezultatu w postaci rozwiązania problemu leżącego u podłoża sporu. W konsekwencji dyrektor generalny WTO 30 kwietnia 1998 r. wyznaczył arbitra, który w decyzji z 26 maja 1998 r. wyznaczył WE termin 15 miesięcy na dostosowanie swoich regulacji do zobowiązań SPS zgodnie z zaleceniami raportów panelu i Organu Odwoławczego[19]. Bezskuteczny upływ terminu wynikający z nieugiętego stanowiska WE skłonił Stany Zjednoczone do złożenia wniosku do DSB o zawieszenie stosowania wobec WE koncesji taryfowych dotyczących handlu w wysokości 202 mln dolarów rocznie. W rezultacie sprawa realizacji zobowiązań przez WE została ponownie skierowana do rozstrzygnięcia arbitrażowego (tym razem powołany został skład trzyosobowy). Arbitrzy uznali, że Stany Zjednoczone tracą każdego roku 116,8 mln dolarów na skutek działań WE. Podjęto więc decyzję o zawieszeniu stosowania wobec WE i jej

[18] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel, WT/DS26/R/USA, pkt 869–870, s. 178.

[19] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Arbitration Under Article 21.2(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, Award of the Arbitror Julio Lacarte-Muró, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 May 1998, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

państw członkowskich koncesji taryfowych w wysokości do podanej wyżej sumy rocznie[20]. Stanowisko Stanów Zjednoczonych, poparte działaniami WTO, nie wywarło na WE wrażenia. W kolejnych latach WE podtrzymywała swoją opinię w sprawie wpływu pozostałości spornych hormonów wzrostu na zdrowie ludzi[21]. Postawa ta doprowadziła do złagodzenia polityki handlowej Stanów Zjednoczonych. 13 maja 2009 r. strony sporu zawarły porozumienie w sprawie importu do Unii Europejskiej wołowiny pochodzącej z hodowli, w których nie stosuje się hormonów wzrostu (*high quality beef*)[22]. W 2019 r. w drodze kolejnego porozumienia UE zwiększyła kontyngent importowanej „wołowiny wysokiej jakości" pochodzącej ze Stanów Zjednoczonych, które jednocześnie zobowiązały się do zaprzestania wszelkich kroków prawnych na forum WTO oraz stosowania sankcji[23].

2.2. System importu, sprzedaży i dystrybucji bananów

„Sprawa bananów" (zwana też „wojną bananową") sięga lat 80., kiedy to import bananów regulowany był oddzielnie przez poszczególne państwa członkowskie EWG. Ich polityka, polegająca na preferowaniu dostaw z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), kontynuowana była w ramach Wspólnej Organizacji Rynku (WOR) dla bananów, która utworzona została 1 lipca 1993 r.[24] Jeszcze przed powstaniem WOR państwa Ameryki

[20] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Original Complaint by the United Nations, Recourse to Arbitration by the European Communities Under Article 22.6 of the DSU, Decision by the Arbitrators, WT/DS26/ARB, 12 July 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

[21] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Communication From the European Communities, WT/DS26/22, WT/DS48/20, 28 October 2003, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026].

[22] European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication From the European Communities and the United States, WT/DS26/28, 30 September 2009, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 30.04.2026]. Porozumienie zostało zrewidowane w 2013 r.: European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication From the European Communities and the United States, WT/DS26/29, 14 April 2014, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[23] European Commission, The European Union and the United States reach an agreement on imports of hormone-free beef, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_3012 [dostęp: 1.05.2026].

[24] Rozporządzenie Rady (EWG) 404/93 z 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów (Dz.U. L 47 z 25.02.1993, s. 1).

Łacińskiej (Kolumbia, Kostaryka, Gwatemala, Nikaragua i Wenezuela) korzystały z procedur rozstrzygania sporów w ramach GATT. W 1994 r. panel GATT orzekł, że taryfy celne EWG i zasady przyznawania kontyngentów taryfowych powinny zostać dostosowane do zasad GATT, w tym dotyczących najwyższego uprzywilejowania, traktowania narodowego czy zakazu ograniczeń ilościowych[25].

W związku z tym, że Wspólnoty Europejskie skutecznie blokowały procedury zainicjowane przez państwa Ameryki Łacińskiej pod auspicjami GATT, do sporu postanowiły się włączyć Stany Zjednoczone, tym razem w postępowaniu w ramach nowego systemu rozstrzygania sporów WTO. Oprócz nich skargę złożyły Gwatemala, Ekwador i Meksyk. Był to kolejny spór ze Wspólnotami dotyczący bananów, potocznie zwany *EC – Bananas III*. Skarga oparta była już na porozumieniach WTO, w tym przepisach porozumienia w sprawie rolnictwa, ogólnego porozumienia w sprawie handlu usługami (GATS)[26], układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT 1994)[27], porozumienia w sprawie procedur licencjonowania importu[28] oraz porozumienia w sprawie środków inwestycyjnych związanych z handlem[29]. W raporcie panelu WTO z 22 maja 1997 r. stwierdzono, że system importu bananów we Wspólnotach Europejskich oraz procedury licencjonowania importu bananów w ramach tego systemu są niezgodne z GATT 1994[30]. Organ Odwoławczy w raporcie z 9 września 1997 r. potwierdził większość wniosków panelu[31]. Na posiedzeniu 25 września 1997 r. DSB przyjął raport panelu z uwzględnieniem zmian wprowadzonych przez Organ Odwoławczy.

---

[25] T.B. Simi, A. Kaushik, *The Banana War at the GATT/WTO*, „Trade Law Brief" 2008, nr 1, s. 1–2.

[26] WTO, General Agreement on Trade in Services, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gats_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[27] WTO, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[28] WTO, Agreement on Import Licensing Procedures, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/lic_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[29] WTO, Agreement on Trade-Related Investment Measures, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/trims_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[30] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Complaint by Ecuador – Report of the Panel, WT/DS27/R/ECU, 22 May 1997; zob. także analogiczne raporty dotyczące skarg Meksyku, USA i Gwatemali: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

[31] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Report of the Appellate Body, WT/DS27/AB/R, 9 September 1997, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 1.05.2026].

Sprawa bananów uwidoczniła słabości systemu WTO w zakresie efektywnego i szybkiego wdrażania raportów panelu i Organu Odwoławczego. Konsultacje dotyczące ewentualnego porozumienia, które miało zakończyć spór między Ekwadorem, Meksykiem, USA i Gwatemalą a WE, trwały do końca 2012 r. Strony w pierwszej kolejności skorzystały z możliwości ponownego skierowania sprawy do panelu, który rozstrzygał spór, w celu zbadania zgodności środków podjętych przez WE z zaleceniami panelu i Organu Odwoławczego (art. 21 ust. 5 DSU). DSB na wniosek Ekwadoru i WE wyraziło zgodę na ponowne zwołanie panelu w dniu 12 stycznia 2009 r. DSB przyjął 6 maja 1999 r. raport panelu powołanego na wniosek Ekwadoru na podstawie art. 21 ust. 5 DSU, w którym stwierdzono, że środki wdrożeniowe podjęte przez WE zgodnie z pierwotnymi zaleceniami panelu i Organu Odwoławczego nie były w pełni zgodne ze zobowiązaniami WE przyjętymi w ramach WTO[32].

Stany Zjednoczone skorzystały natomiast z instrumentu przewidzianego w art. 22 ust. 2 DSU i 14 stycznia 1999 r. zwróciły się do DSB o upoważnienie do zawieszenia stosowania wobec WE koncesji i innych zobowiązań wynikających z porozumień. 8 listopada 1999 r. to samo zrobił Ekwador. Arbitrzy 9 kwietnia 1999 r. stwierdzili, że poziom zawieszenia, o który wnioskowały Stany Zjednoczone, był zbyt wysoki (520 mln dolarów) i ustalili kwotę 191,4 mln dolarów rocznie, upoważniając USA do zwiększenia ceł przeciwko WE o tę kwotę[33]. W stosunku do Ekwadoru panel przyjął natomiast niu 24 marca 2000 r. kwotę zawieszenia koncesji wobec WE w wysokości 201,6 mln dolarów rocznie[34].

W 2001 r. WE zawarła z Ekwadorem i Stanami Zjednoczonymi porozumienia dotyczące rozwiązania sporu w „wojnie bananowej". Przewidywały one wprowadzenie systemu taryfowego w 2006 r. Rada upoważniła

[32] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 by Ecuador – Report of the Panel, WT/DS27/RW/ECU, 12 April 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

[33] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU – Decision by the Arbitrators, WT/DS27/ARB, 9 April 1999, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

[34] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU – Decision by the Arbitrator, WT/DS27/ARB/ECU, 24 March 2000, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

w 2004 r. Komisję do negocjacji w celu wdrożenia tego systemu. Negocjacje z Komitetem WTO ds. Rolnictwa nie doprowadziły jednak do zawarcia porozumienia i w 2005 r. WE poinformowała WTO o zamiarze zastąpienia koncesji w ramach pozycji 0803 00 19 (banany) należnym cłem w wysokości 230 euro za tonę. Niektóre państwa WTO, w tym te, które wcześniej toczyły spór w ramach systemu WTO (Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Panama i Wenezuela), wystąpiły o wszczęcie postępowania arbitrażowego. Zgodnie z orzeczeniem arbitrażowym wydanym 1 sierpnia 2005 r. zaproponowana przez WE stawka taryfowa uznana została za niezgodną z ustaleniami przyjętymi na Konferencji Ministerialnej WTO w Dosze.

W celu realizacji porozumienia z 2001 r. WE wprowadziła na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1964/2005[35] cło stosowane w ramach klauzuli najwyższego uprzywilejowania w wysokości 176 euro za tonę. W rozporządzeniu ustalono kontyngent taryfowy w wysokości 775 000 ton wagi netto, podlegający zerowej stawce celnej, na przywóz bananów pochodzących z krajów AKP. Od 1 stycznia 2008 r. dostawcy bananów z krajów AKP korzystali z bezkontyngentowego i wolnego od cła dostępu do rynku unijnego na podstawie umów ze WE. Takie działania WE skłoniły Ekwador i Stany Zjednoczone do ponownego złożenia wniosku o powołanie panelu na mocy art. 21 ust. 5 DSU. DSB przyjął raporty w grudniu 2008 r. W raportach stwierdzono, że preferencje przyznane przez WE w wysokości 775 000 ton wyłączonych z cła były niespójne z postanowieniami GATT 1994[36].

Ostatecznie w wyniku negocjacji na mocy art. XXVIII oraz art. XXIV ust. 6 GATT 1994 UE zawarła 15 grudnia 2009 r. z Brazylią, Ekwadorem, Gwatemalą, Hondurasem, Kolumbią, Kostaryką, Meksykiem, Nikaraguą, Panamą, Peru i Wenezuelą porozumienie genewskie w sprawie handlu bananami oraz oddzielne porozumienia w sprawie handlu bananami ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Porozumienia przewidują tryb rozstrzygania sporów i wprowadzają wyłącznie system taryfowy[37]. W związku z wej-

[35] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005 z 29 listopada 2005 r. w sprawie stawek celnych w odniesieniu do bananów (Dz.Urz. UE L 316 z 2.12.2005, s. 1).

[36] European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas – Recourse to Article 21.5 of the DSU by the United States – Report of the Panel, 19 May 2008, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm [dostęp: 11.05.2026].

[37] Porozumienie genewskie w sprawie handlu bananami (Dz.Urz. UE L 141/3 z 9.06.2010); porozumienie w sprawie handlu bananami pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki (Dz.Urz. UE L 141/6 z 9.06.2010).

ściem w życie porozumień uchylone zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005[38].

2.3. Sprawa subsydiów eksportowych na cukier

W latach 2002–2003 Australia, Brazylia i Tajlandia zwróciły się do WE z wnioskiem o konsultacje w sprawie subsydiów eksportowych przyznawanych przez WE w ramach Wspólnej Organizacji Rynku w sektorze cukru. Wnioski dotyczyły rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001[39] w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru. Warto dodać, że rynek cukru we WE przez około pół wieku od jego powstania w 1968 r. ulegał najmniejszym zmianom w porównaniu z rynkami innych produktów rolnych. Najdłużej na tym rynku utrzymywał się system kwot rolnych. Zmiany wymuszone zostały w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej, która miała doprowadzić do redukcji przez WE subsydiów eksportowych (o 36%) oraz ilości cukru eksportowanego z zastosowaniem dopłat (o 21%)[40].

We wnioskach Brazylii i Australii zarzucono przede wszystkim niedozwolone dotowanie eksportu cukru. Jak podkreśla Patrycja Purgał, Wspólnocie przysługiwał limit na subsydia eksportowe w wysokości 1,3 mln ton (wartość dopłat 499 mln euro). WE wliczała do tej ilości tylko cukier, który uzyskiwał te subsydia, całkowicie pomijając w kalkulacji eksport cukru C, który był sprzedawany poza granice celne UE bez fizycznych dopłat[41]. Zdaniem skarżących system cen interwencyjnych WE dla cukru gwarantował wysoką cenę cukru produkowanego w ramach określonych kwot produkcyjnych (kwot A i B). Cukier C, wyprodukowany ponad te kwoty, nie mógł być sprzedawany na rynku WE w roku, w którym został wyprodukowany, a zatem musiał być wyeksportowany lub przeniesiony w celu wypełnienia kwot produkcyjnych na rok następny.

---

[38] Wniosek Komisji w sprawie uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1964/2005 w sprawie stawek celnych w odniesieniu do bananów, Bruksela, 17.3.2010, KOM(2010)96, wersja ostateczna, 2010/0056 (COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52010PC0096.

[39] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/2001 z 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.Urz. UE L 2001.178.1, akt utracił moc).

[40] A. Suchoń, *Sektor cukru, porozumienia w sektorze cukru*, w: P. A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa 2026, s. 175–176.

[41] P. Purgał, *Ewolucja systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" 2010, nr 3, s. 221.

Zgodnie ze wspólną organizacją rynku cukru WE i jej ramami regulacyjnymi eksporterzy cukru C mogli go eksportować po cenach niższych od całkowitych kosztów produkcji. WE miała zapewniać subsydia eksportowe przekraczające jej zobowiązania, wynoszące około 1,6 mln ton cukru rocznie. Subsydia eksportowe udzielane przez WE na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/2001 miały pokrywać różnicę między ceną na rynku światowym a wysokimi cenami we WE, umożliwiając w ten sposób eksport ich cukru. Zdaniem skarżących system cukrowy WE zapewniał importowanemu cukrowi mniej korzystne warunki niż cukrowi krajowemu i przewidywał subsydia uzależnione od pierwszeństwa wykorzystania produktów krajowych w stosunku do importowanych. Tym samym polityka WE dotycząca rynku cukru naruszała art. 3 ust. 3, art. 8, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 11 porozumienia w sprawie rolnictwa oraz przepisy GATT 1994[42].

Powołany do rozstrzygnięcia sporu panel WTO wydał 15 października 2004 r. identyczne raporty dotyczące Tajlandii, Brazylii i Australii (odpowiednio WT/DS283[43], WT/DS266[44] i WT/DS265[45]). Stwierdził m.in., że WE nie wykazały, iż eksport cukru C przekraczający roczne poziomy zobowiązań nie był dotowany, oraz uznał, że WE działały niezgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z art. 3.3 i art. 8 porozumienia w sprawie rolnictwa, udzielając subsydiów eksportowych w rozumieniu art. 9.1 lit. a) i c) porozumienia w sprawie rolnictwa w wysokości przekraczającej poziom zobowiązań redukcyjnych[46]. Panel zwrócił uwagę na to, że każdy cukier ze WE ma status subsydiowanego przy wywozie ze względu na liczne mechanizmy wsparcia produkcji, które mają zastosowanie na rynku wspólnotowym[47]. Potwierdził to Organ Odwoławczy, który zauważył, że WE stosowały w istocie system „płatności" w formie transferu środków finansowych z wysokich przychodów wynikających ze sprzedaży cukru A i B na

[42] European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia, WT DS 265/R, 15 October 2004, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm, s. 20–45 [dostęp: 4.05.2026].

[43] WTO, DS283: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds283_e.htm [dostęp: 4.05.2026].

[44] WTO, DS266: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds266_e.htm [dostęp: 4.06.2026].

[45] WTO, DS265: European Communities – Export Subsidies on Sugar, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds265_e.htm [dostęp: 4.06.2026].

[46] European Communities – Export Subsidies on Sugar. Complaint by Australia, s. 166–188.

[47] P. Purgał, *Ewolucja systemu...*, s. 221.

produkcję eksportową cukru C. „Płatności" te dotyczyły eksportu, ponieważ cukier C, zgodnie z prawem WE, musiał być eksportowany[48].

W czerwcu 2005 r. WE poinformowały DSB o zamiarze wdrożenia raportów panelu i Organu Odwoławczego, natomiast rok później, w czerwcu 2006 r., Australia, Brazylia i Tajlandia poinformowały DSB o zawarciu porozumienia ze WE na mocy art. 21 i 22 DSU. W tym samym roku na podstawie rozporządzenia 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru[49] wprowadzona została reforma dostosowująca politykę wspólnotową do zobowiązań międzynarodowych i zmniejszająca znaczenie instrumentów wsparcia. W 2017 r. całkowicie zlikwidowano system kwot produkcji cukru[50].

2.4. Środki mające wpływ na zatwierdzanie i wprowadzanie do obrotu produktów biotechnologicznych

Pierwsze regulacje wspólnotowe dotyczące żywności genetycznie zmodyfikowanej sięgają początku lat 90., jednak w sporze powstałym w ramach systemu WTO kluczowe było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 258/97 z 27 stycznia 1997 r. w sprawie nowej żywności i nowych składników żywności[51], wprowadzające procedury autoryzacji GMO we WE. W 1999 r. pięć państw członkowskich (Grecja, Włochy, Luksemburg, Dania i Francja), powołując się na zasadę przezorności, ogłosiło zawieszenie na rynkach krajowych wszelkich działań związanych z autoryzacją GMO. Kolejnych siedem państw członkowskich UE (Austria, Belgia, Finlandia, Niemcy, Holandia, Hiszpania i Szwecja) sprzeciwiło się wprowadzeniu do obrotu produktów GMO do momentu udowodnienia, że ich spożywanie nie wiąże się z negatywnym wpływem na zdrowie ani życie ludzkie. Skutkiem tego było faktyczne moratorium we WE na komercyjną uprawę roślin genetycznie modyfikowanych i wprowadzanie do obrotu we WE żywności genetycznie modyfikowanej[52].

---

[48] European Communities – Export Subsidies on Sugar, AB-2005-2, WT/DS283/AB/R, WT/DS266/AB/R i WT/DS265/AB/R, 28 April 2005, s. 88–101.

[49] Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.Urz. UE L 58 z 28.02.2006).

[50] A. Suchoń, *Sektor cukru...*, s. 176.

[51] Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności (Dz.Urz. UE L 43 z 14.02.1997, s. 1).

[52] E. Gołkowska, *Podstawowe regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie żywności genetycznie zmodyfikowanej*, „Studia Europejskie" 2012, nr 2, s. 96–97.

Sytuacja ta negatywnie wpłynęła na amerykański eksport produktów rolnych, co skłoniło USA do zainicjowania w 2003 r. sprawy w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO. Zdaniem USA moratorium naruszało m.in.: art. 2, 5, 7 i 8 oraz załączniki B i C porozumienia SPS; art. I, III, X i XI GATT 1994 oraz art. 4 porozumienia o rolnictwie (dostęp do rynku). O powołanie panelu wystąpiły również Kanada i Argentyna. 29 września 2006 r. panel wydał raport, w którym stwierdził, że WE stosowały ogólne faktyczne moratorium na zatwierdzanie produktów biotechnologicznych w okresie od czerwca 1999 r. do sierpnia 2003 r. Zdaniem panelu, stosując to moratorium, WE działały niezgodnie ze swoimi zobowiązaniami wynikającymi z SPS, ponieważ faktyczne moratorium doprowadziło do nieuzasadnionych opóźnień w autoryzacji GMO. Panel stwierdził jednak, że WE nie działały niezgodnie z innymi regulacjami przywoływanymi przez Stany Zjednoczone. Panel w istocie pominął argumenty oparte na art. 4 porozumienia o rolnictwie, skupiając się na unormowaniach SPS i GATT 1994[53].

Wspólnoty Europejskie ogłosiły zamiar wdrożenia zaleceń panelu WTO w sposób zgodny ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Mimo to Stany Zjednoczone zwróciły się do DSB o upoważnienie do zawieszenia koncesji i innych zobowiązań. Sprawa została skierowana do arbitrażu na podstawie art. 22 ust. 6 DSU, a następnie zgodnie ze wspólnym wnioskiem stron arbiter zawiesił postępowanie arbitrażowe od 18 lutego 2008 r.[54] Z kolei 15 lipca 2009 r. Kanada i WE powiadomiły DSB o nawiązaniu dwustronnego dialogu w sprawie kwestii dostępu do rynku wspólnotowego[55], a 19 marca 2010 r. to samo uczyniły Argentyna i Unia Europejska[56].

[53] European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 September 2006, Reports of the Panel, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

[54] WTO, DS291: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

[55] WTO, DS292: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

[56] WTO, DS293: European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds293_e.htm [dostęp: 6.05.2026].

3. Sprawy z udziałem Polski

3.1. Środek ochronny dotyczący importu cukru

W 2001 r. Polska zwróciła się o konsultacje dotyczące ograniczeń ilościowych nałożonych przez Słowację na import cukru, uznając, że ten środek ochronny został zastosowany przez Słowację niezgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia WTO w sprawie środków ochronnych[57]. W 2002 r. strony powiadomiły DSB o uzgodnieniu w sprawie rozwiązania sporu. Słowacja zgodziła się na stopniowe zwiększanie kwoty na import cukru z Polski w latach 2002–2004, a Polska zniosła ograniczenia ilościowe na import masła i margaryny[58].

3.2. Dodatkowe cło na import mięsa wieprzowego z Polski

W 2003 r. Polska zwróciła się o konsultacje w sprawie dodatkowego cła nałożonego przez Republikę Czeską na import wieprzowiny, podnosząc, że cła pobierane na wieprzowinę importowaną z Polski miały być o 50% wyższe. W przepisach czeskich nie wymieniono żadnych innych źródeł importu, co sugerowało, że ograniczenia miały zastosowanie wyłącznie do Polski i jako takie były dyskryminujące. Polska wskazała na to, że środek ten był sprzeczny ze zobowiązaniami Czech wynikającymi z art. 4 porozumienia WTO w sprawie rolnictwa i GATT 1994 oraz że ustanowieniu i wdrożeniu tego środka nie towarzyszyło żadne powiadomienie ani konsultacje[59].

W tej sprawie nie powołano panelu do rozstrzygnięcia sporu, ponieważ kilka miesięcy po złożeniu wniosku przez Czechy obie strony przystąpiły do WE. Wobec tego zmieniły się dla nich zasady handlu (w ramach wspólnego rynku), a ewentualne spory między państwami członkowskimi UE rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości. W praktyce bardzo rzadko dochodzi do sporów w ramach systemu WTO, gdzie adwersarzami są dwa państwa członkowskie WE (UE).

---

[57] Slovakia – Safeguard Measure on Imports of Sugar. Request for Consultations by Poland, WT/DS235/1 G/L/456 G/SG/D18/1, 17 July 2001, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds235_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

[58] Slovakia – Safeguard Measure on Imports of Sugar. Notification on Mutually Agreed Solution, WT/DS235/2 G/L/456/Add.1, G/SG/D18/1/Add.1, 16 January 2002, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds235_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

[59] Czech Republic – Additional Duty on Imports of Pig-Meat from Poland. Request for Consultations by Poland, WT/DS289/1, G/L/622, G/AG/GEN/59, 23 April 2003, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds289_e.htm [dostęp: 8.05.2026].

3.3. Środki dotyczące produktów rolnych z Ukrainy

15 kwietnia 2023 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii wprowadzające zakaz importu produktów rolnych z Ukrainy, w tym zakaz tranzytu tych towarów przez terytorium Polski[60]. Zostało ono zastąpione rozporządzeniem z 21 kwietnia 2023 r., które jednocześnie zwalniało towary w tranzycie z powyższego zakazu[61]. Środki krajowe zostały następnie zastąpione zakazami importu na poziomie UE. 2 maja 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o zakazie importu czterech kategorii ukraińskich produktów rolnych do Polski, Węgier, Słowacji, Rumunii i Bułgarii. Zakaz został wprowadzony na mocy art. 1 rozporządzenia 2023/903[62]. Komisja przedłużyła następnie zakaz do 15 września 2023 r. na mocy rozporządzenia 2023/1100[63], a 16 września 2023 r. stwierdziła, że tymczasowe środki wprowadzone 2 maja 2023 r. w wystarczającym stopniu przyczyniły się do wyeliminowania zakłóceń na rynku w pięciu państwach członkowskich UE graniczących z Ukrainą. UE nie zdecydowała się zatem na przedłużenie tego środka. Pomimo decyzji Komisji Polska ogłosiła 16 września 2023 r., że jej własny zakaz dotyczący zboża ukraińskiego wszedł w życie 15 września 2023 r. na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r.[64], które przedłużyło zakaz importu wprowadzony rozporządzeniem wykonawczym Komisji UE 2023/1100. Na mocy nowych przepisów ustanowiony został zakaz przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów rolnych pochodzących z Ukrainy wymienionych w załączniku do rozporządzenia[65], z wyłączeniem tranzytu zewnętrznego i wspólnej pro-

[60] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 717).

[61] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 21 kwietnia 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 751 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2023 r. uchylające rozporządzenie w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 840).

[62] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/903 z 2 maja 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.Urz. UE L 2023, poz. 114).

[63] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1100 z 5 czerwca 2023 r. wprowadzające środki zapobiegawcze dotyczące niektórych produktów pochodzących z Ukrainy (Dz.Urz. UE L 144I z 5.06.2023, s. 1–4).

[64] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r. w sprawie zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych (Dz.U. poz. 1898). Rozporządzenie obowiązuje na dzień 9.05.2026 r.

[65] Są to m.in.: pszenica zwyczajna (z wyjątkiem nasion do siewu); kukurydza (z wyjątkiem nasion do siewu); mąka pszenna z pszenicy zwyczajnej i orkisza, nasiona rzepaku lub rzepiku, nawet łamane (z wyjątkiem nasion do siewu); nasiona słonecznika, nawet łamane

cedury tranzytowej, pod warunkiem że tranzyt ma się zakończyć w portach morskich w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu, Szczecinie lub Kołobrzegu bądź poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem przedstawicieli Ukrainy przyjęte przez Polskę środki będące przedmiotem sporu są sprzeczne w szczególności z:

– art. XI:1 GATT 1994, ponieważ zakazują lub ograniczają import produktów rolnych z Ukrainy na terytorium Polski;

– art. V:2 GATT 1994 w zakresie, w jakim środki te *de iure* lub *de facto* ograniczają swobodę tranzytu ukraińskich produktów rolnych przez terytorium Polski do innych państw UE;

– art. 4 ust. 2 porozumienia w sprawie rolnictwa, w zakresie, w jakim Polska zastosowała środki w postaci zakazu importu i ograniczeń dotyczących ukraińskich produktów rolnych, które musiały zostać przekształcone w zwykłe zobowiązania celne;

– art. 5 porozumienia w sprawie rolnictwa, ponieważ ani UE, ani Polska nie zastrzegły sobie prawa do stosowania środków do większości produktów będących przedmiotem sporu w swoich koncesjach taryfowych na mocy GATT 1994; środki te mają charakter dyskryminacyjny, gdyż są stosowane wyłącznie do importu z Ukrainy, a nie także do importu z innych państw WTO[66].

Negocjacje między Ukrainą a Polską w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO nie są prowadzone. Nie powołano też do tej pory panelu w celu zbadania sporu. Rozmowy są natomiast prowadzone na szczeblu ministerstw rolnictwa dwóch państw w kontekście przywrócenia zasad handlu zgodnych z układem o stowarzyszeniu UE–Ukraina. Polska przekazała Komisji Europejskiej postulaty negocjacji dotyczących dalszej liberalizacji. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi stoi na stanowisku, że przyszłe porozumienie z Ukrainą w sprawach handlowych powinno przewidywać stopniowe i obustronne pogłębianie liberalizacji. Jednak zdaniem ministerstwa niezbędne są mechanizmy ochronne, gdyby import z Ukrainy zagrażał produkcji w krajach UE. Funkcję tych mechanizmów pełnią nadal utrzymywane zakazy wprowadzone w oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 września 2023 r.[67]

(z wyjątkiem nasion do siewu); otręby, śruta i inne pozostałości odsiewu, przemiału kukurydzy, nawet granulowane, o zawartości skrobi przekraczającej 35% masy.

[66] Poland – Measures concerning Agricultural Products from Ukraine. Request for Consultations by Ukraine, WT/DS619/1, G/L/1487. G/AG/GEN/224, 21 September 2023, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds619_e.htm [dostęp: 9.05.2026].

[67] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Relacje handlowe z Ukrainą, https://share.google/2cFWszWiFoVwUb245 [dostęp: 9.05.2026].

Podsumowanie

Normy traktatowe międzynarodowego prawa rolnictwa należące do prawa WTO wiążą zarówno państwa UE, jak i UE z tytułu członkostwa w WTO. Ich skuteczność zależy nie tylko od obowiązku przestrzegania norm prawa międzynarodowego (*pacta sunt servanda*). Ich efektywność miała być zagwarantowana w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO. Tymczasem funkcjonowanie tego systemu nie spełniło pokładanych w nim nadziei.

Po pierwsze, okazało się, że państwa i WE (UE) nie zawsze postępują zgodnie z zaleceniami raportów panelu i Organu Odwoławczego. Najlepszym przykładem jest sprawa hormonów wzrostu, w której WE konsekwentnie stały na swoim stanowisku wbrew rozstrzygnięciom panelu i Organu Odwoławczego, twierdząc, że nie zamierzają się wywiązywać ze zobowiązań wynikających z porozumień WTO. Piętnaście lat po zainicjowaniu postępowania przez Stany Zjednoczone doszło do porozumienia z UE, którego założenia pozostawały w sprzeczności z opiniami panelu i Organu Odwoławczego.

Po drugie, procedury mające na celu zdyscyplinowanie państw i UE w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO trwają zbyt długo, łącznie z wdrażaniem zaleceń panelu i Organu Odwoławczego w drodze konsultacji i w postępowaniu arbitrażowym. Przykładowo sprawa hormonów wzrostu zakończyła się po piętnastu latach, a sprawa bananów po szesnastu latach. Ukraina złożyła wniosek o konsultacje w ramach systemu WTO w 2023 r. i do tej pory nie ma żadnych informacji o podjęciu kolejnych kroków, w tym o powołaniu panelu.

Po trzecie, efektywność systemu rozstrzygania sporów w WTO jest od 2019 r. poważnie zagrożona przez paraliż Organu Odwoławczego, wywołany postępowaniem Stanów Zjednoczonych, które coraz bardziej krytycznie zaczęły podchodzić do kwestii przydatności systemu w kontekście polityki handlowej USA. Wprawdzie powstała alternatywna procedura odwoławcza (MPIA), jednak należy zauważyć, że została ona zaaprobowana przez stosunkowo małą grupę państw członkowskich WTO i UE (34 państwa i UE na 166 członków WTO). Pozostaje mieć nadzieję, że jest to sytuacja przejściowa i w ostateczności system, łącznie z postępowaniem odwoławczym, będzie na tyle wydolny, aby zapewnić efektywność porozumień WTO.

Mimo powyższych, nieco sceptycznych uwag warto na koniec podkreślić pozytywny wkład systemu rozstrzygania sporów WTO w liberalizację handlu w zakresie rolnictwa, a przy tym wskazać jego wpływ na rozwój prawa i polityki rolnej na poziomie krajowym i UE. Część spraw, w tym z udziałem Polski, zakończyła się szybkim konsensusem, w tym zmianą

prawa krajowego lub UE w zakresie objętym przedmiotem sporu (sprawa subsydiów eksportowych na cukier, sprawa środka ochronnego dotyczącego importu cukru).

Ostatnia uwaga skłania do wniosku, że państwa i UE nadal będą korzystać z systemu rozstrzygania sporów WTO w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z porozumień związanych z rolnictwem (przede wszystkim porozumienia WTO w sprawie rolnictwa), mimo trwającego kryzysu tego systemu. Pozwala on bowiem na skuteczniejsze prowadzenie negocjacji w sprawach dotyczących przestrzegania i wdrażania tych porozumień. Przykładem takiego myślenia o systemie WTO jest sprawa zainicjowana przez Ukrainę przeciwko Polsce (2023 r.). Mimo trudności związanych z efektywnością systemu i szybkością postępowania Ukraina wzmocniła swoją pozycję w rokowaniach dwustronnych występując z wnioskiem o konsultacje.

BIBLIOGRAFIA

Budzinowski R. (2007), *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 2.

Dzierżanowski P. (2024), *Rozwiązywanie sporów w WTO wobec paraliżu Organu Apelacyjnego*, „Biuletyn PISM" nr 48.

Gołkowska E. (2012), *Podstawowe regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie żywności genetycznie zmodyfikowanej*, „Studia Europejskie" nr 2.

Majchrowska E. (2023), *Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy (MPIA) i jego znaczenie dla reformy Światowej Organizacji Handlu*, „Roczniki Administracji i Prawa" z. 3.

Mik C. (2003), *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, w: J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław.

Purgał P. (2010), *Ewolucja systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy" nr 3.

Simi T.B., Kaushik A. (2008), *The Banana War at the GATT/WTO*, „Trade Law Brief" nr 1.

Słok-Wódkowska M. (2024), *Międzynarodowe prawo gospodarcze*, w: E. Cała-Wacinkiewicz, W.S. Staszewski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys systemu*, Warszawa.

Srogosz T. (2022), *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa.

Suchoń A. (2026), *Sektor cukru, porozumienia w sektorze cukru*, w: P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 18, Warszawa.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 273–295
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.14

Przemysław Litwiniuk

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

Aktualne problemy prawne w identyfikowaniu i sankcjonowaniu tworzenia sztucznych warunków w celu uzyskania płatności w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE

Current legal challenges in identifying and penalising the creation of artificial conditions to obtain payments under the EU's Common Agricultural Policy

Problemi giuridici attuali in ordine all'accertamento e alla sanzione della creazione di condizioni artificiali finalizzate all'ottenimento di pagamenti nell'ambito degli strumenti della Politica agricola comune dell'Unione europea

This study examines the identification and sanctioning, within Polish administrative and judicial practice, of beneficiaries creating so-called 'artificial conditions' under the European Union's Common Agricultural Policy, as referred to in Article 4(3) of Regulation No 2988/95, Article 60 of Regulation No 1306/2013, and Article 62 of Regulation No 2021/2116. Two hypotheses relating to the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture's law enforcement practice are tested. One is that excluding the application of fundamental administrative procedure principles (Articles 7, 9, 10, 75(1), 77(1), 79a and 81 of the Code of Administrative Procedure) from the Agency's proceedings infringes the right to good administration under Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The other is that the prevailing punitive interpretation in Poland, leading to the complete deprivation of support for beneficiaries creating 'artificial conditions,' is contrary to EU regulations and the principle of proportionality. In the context of the reference for a preliminary ruling submitted by the Supreme Administrative Court (Case I GSK 1486/22),

PPR 1(38), 2026: 273–295. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

the author advocates a corrective interpretation. According to this approach, establishing artificial conditions should result in the withdrawal only of the portion of aid constituting an unjustified surplus, rather than the entirety of the support granted.

Keywords: artificial conditions, Common Agricultural Policy, Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, proportionality, abuse of law

Il presente contributo indaga le problematiche giuridiche relative all'accertamento e alla sanzione, nella prassi amministrativa e giurisdizionale polacca, delle condotte consistenti nella creazione delle c.d. "condizioni artificiali" nell'ambito della Politica agricola comune, ai sensi dell'art. 4, par. 3, del regolamento n. 2988/95, dell'art. 60 del regolamento n. 1306/2013 e dell'art. 62 del regolamento n. 2021/2116. L'analisi esamina due ipotesi relative alla prassi applicativa dell'Agenzia per la Ristrutturazione e la Modernizzazione dell'Agricoltura. La prima sostiene che l'esclusione dei principi fondamentali del procedimento amministrativo (artt. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a e 81 c.p.a.) comporti una violazione del diritto a una buona amministrazione ai sensi dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La seconda ritiene che l'orientamento sanzionatorio prevalente in Polonia, che comporta la revoca integrale del sostegno, sia contrario alle norme dell'Unione e al principio di proporzionalità. Nel contesto della questione pregiudiziale sollevata dalla Corte amministrativa suprema nella causa I GSK 1486/22, l'Autore propone un'interpretazione correttiva, secondo la quale l'accertamento delle condizioni artificiali dovrebbe comportare una revoca limitata alla quota di aiuto corrispondente a un vantaggio indebito, e non all'intero sostegno.

Parole chiave: condizioni artificiali, Politica Agricola Comune, Agenzia per la Ristrutturazione e la Modernizzazione dell'Agricoltura, principio di proporzionalità, abuso del diritto

Uwagi wprowadzające

Klauzula „sztucznie stworzonych warunków" jest jednym z najważniejszych, a jednocześnie najbardziej problematycznych instrumentów ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W polskiej doktrynie prawa rolnego stała się ona przedmiotem wieloletniej refleksji naukowej, której efektem było stworzenie zarysu pojęcia oraz wskazanie kierunków jego wykładni[1]. Pomimo tego dorobku praktyka ad-

[1] D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria" 2014, t. XII, s. 19 i n.; P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2014, nr 2, s. 45 i n.; P. Litwiniuk (red), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2020; D. Sztandera, *Przeciwdziałanie sztucznie wykreowanym*

ministracyjna Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz dominująca linia orzecznicza sądów administracyjnych powodują, że w ostatnich latach narasta problem systemowy. Dotyczy on dwóch, w istocie odmiennych, warstw stosowania prawa: postępowania dowodowego, w którym ciężar dowodu przerzucony został – w sposób nieadekwatny do istoty sprawy – na beneficjenta, oraz konsekwencji materialnoprawnych stwierdzenia sztucznych warunków, ujmowanych obecnie jako kara całościowa, polegająca na pozbawieniu wnioskodawcy całości pomocy w danym roku (a niekiedy również w latach poprzednich). O skali tego problemu może świadczyć fakt, że w latach 2023–2025 ARiMR podejrzewała o tworzenie sztucznych warunków średniorocznie 164 753 wnioskodawców[2].

Zasadnicze tezy opracowania są następujące. Po pierwsze, zapisane w ustawodawstwie szczególnym wyłączenie stosowania art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81 Kodeksu postępowania administracyjnego[3] w postępowaniach prowadzonych przez organy ARiMR, w połączeniu z nieadekwatnym do specyfiki klauzuli generalnej rozłożeniem ciężaru dowodu, prowadzi do zachwiania równowagi procesowej i – w konkretnych okolicznościach spraw dotyczących sztucznych warunków – narusza prawo do dobrej administracji, wyrażone w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[4]. Po drugie, przyjęta przez organy ARiMR oraz podzielana (choć nie bez wyjątków) przez sądy administracyjne wykładnia sankcyjna art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[5], art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej [...][6] oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki

---

warunkom w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej – zakres działań agencji płatniczej, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 10, s. 165 i n.

[2] Informacja udostępniona autorowi pocztą elektroniczną przez zastępcę prezesa ARiMR 11 maja 2026 r.

[3] Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168; dalej: k.p.a.).

[4] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389), która na mocy art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak Traktaty (dalej: KPP).

[5] Dz.Urz. WE L 312 z 23.12.1995, s. 1 (dalej: rozporządzenie nr 2988/95).

[6] Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 1306/2013).

rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej [...][7] pozostaje w sprzeczności z traktatową zasadą proporcjonalności oraz z mechanizmem przeciwdziałania nieprawidłowościom, zakładającym odzyskanie wyłącznie tej części korzyści, która została uzyskana sprzecznie z celami prawodawstwa unijnego. Podjęcie rozważań nad tą problematyką znajduje obecnie dodatkową podbudowę w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 czerwca 2025 r. (sygn. akt: I GSK 1486/22), w którym skierowano pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie rozumienia pojęcia „korzyści" na gruncie powołanych przepisów.

W celu realizacji założeń opracowania przedstawione zostaną ramy normatywne oraz istota klauzuli sztucznych warunków jako klauzuli generalnej w prawie UE i prawie krajowym. Następnie zostanie przeanalizowana linia orzecznicza TSUE, ze szczególnym uwzględnieniem wyroków w sprawach C-434/12[8] i C-176/20[9], oraz ich recepcja w orzecznictwie NSA. Omówiony zostanie też problem proceduralny – wyłączenia stosowania przepisów k.p.a. oraz rozkład ciężaru dowodu w świetle art. 41 KPP, jak również zagadnienie „korzyści" i proporcjonalności sankcji, gdzie podjęta zostanie polemika z wykładnią sankcyjną oraz przedstawione założenia wykładni korekcyjnej. Ukazane zostaną także istota i funkcje przedmiotowo istotnego pytania prejudycjalnego NSA przedstawionego TSUE.

1. Klauzula sztucznych warunków jako klauzula generalna prawa Wspólnej Polityki Rolnej

Zwrot „sztucznie stworzone warunki" został po raz pierwszy unormowany horyzontalnie w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95. W obszarze WPR powtarzają go – w niemal niezmienionym brzmieniu – kolejne rozporządzenia horyzontalne, tj. art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz obecnie art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Wspólna dla tych przepisów jest konstrukcja: osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści

[7] Dz.Urz. UE L 435 z 6.12.2021, s. 187 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 2021/2116).

[8] Wyrok TSUE z 12 września 2013 r., sygn. akt: C-434/12, *Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyržawen fond „Zemedelie" – Razplasztatelna agencija*, ECLI:EU:C:2013:546.

[9] Wyrok TSUE z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt: C-176/20, *SC Avio Lucos SRL przeciwko Agenţia de Plăţi şi Intervenţie pentru Agricultură – Centrul judeţean Dolj*, ECLI:EU:C:2022:274.

wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa[10].

Prawodawca unijny nie zdefiniował zwrotu „sztuczne warunki" ani nie sformułował katalogu czynności, które mogłyby być za takie uznane. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo zgodnie przyjmują, że chodzi o klauzulę generalną, nie zaś o delikt administracyjny w rozumieniu konwencji z 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich[11]. Celem klauzuli jest eliminowanie działań polegających na takim ukształtowaniu stanu faktycznego, które formalnie spełnia wymogi przepisu, lecz materialnie prowadzi do sprzecznego z nim skutku. W istocie jest to unijny odpowiednik znanej z polskiej tradycji prawnej koncepcji obejścia ustawy (*in fraudem legis*), przeniesionej na grunt prawa publicznego, z zastrzeżeniem, że posiłkowe odwołanie do art. 5 lub art. 58 § 1 k.c. może służyć jedynie odnalezieniu znaczenia zwrotu, którego prawodawca nie zdefiniował[12].

Z tego wynika kilka konsekwencji istotnych dla dalszych rozważań. Po pierwsze, klauzula sztucznych warunków – jako pojęcie nieostre – wymaga każdorazowo dookreślenia *ad casum* na podstawie wszechstronnej analizy całokształtu okoliczności faktycznych i porównania ich z celami systemu wsparcia. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie przyjmuje, że „sztuczny charakter czynności prawnych można przypisać takim czynnościom, których sens sprowadza się do wywołania określonego skutku, który nie wystąpiłby, gdyby obrót gospodarczy toczył się swobodnie i uczciwie"[13]. Po drugie, skoro klauzula jest instrumentem ochrony interesów finansowych UE, a nie sankcją karną, to jej stosowanie musi zmierzać do przywrócenia stanu zgodnego

[10] D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna na temat prawidłowości stosowanego dotychczas przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejścia w obszarze identyfikowania i sankcjonowania stworzenia sztucznych warunków*, Gliwice, 6 lutego 2025 r., s. 2–3.

[11] B. Jeżyńska, *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 101 i n.

[12] Tak też D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 3–5, gdzie autorka wprost wskazuje, że klauzula sztucznych warunków jest klauzulą generalną, a posiłkowe odwołanie do art. 5 k.c. oraz konstrukcji obejścia ustawy z prawa cywilnego (*in fraudem legis*) służy jedynie poszukiwaniu znaczenia zwrotu niezdefiniowanego przez prawodawcę unijnego.

[13] Wyrok NSA z 17 listopada 2022 r., sygn. akt: I GSK 3555/18, LEX nr 3508551; wyrok NSA z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2607/18, LEX nr 3427594; wyrok NSA z 19 kwietnia 2024 r., sygn. akt: I GSK 1410/21, LEX nr 3719871 oraz sygn. akt: I GSK 1441/21, LEX nr 3719877.

z prawem, a nie do penalizacji beneficjenta[14]. Teza ta ma fundamentalne znaczenie przy interpretacji pojęcia „korzyści" [15].

2. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz sądów administracyjnych

2.1. Wzorzec wypracowany w wyroku C-434/12 *Słynczewa siła*

Punktem odniesienia dla wykładni klauzuli sztucznie stworzonych warunków pozostaje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 *Słynczewa siła*. Wprawdzie orzeczenie to zapadło na tle art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011, jednak – z uwagi na tożsamość *ratio* oraz zbieżność redakcji przepisów horyzontalnych – jego tezy mają charakter uniwersalny. Trybunał zrekonstruował dwuelementowy test. Element obiektywny wymaga ustalenia, że „pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych we właściwym uregulowaniu cel realizowany przez to uregulowanie nie został osiągnięty", natomiast element subiektywny – wykazania, że ubiegający się o pomoc „zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu". Trybunał podkreślił, że więzi prawne, ekonomiczne lub personalne pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty stanowią jedynie wskazówkę dowodową; nie można odmówić finansowania projektu, „gdy dana inwestycja może mieć inne uzasadnienie niż tylko płatność w ramach systemu wsparcia". Ten sam nurt wyznaczają wcześniejsze wyroki w sprawach *Emsland-Stärke*[16] i *Halifax*[17], eksponujące łączne występowanie elementu obiektywnego i subiektywnego.

---

[14] Wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., sygn. akt: C-158/08, *Pometon SpA*, ECLI:EU:C:2009:349, pkt 28; wyrok TSUE z 16 marca 2006 r., sygn. akt: C-94/05, *Emsland-Stärke*, ECLI:EU:C:2006:185, pkt 49, w których Trybunał wyraźnie odróżnił środek administracyjny zmierzający do cofnięcia nienależnej korzyści (art. 4 rozporządzenia nr 2988/95) od kary administracyjnej (art. 5 tego rozporządzenia).

[15] Tezę o celu klauzuli ograniczonym do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, nie zaś do penalizacji beneficjenta, formułuje również D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 5 i 17.

[16] Wyrok TSUE z 14 grudnia 2000 r., sygn. akt: C-110/99, *Emsland-Stärke GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2000:695.

[17] Wyrok TSUE z 21 lipca 2005 r., sygn. akt: C-515/03, *Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECLI:EU:C:2005:491; wyrok TSUE z 21 lutego 2006 r., sygn. akt: C-255/02, *Halifax plc i in. przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2006:121.

W nowszym orzecznictwie tę samą linię potwierdziły wyroki w sprawach *Cimmino* (C-607/13)[18] oraz *M.K.* (C-657/23)[19].

2.2. Ewolucja w wyroku C-176/20 *SC Avio Lucos*

W wyroku z 7 kwietnia 2022 r. w sprawie C-176/20 *SC Avio Lucos* Trybunał potwierdził trafność koncepcji dwuelementowego testu, jednak w uzasadnieniu pominął występujący w wyroku C-434/12 element „wyłączności" celu. Odtąd w praktyce kwalifikacja zachowania jako tworzenia sztucznych warunków nie wymaga wykazania, że uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu było jedynym motywem działania wnioskodawcy. Zmiana ta – wywołująca bezpośrednie skutki *ex tunc* – nie pozostaje bez znaczenia dla sytuacji beneficjentów polskich, gdyż obniża próg dowodowy wymagany od organu[20]. Niemniej – i jest to zastrzeżenie aktualne na gruncie obu powołanych wyroków – nawet w nowszej linii orzeczniczej TSUE nie zwolnił organu z obowiązku rozważenia, czy dana czynność nie ma „innego uzasadnienia" gospodarczego, osobistego lub społecznego. W przeciwnym razie klauzula sztucznych warunków zmieniałaby się z instrumentu przeciwdziałania obejściu prawa w narzędzie automatycznej eliminacji z systemu wsparcia.

2.3. Recepcja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Linia orzecznicza NSA ukształtowała się pod wyraźnym wpływem obu wskazanych wyroków TSUE. W kolejnych orzeczeniach – m.in. w wyrokach z 17 listopada 2022 r. (I GSK 3555/18), 3 czerwca 2022 r. (I GSK 2607/18) oraz 19 kwietnia 2024 r. (I GSK 1410/21, I GSK 1441/21) – NSA trafnie przyjął, iż przesłankę „sztucznego stworzenia warunków" należy obecnie badać szerzej, bez ograniczenia do wyłącznego celu działania wniosko-

[18] Wyrok TSUE z 9 lipca 2015 r., sygn. akt: C-607/13, *Ministero dell'Economia e delle Finanze i in. przeciwko Francescowi Cimminowi i in*., ECLI:EU:C:2015:448, pkt 73 (gdzie Trybunał odróżnia konsekwencje stwierdzenia sztucznych warunków od kar administracyjnych w kontekście funduszy rolnych).

[19] Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt: C-657/23, *M.K. przeciwko Ministerstvo zemědělství*, ECLI:EU:C:2025:263, pkt 33 (potwierdzenie linii orzeczniczej rozróżniającej środki administracyjne od kar administracyjnych w kontekście ochrony interesów finansowych Unii).

[20] Na pominięcie w wyroku C-176/20 elementu „wyłączności" celu działania wnioskodawcy oraz na *ex tunc* skutki tej zmiany wykładni zwraca uwagę D. Łobos-Kotowska, *Opinia prawna...*, s. 8–9.

dawcy[21]. Trzeba zarazem odnotować orzeczenia, w których NSA podkreślił, że jeśli działania beneficjenta miały uzasadnione cele gospodarcze – w szczególności wynikające z sukcesji rodzinnej, zmian organizacyjnych czy optymalizacji produkcji – nie powinny być kwalifikowane jako sztuczne tworzenie warunków[22]. Orzecznictwo pozostaje więc niejednolite, co zwiększa jeszcze niepewność prawa po stronie beneficjentów i stanowi argument za podjęciem przez ustawodawcę lub TSUE interwencji doprecyzowującej.

Wśród sytuacji, w których sądy administracyjne dostrzegały „obiektywny" element klauzuli, dominują: sztuczny podział gospodarstwa pomiędzy osoby powiązane osobowo i kapitałowo w celu obejścia degresywności stawek lub limitów powierzchniowych; utworzenie spółek prawa handlowego wyłącznie na potrzeby konkretnego programu pomocowego; brak infrastruktury rolniczej i zlecanie wszystkich czynności agrotechnicznych podmiotom zewnętrznym; tożsamość odbiorców, dostawców i siedzib podmiotów powiązanych[23]. Warto jednak pamiętać, że – jak słusznie zauważył NSA – „tożsamy skład zarządu w dwóch spółkach i siedziba pod tym samym adresem jeszcze nie przesądza o sztucznym tworzeniu warunków i braku samodzielności podmiotów". Przesądzająca musi być każdorazowo ocena *ex post*, uwzględniająca cele wsparcia wyznaczone w art. 39 TFUE oraz w art. 5 i 6 rozporządzenia nr 2021/2115.

3. Problematyka postępowania dowodowego i rozkładu ciężaru dowodu

3.1. Zakres wyłączeń stosowania k.p.a.

Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o ARiMR[24] do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji stosuje się przepisy k.p.a.,

[21] Odtworzenie dwuelementowego testu bez elementu „wyłączności" celu nastąpiło w wyroku TSUE z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt: C-176/20, *SC Avio Lucos*, ECLI:EU:C:2022:274, pkt 70–71. Z orzeczeń NSA recypujących tę linię wykładni zob. w szczególności wyrok z 17 listopada 2022 r., sygn. akt: I GSK 3555/18, LEX nr 3508551; wyrok z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2607/18, LEX nr 3427594; wyrok z 19 kwietnia 2024 r., sygn. akt: I GSK 1410/21, LEX nr 3719871 oraz sygn. akt: I GSK 1441/21, LEX nr 3719877.

[22] Wyrok NSA z 24 maja 2024 r., sygn. akt: I GSK 1370/20, LEX nr 3757812; wyrok NSA z 22 listopada 2024 r., sygn. akt: I GSK 1257/21, LEX nr 3820548.

[23] Wyroki NSA z 16 czerwca 2021 r.: sygn. akt: I GSK 1912/18; sygn. akt: I GSK 1913/18; sygn. akt: I GSK 2129/18; wyroki z 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt: I GSK 2009/18 oraz sygn. akt: I GSK 2182/18; wyrok z 11 marca 2022 r., sygn. akt: I GSK 1281/21, LEX nr 3333709.

[24] Art. 10a ust. 1 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1199 ze zm.; dalej: ustawa o ARiMR) – w brzmieniu

jednak z wyłączeniem art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81. Analogiczne wyłączenia zawiera art. 66 ustawy o PS WPR[25] i art. 27 ustawy o PROW[26]. Skutkiem tego modelu jest istotna modyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego: ARiMR nie jest zobowiązana do działania zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej i do aktywnego zbierania materiału dowodowego, a ciężar dowodu „spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne"[27].

Ratio tych rozwiązań – wyłożona zarówno w uzasadnieniach projektów ustaw, jak i w odpowiedzi ministra rolnictwa i rozwoju wsi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 lipca 2024 r. – sprowadza się do zapewnienia sprawności postępowania i przestrzegania terminów zawitych, wynikających z prawa UE[28]. Uzasadnienie takie bywa trafne w odniesieniu do ogromnej liczby wniosków rozpatrywanych corocznie (w 2025 r. do ARiMR wpłynęło 1,197 mln deklaracji), w większości wypadków o charakterze rutynowym, opartych na oświadczeniach i danych z systemów informatycznych. Staje się ono natomiast nieadekwatne w sprawach, w których organ dąży do wywołania niekorzystnych dla beneficjenta skutków prawnych, opierając swoje rozstrzygnięcie na klauzuli generalnej, jaką jest klauzula sztucznie stworzonych warunków.

3.2. Rozkład ciężaru dowodu w sprawach dotyczących sztucznych warunków

Sądy administracyjne wielokrotnie zauważały, że klauzula sztucznie stworzonych warunków stanowi wyjątek od ogólnej reguły rozkładu ciężaru dowodu przewidzianej w art. 66 ust. 2 zd. 2 ustawy o PS WPR, art. 27 ust. 2 zd. 2 ustawy o PROW oraz art. 3 ust. 2 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. To bowiem ARiMR „wywodzi skutki

obowiązującym od 5 kwietnia 2024 r.

[25] Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1741 ze zm.; dalej: ustawa o PS WPR).

[26] Ustawa z 20 lutego 2015 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 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2298; dalej: ustawa o PROW).

[27] Art. 66 ust. 1 i 2 ustawy o PS WPR; art. 27 ustawy o PROW; art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1775 ze zm.).

[28] Zob. uzasadnienie odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2024 r. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 lipca 2024 r.

prawne (odmawiając płatności) z zarzutu tworzenia sztucznych warunków do otrzymania wsparcia i to na organie ciąży obowiązek wykazania sztucznych warunków"[29]. Ustalenia organu muszą wynikać w sposób niebudzący wątpliwości ze zgromadzonego i należycie rozpatrzonego materiału dowodowego. W przeciwnym razie stanowisko organu należy uznać za „dowolne i arbitralne", a więc naruszające zasadę swobodnej oceny dowodów z art. 80 k.p.a.[30] Organ ma zatem obowiązek procesowy o charakterze pozytywnym – musi dopuścić wszelkie możliwe dowody i uwzględnić wnioski dowodowe strony, w tym przesłuchanie świadków na okoliczność rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej przez podmioty powiązane[31].

Mimo że powyższe tezy orzecznictwa są od dawna ugruntowane, praktyka administracyjna wykazuje w tym zakresie poważne deficyty. Jak wynika z przeglądu aktualnego orzecznictwa WSA i NSA, organy ARiMR nierzadko ograniczają swój wywód do zestawienia okoliczności o charakterze formalnym (tożsamość adresu, powiązania osobowe, identyczność kontrahentów), bez pogłębionej analizy rzeczywistego charakteru relacji gospodarczych. Co więcej, wyłączenie art. 9 i 10 k.p.a. prowadzi w praktyce do pomijania przez organ obowiązku uprzedzenia strony o przesłankach, które organ uważa za niespełnione lub niewykazane. Skoro art. 79a k.p.a. nie ma zastosowania, strona jest pozbawiona zagwarantowanego w ogólnej procedurze instrumentu ostatniej szansy – wyjaśnienia wątpliwości przed wydaniem niekorzystnej decyzji. W sprawach opartych na klauzuli generalnej, w których ocena subiektywnej strony zachowania beneficjenta wymaga szczególnej staranności, taka sytuacja godzi w prawo strony do bycia wysłuchaną.

---

[29] Wyrok NSA z 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt: I GSK 1150/17, LEX nr 2730057; wyrok WSA w Warszawie z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 1030/14, LEX nr 1668869; wyrok WSA w Białymstoku z 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I SA/Bk 100/18, LEX nr 2487398. Tak też WSA w Warszawie w wyroku z 3 lipca 2014 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 275/14, LEX nr 1493673.

[30] Zob. art. 80 k.p.a., który – jako jedyny spośród przepisów dowodowych – nie został wyłączony.

[31] Tak wprost wyrok NSA z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt: I GSK 2634/18, LEX nr 3413625, w którym podkreślono, że „ciężar dowodu w zakresie faktów świadczących o wystąpieniu przesłanki sztucznych warunków spoczywa na organach administracji", zaś z samych tylko zaniechań strony w złożeniu wyjaśnień nie można wywodzić dla niej negatywnych konsekwencji, co pozostawałoby w sprzeczności z zasadą zakazu zmuszania jednostki do samooskarżania się, wywodzoną z art. 14 ust. 3 lit. g Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

3.3. Prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) jako standard minimum

Postępowania o przyznanie pomocy finansowanej ze środków WPR pozostają w zakresie zastosowania prawa Unii Europejskiej (art. 51 ust. 1 KPP). Organy ARiMR są zatem związane art. 41 KPP, który gwarantuje prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, w tym prawo do bycia wysłuchanym przed podjęciem indywidualnego środka mogącego negatywnie wpłynąć na sytuację jednostki, prawo do dostępu do akt sprawy oraz obowiązek administracji uzasadnienia decyzji[32]. W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że prawo do bycia wysłuchanym i obowiązek uzasadnienia decyzji są „ważnymi elementami prawa do dobrej administracji", a zasada dobrej administracji obejmuje „obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez organ władzy wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanej sprawy"[33]. O ile ogólne ujęcie standardu art. 41 KPP pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę proceduralną, o tyle nie upoważnia ono do konstruowania reżimu szczególnego w taki sposób, w jaki uczyniono to w polskim prawie w odniesieniu do postępowań przed ARiMR w sprawach sztucznych warunków.

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zwrócił na ten problem uwagę ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi[34]. Odpowiedź ministra, eksponująca argument efektywności i ekonomiki postępowania, nie zmienia jednak faktu, że wyłączenie stosowania art. 7, 9 i 10 k.p.a. w sprawach opartych na klauzuli generalnej – a więc tam, gdzie element oceny jest największy, a rozstrzygnięcie ma charakter dotkliwy – musi zostać poddane kontroli zgodnie ze standardem art. 41 KPP i zasadą skuteczności prawa UE. Zatem postulat *de lege ferenda* w tej kwestii sprowadza się do przywrócenia – przynajmniej w postępowaniach w sprawach dotyczących sztucznie stworzonych warunków – stosowania art. 7, 9, 10 i 79a k.p.a. oraz wyraźnego rozróżnienia reguły ogólnej (ciężar dowodu po stronie beneficjenta – art. 66 ust. 2 ustawy o PS WPR) od reguły szczególnej (ciężar dowodu po stronie organu, który

---

[32] Art. 41 KPP. Szerzej: J. Łacny, M. Sznajder, C. Węgliński, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE. Przewodnik i praktyczne wskazówki dla organów krajowych*, Warszawa 2024, s. 72 i n.

[33] Wyrok Sądu UE z 24 lutego 2021 r., sygn. akt: T-108/18, *Universität Koblenz-Landau przeciwko EACEA*, ECLI:EU:T:2021:104; wyrok Sądu UE z 22 maja 2019 r., sygn. akt: T-604/15, *Ertico – ITS Europe przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2019:348.

[34] Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 lipca 2024 r., znak VII.7202.8.2024.MS; odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2024 r. Zob. także stanowisko RPO w sprawie zarejestrowane pod sygnaturą BRPO: VII.7202.8.2024.MS, https://bip.brpo.gov.pl [dostęp: 20.04.2026].

wywodzi skutki z zarzutu obejścia prawa). Tylko takie rozwiązanie zapewnia zgodność krajowego reżimu proceduralnego ze standardem art. 41 KPP.

4. Pojęcie „korzyści" i zasada proporcjonalności sankcji

4.1. Wykładnia sankcyjna

Zasadniczy problem materialnoprawny, nad którym pochyla się obecnie Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu prejudycjalnym zainicjowanym pytaniem NSA, dotyczy pojęcia „korzyści" w art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/95, art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Dotychczasowa praktyka ARiMR oraz przeważająca linia orzecznicza sądów administracyjnych opierają się na wykładni sankcyjnej, zgodnie z którą stwierdzenie sztucznych warunków skutkuje całkowitą odmową przyznania płatności w danym roku (a niekiedy również żądaniem zwrotu płatności wypłaconych w latach ubiegłych), niezależnie od tego, w jakim zakresie zachowanie beneficjenta rzeczywiście prowadziło do uzyskania nieuzasadnionej nadwyżki wsparcia. W ten sposób całkowicie traci się z pola widzenia zasadę proporcjonalności, tj. zasadę, zgodnie z którą środek unijny lub krajowy nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (art. 5 ust. 4 TUE)[35].

Stosowanie wykładni sankcyjnej prowadzi do skutków gospodarczo nadmiernych i trudnych do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony gospodarstwa rodzinnego[36]. Rolnicy, u których ARiMR stwierdzi obejście mechanizmu degresywności przez podział gospodarstwa, zostają pozbawieni całości dopłat, zaś w ramach postępowań windykacyjnych są zobowiązani do zwrotu kwot, których wysokość – wielokrotnie przewyższająca rzeczywistą nadwyżkę – prowadzi niejednokrotnie do utraty płynności finansowej oraz ekonomicznej likwidacji gospodarstwa. Taka praktyka nie odpowiada funkcji art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 (obecnie art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116), którą – jak podkreślono w pkt 33 uzasadnienia wyroku TSUE w sprawie C-158/08 – jest wyłącznie „przywrócenie stanu zgodnego z prawem", nie zaś stosowanie kary w sensie materialnym[37].

[35] Art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116 oraz art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13; dalej: TUE).

[36] Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[37] Wyrok TSUE z 21 lutego 2006 r., sygn. akt: C-255/02, *Halifax*, ECLI:EU:C:2006:121, pkt 98; wyrok TSUE z 4 czerwca 2009 r., sygn. akt: C-158/08, *Pometon SpA przeciwko Agenzia delle Dogane*, ECLI:EU:C:2009:349, pkt 28.

4.2. Argument z zasady proporcjonalności i wykładnia korekcyjna

Zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, aby w sytuacji, gdy istnieje kilka odpowiednich środków prowadzących do osiągnięcia tego samego celu, wybór padł na środek najmniej dolegliwy[38]. W odniesieniu do klauzuli sztucznych warunków środkiem takim jest pozbawienie beneficjenta wyłącznie tej części pomocy, która została uzyskana w rezultacie obejścia prawa. Jest to wykładnia korekcyjna, zgodnie z którą organ – po ustaleniu sztucznych warunków – oblicza kwotę wsparcia, jaka przysługiwałaby beneficjentowi, gdyby działanie to nie zostało podjęte (np. przy zastosowaniu mechanizmu degresywności jako mechanizmu odniesienia), a następnie odmawia wypłaty (lub żąda zwrotu) wyłącznie różnicy między kwotą rzeczywiście wypłaconą a kwotą należną w „normalnym" układzie rzeczy. Takie rozwiązanie – w pełni zgodne z istotą nieprawidłowości w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 – pozwala na skuteczną ochronę interesów finansowych UE przy zachowaniu proporcjonalności działania[39].

Wykładnia korekcyjna znajduje silne oparcie w orzecznictwie niemieckim. Bundesverwaltungsgericht oraz sądy administracyjne krajów związkowych konsekwentnie twierdzą, że ustalenie obiektywnego i subiektywnego elementu obejścia prawa nie przesądza o całościowej utracie wsparcia – wymaga natomiast zróżnicowanej reakcji organu dostosowanej do wagi i charakteru zachowania[40]. W wyroku Verwaltungsgericht Regensburg z 11 lipca 2019 r. (RN 5 K 18.1415) przyjęto, że „dla uznania za nadużycie konieczne jest łączne spełnienie elementu obiektywnego i subiektywnego,

[38] Wyroki TSUE: z 12 listopada 1996 r., sygn. akt: C-84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1996:431; z 12 maja 2011 r., sygn. akt: C-176/09, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2011:290; z 18 czerwca 2015 r., sygn. akt: C-508/13, *Estonia przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2015:403.

[39] Por. D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków...*, s. 28–30; P. Litwiniuk, *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków" z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 158–159; wyrok TSUE z 29 lutego 2024 r., sygn. akt: C-437/22, *R.M. i E.M. przeciwko Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, ECLI:EU:C:2024:176, pkt 56, w którym Trybunał wprost stwierdził, że cofnięcie nienależnie wypłaconych kwot stanowi korektę zmierzającą do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a nie sankcję wobec beneficjenta.

[40] Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 11.07.2019 r., RN 5 K 18.1415, juris, Rn. 46 f., 52 ff.; zob. też orzecznictwo Bundesverwaltungsgericht w sprawach dotyczących art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 – m.in. BVerwG 3 C 14.20, Urteil vom 27.01.2022.

przy czym wnioski o istnieniu tych elementów można wyprowadzać z poszlak", a ewentualny zwrot pomocy powinien być proporcjonalny do zakresu obejścia. Tak wypowiedział się również Wyższy Sąd Administracyjny Dolnej Saksonii, wskazując, że art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 uzasadnia odmowę wypłaty korzyści jedynie w takim zakresie, w jakim warunki jej przyznania zostały sztucznie stworzone, nie usprawiedliwia natomiast dalszego obniżenia ani całkowitego pozbawienia przyznanej korzyści[41]. Porównanie z orzecznictwem niemieckim prowadzi do wniosku, że wykładnia przyjmowana dotychczas w Polsce nie daje się obronić w płaszczyźnie gwarancji równego traktowania beneficjentów WPR w różnych państwach członkowskich, a zatem narusza zasadę efektywności i jednolitości prawa unijnego[42].

Warto zauważyć, że argument systemowy przemawia za wykładnią korekcyjną także w prawie unijnym. Po pierwsze, art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania środków „skutecznych i proporcjonalnych". Po drugie, na korzyść tego stanowiska przemawia argument o charakterze systemowo-historycznym – art. 11 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013[43], regulującego poprzedni okres programowania, nakazywał odmówić wypłaty wyłącznie tej korzyści, która wynikała z działań mających na celu obejście mechanizmu zmniejszenia płatności, nie zaś całości wsparcia. Po trzecie, zgodnie z punktem (13) preambuły tego samego rozporządzenia instrument modulacji miał charakter degresywny, a jego celem było ograniczenie wsparcia dla dużych gospodarstw, nie zaś wyłączenie beneficjenta z systemu wsparcia jako takie-

[41] Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii (Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht) z 6 czerwca 2023 r., sygn. akt: 10 LC 151/21, w którym wprost stwierdzono, że sformułowanie „nie przyznaje się [...] żadnej korzyści" w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 odnosi się wyłącznie do korzyści, którą osoba uzyskała lub mogłaby uzyskać przez stworzenie sztucznych warunków, a sam przepis – zgodnie z art. 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 2988/95 – nie stanowi przepisu sankcyjnego, lecz środek administracyjny; analogicznie wyrok tego sądu z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt: 10 LB 115/09.

[42] Zob. notatka Sekretariatu Generalnego Rady UE z 5 czerwca 2025 r., dok. 9926/25 AGRI 250, AGRIFIN 64, AGRIORG 73, dotycząca wyników 57. Konferencji Dyrektorów Agencji Płatniczych UE (Warszawa, 6–7 maja 2025 r.), w której wprost odnotowano, iż „some Member States have introduced national legal provisions enabling the sanctioning of cases involving artificial conditions". Samo brzmienie tej konkluzji wskazuje, że w innych państwach członkowskich ustawodawca nie ustanowił odrębnych przepisów sankcyjnych, co dodatkowo podważa tezę o sankcyjnym charakterze samego art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116.

[43] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608).

go[44]. W konsekwencji tam, gdzie ARiMR stwierdza obejście mechanizmu degresywności, proporcjonalna reakcja powinna polegać na przywróceniu skutku degresywności, tj. na obniżeniu przyznanej pomocy do kwoty, jaka przysługiwałaby przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmu, a nie na pozbawieniu beneficjenta całości płatności.

Wykładnia korekcyjna nie jest oczywiście stosowana w sposób bezwarunkowy. Jej zastosowanie zakłada, że kwotę nienależnej nadwyżki da się obiektywnie wyodrębnić i obliczyć tak, aby organ mógł precyzyjnie oddzielić część płatności należnej beneficjentowi przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmów unijnych od części stanowiącej rezultat sztucznie stworzonych warunków. W razie gdyby określenie tej różnicy okazało się obiektywnie niemożliwe, co w realiach postępowania administracyjnego w sprawach przyznawania pomocy finansowej ze środków WPR jest raczej rzadkością, z uwagi na szczegółowy charakter ewidencji prowadzonych przez ARiMR oraz precyzyjność algorytmów obliczania płatności konieczne stałoby się cofnięcie całości pomocy[45]. W stanie faktycznym sprawy I GSK 1486/22, w której zapadło postanowienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego, nadpłata wynikająca z zastosowania mechanizmu degresywności została jednak przez organ II instancji precyzyjnie skwantyfikowana, co czyni argument za wykładnią korekcyjną w tej sprawie szczególnie mocnym i pozbawionym tej kategorii zastrzeżeń.

4.3. Polemika z argumentami wykładni sankcyjnej

Zwolennicy wykładni sankcyjnej powołują się zasadniczo na trzy argumenty: 1) argument z literalnego brzmienia przepisów („nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści"); 2) argument prewencyjny, wskazujący, że jedynie całkowite pozbawienie płatności skutecznie odstrasza od obchodzenia prawa; 3) argument z obowiązku ochrony interesów finansowych UE. Żaden z tych argumentów nie wytrzymuje jednak pogłębionej analizy.

Argument z literalnego brzmienia pomija kontekst użycia zwrotu „korzyść". Zarówno w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, jak i w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116 pojęcie „korzyści" jest skorelowane z zakresem obejścia prawa. Pojęcie to nie zostało legalnie zdefiniowane, a – jak trafnie zauważył TSUE w sprawie

[44] Punkt (13) preambuły rozporządzenia nr 1307/2013.

[45] Wyrok TSUE z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt: C-670/11, *Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) przeciwko Vinifrance SA*, ECLI:EU:C:2012:807.

C-158/08 – obowiązek zwrotu nienależnej korzyści nie ma charakteru sankcji administracyjnej, lecz jest „jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny". Jeżeli warunki wymagane dla uzyskania części pomocy zostały stworzone w sposób sztuczny, to tylko ta część stanowi „korzyść" w rozumieniu powołanych przepisów.

Argument prewencyjny jest pozornie mocny, jednak opiera się na utożsamieniu dwóch odrębnych instrumentów prawa unijnego. Prawodawca unijny celowo bowiem odróżnił środki administracyjne od kar administracyjnych. Pierwsze, uregulowane w art. 4 rozporządzenia nr 2988/95, a w obszarze WPR rozwinięte w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116, służą wyłącznie cofnięciu nienależnej korzyści i – zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95 – „nie są karą". Drugie, uregulowane w art. 5 rozporządzenia nr 2988/95 oraz – w obszarze WPR – w art. 63 ust. 2 i art. 64 rozporządzenia nr 1306/2013 (obecnie art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116), służą realizacji funkcji prewencyjnej i odstraszającej, zgodnie z wymogiem art. 325 TFUE. Prawodawca unijny dopuszcza więc nakładanie – w odniesieniu do sztucznego stworzenia warunków, które jest równoważne z niespełnieniem reguł sektorowego prawodawstwa rolnego[46] – proporcjonalnych kar administracyjnych, które mogą obejmować nawet przepadek całej pomocy, a niekiedy także dodatkowe kary finansowe. Co więcej, państwa członkowskie były i są wręcz zobowiązane, na mocy art. 58 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116, do ustanowienia w krajowym ustawodawstwie przepisów zapewniających nakładanie kar skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych, również w odniesieniu do przypadków sztucznych warunków.

Rzecz jednak w tym, że polski ustawodawca takich proporcjonalnych kar administracyjnych w odniesieniu do klauzuli sztucznych warunków w prawie krajowym nie ustanowił, ograniczając się do bezpośredniego stosowania norm unijnych statuujących sam tylko środek administracyjny[47]. Prak-

[46] Por. wyrok TSUE z 29 lutego 2024 r., sygn. akt: C-437/22, *R.M. i E.M.*, ECLI:EU:C:2024:176, pkt 57, w którym Trybunał uznał stworzenie sztucznych warunków za równoważne z niespełnieniem reguł sektorowego prawodawstwa rolnego.

[47] Nie oznacza to, rzecz jasna, że stworzenie sztucznych warunków pozostaje w polskim porządku prawnym w ogóle niepenalizowane. W praktyce funkcję represyjną względem tego rodzaju zachowań spełnia ogólna kwalifikacja prawnokarna czynu – najczęściej jako przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.) lub tzw. oszustwa dotacyjnego (art. 297 § 1 k.k.), którą uznaje się w literaturze za w pełni wystarczającą do realizacji obowiązku ochrony interesów finansowych Unii w obszarze WPR. Zob. S. Żółtek, A. Leszczyński, *Wyłudzenie wsparcia*

tyka ARiMR i polskich sądów administracyjnych, polegająca na całościowym pozbawieniu beneficjenta wsparcia, jest zatem nieuprawnioną próbą zrekompensowania braku krajowej regulacji karnoadministracyjnej poprzez rozszerzanie funkcji prewencyjnej na sam środek administracyjny z art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116. Konsekwencją takiego zabiegu jest utożsamienie środka administracyjnego z karą administracyjną mimo braku ku temu wyraźnej podstawy prawnej, co stanowi naruszenie zarówno systematyki rozporządzenia nr 2988/95, jak i zasady legalności sankcji administracyjnej. Jeżeli polski prawodawca uzna, że ochrona interesów finansowych UE w obszarze WPR wymaga w Polsce dodatkowego efektu odstraszającego, powinien – w wykonaniu obowiązku wynikającego z art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116 – ustanowić w prawie krajowym wyraźne proporcjonalne kary administracyjne za stworzenie sztucznych warunków, a nie nadinterpretowywać klauzulę generalną w kierunku, którego rozporządzenie nie przewiduje.

Wreszcie argument z ochrony interesów finansowych UE wspiera w rzeczywistości wykładnię korekcyjną. Interes finansowy UE polega na tym,

---

finansowego ze środków unijnych w rolnictwie z perspektywy klasycznego przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.), w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 265–266, gdzie autorzy konkludują, że art. 286 § 1 k.k. zapewnia najszerszą prawnokarną ochronę przed wyłudzeniem unijnego wsparcia finansowego, a wymagana przez prawo UE prawnokarna ochrona interesów finansowych UE przed nadużyciami w zakresie wsparcia rolnictwa jest „w pełni realizowana". Taka kwalifikacja prawnokarna jest jednak rozwiązaniem niezwykle dotkliwym dla producenta rolnego, któremu można postawić zarzut popełnienia występku. Art. 286 § 1 k.k. przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, do której dochodzą skutki w postaci wpisu do Krajowego Rejestru Karnego, ograniczeń w prowadzeniu działalności rolniczej oraz utraty zdolności do ubiegania się o płatności w kolejnych latach. Tymczasem, jak trafnie wskazuje M. Wiącek w pracy pt. *Odpowiedzialność karna w świetle Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa...*, s. 275–276 i 282–283, konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej" z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny i obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa, lecz także odpowiedzialność za wykroczenia oraz inne formy odpowiedzialności *sensu largo*. W ocenie autora niniejszego opracowania wystarczającą dla zrealizowania wymogu skuteczności i odstraszającego charakteru reakcją państwa członkowskiego na zagrożenie tworzenia sztucznych warunków, wynikającą z art. 58 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 59 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 2021/2116, byłoby ustanowienie w prawie krajowym sankcji za to zachowanie o charakterze odpowiedzialności za wykroczenie. Rozwiązanie takie pozostawałoby proporcjonalne do wagi i charakteru naruszenia, nie wikłałoby producenta rolnego w postępowanie karne *sensu stricto* z jego daleko idącymi skutkami, a jednocześnie wprowadzałoby konieczny element represji odróżniający środek administracyjny (cofnięcie nienależnej korzyści) od kary administracyjnej, której polski porządek prawny obecnie w tym obszarze nie zna.

aby środki unijne nie były wypłacane w kwocie wyższej od tej, jaka byłaby należna w „normalnym" układzie rzeczy; jego ochrona wymaga zatem odzyskania nadwyżki, a nie całości wsparcia. W sytuacji, w której beneficjent faktycznie prowadzi działalność rolniczą na całym deklarowanym obszarze, wypłata płatności w wysokości należnej zgodnie z prawidłowo zastosowanym mechanizmem degresywności nie narusza interesów finansowych UE, lecz realizuje cele WPR określone w art. 39 TFUE[48]. Co więcej, sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 07/2024 wskazuje, że niski wskaźnik odzyskiwania nieprawidłowo przyznanych płatności w Polsce (ok. 17%) nie wynika z łagodności systemu sankcji, lecz z trudności windykacyjnych wywołanych właśnie nadmierną surowością sankcji, prowadzącą do ekonomicznej likwidacji gospodarstw, u których dokonano ustaleń[49].

5. Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE C-470/25) i systemowe argumenty za wykładnią korekcyjną

Postanowieniem z 5 czerwca 2025 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE zarejestrowana pod sygn. C-470/25 *E.*), Naczelny Sąd Administracyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne o następującej treści: „Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 [...] zwrot »korzyści« należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy też – zgodnie z zasadą proporcjonalności – wyłącznie tej części płatności, która została uzyskana w wyniku stworzenia sztucznych warunków"[50]. Wystąpienie NSA jest wydarzeniem o doniosłym znaczeniu praktycznym – rozstrzygnie ono o kierunku wykładni stosowanej wobec tysięcy beneficjentów, w odniesieniu do których ARiMR prowadzi postępowania oparte na klauzuli sztucznych warunków.

[48] Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47 (dalej: TFUE).

[49] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 07/2024: Systemy Komisji służące do odzyskiwania nieprawidłowych wydatków UE, Luksemburg 2024, pkt 31–38.

[50] Postanowienie NSA z 5 czerwca 2025 r., sygn. akt: I GSK 1486/22, CBOSA (teza pytania prejudycjalnego).

Skierowanie pytania prejudycjalnego poprzedziły działania procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich, który przystąpił do postępowań przed WSA w Warszawie (V SA/Wa 1710/24) i NSA (I GSK 1486/22), popierając wnioski strony o zadanie pytania prejudycjalnego oraz podkreślając rozbieżność między polską i niemiecką praktyką sądów administracyjnych w przedmiocie wykładni zwrotu „korzyść". Co istotne, na rozprawie 5 czerwca 2025 r. stanowisko RPO zostało poparte nie tylko przez skarżącą spółkę, lecz także przez ARiMR[51]. Zmiana stanowiska Agencji, choć nieformalna i dotycząca konkretnego postępowania, stanowi pośrednie przyznanie, że dotychczas stosowana wykładnia sankcyjna budzi uzasadnione wątpliwości. Jednocześnie należy odnotować, że oświadczenie złożone na rozprawie nie przełożyło się na ogólną zmianę praktyki Agencji w pozostałych postępowaniach[52].

Za przyjęciem wykładni korekcyjnej przemawia utrwalona linia orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości, która w konsekwentny sposób odróżnia środek administracyjny polegający na cofnięciu nienależnej korzyści od kary administracyjnej. W wyroku w sprawie *Emsland-Stärke* (C-110/99) Trybunał wywiódł z ogólnych zasad prawa unijnego zakaz nadużycia prawa, wskazując, że przesłanki jego stosowania wymagają łącznego wystąpienia elementu obiektywnego i subiektywnego; nie wiąże on jednak z tym zakazem automatycznej sankcji polegającej na cofnięciu całości korzyści. W kolejnym wyroku w tej samej sprawie (C-94/05) Trybunał przesądził, że sankcja polegająca na obniżeniu lub odebraniu płatności proporcjonalnie do zakresu naruszenia stanowi karę administracyjną w rozumieniu art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 2988/95, nie zaś środek administracyjny z art. 4 tego rozporządzenia. W wyroku w sprawie *Pometon* (C-158/08) Trybunał potwierdził natomiast, że obowiązek zwrotu nienależnie uzyskanej korzyści „nie ma charakteru sankcji administracyjnej, lecz jest jedynie konsekwencją ustalenia, że warunki wymagane dla uzyskania korzyści wynikającej z przepisów wspólnotowych zostały stworzone w sposób sztuczny". Aktualność tej linii orzeczniczej potwierdza najnowsze orzecznictwo Trybunału. W wyroku

[51] Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich do NSA w sprawie I GSK 1486/22 (stanowisko poparte w trakcie postępowania głównego w maju 2025 r. przez skarżącą spółkę oraz przez ARiMR).

[52] Pismo Dyrektora Departamentu Prawnego ARiMR z 11 sierpnia 2025 r., znak DP-WOPPI.0222.57.2025.MM, w którym – już po skierowaniu przez NSA pytania prejudycjalnego – Agencja podtrzymała stanowisko o braku podstaw do zawieszenia z urzędu postępowań administracyjnych, w których weryfikowane jest stworzenie sztucznych warunków, oraz odrzuciła propozycję nowelizacji Wytycznych podstawowych PS WPR poprzez wprowadzenie obowiązku takiego zawieszenia.

z 29 lutego 2024 r. w sprawie C-437/22 *R.M. i E.M.* Trybunał wprost stwierdził, że celem cofnięcia kwot nienależnie wypłaconych jest skorygowanie sytuacji poprzez odebranie nienależnej korzyści, a nie ukaranie beneficjenta. Następnie w wyroku z 4 października 2024 r. w sprawie C-721/22 P *Komisja Europejska przeciwko PB* Trybunał potwierdził, że obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej korzyści, wynikającej z naruszenia zasad, nie stanowi kary, lecz jest jedynie konsekwencją stwierdzenia, że warunki konieczne do uzyskania korzyści zostały stworzone sztucznie[53]. Z kolei w wyroku z 9 lutego 2023 r. w sprawie C-668/21 *Druvnieks* Trybunał potwierdził niezależność środków administracyjnych polegających na cofnięciu nienależnej korzyści od kar administracyjnych przewidzianych w prawodawstwie sektorowym[54]. Łącznie wyroki te tworzą spójną, utrwaloną i potwierdzoną w 2024 r. linię orzeczniczą, zgodnie z którą sam art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 stanowią wyłącznie podstawę dla środka administracyjnego, nie zaś dla kary o charakterze całościowo penalnym.

Z tego wyłania się spójny wzorzec systemowy. Prawodawca unijny w art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 przewidział środek administracyjny polegający na cofnięciu bezprawnie uzyskanej korzyści (ust. 1) lub – w przypadku sztucznie stworzonych warunków – na jej nieprzyznaniu lub wycofaniu (ust. 3); ust. 4 tego artykułu wprost stanowi, że środki te „nie są karą". Z kolei art. 5 ust. 1 lit. c tego rozporządzenia dopuszcza odrębnie „całkowite lub częściowe odebranie korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet jeżeli podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części", ale kwalifikuje takie odebranie jako karę administracyjną, której zastosowanie wymaga wyraźnej podstawy w prawodawstwie sektorowym, przestrzegania zasady proporcjonalności oraz uwzględnienia charakteru i wagi nieprawidłowości (art. 2 ust. 3 rozporządzenia). Tym samym pozbawienie beneficjenta również tej części płatności, która przysługiwałaby mu przy prawidłowym zastosowaniu mechanizmów unijnych, stanowi karę administracyjną w rozumieniu art. 5, nie może być natomiast utożsamione ze środkiem administracyjnym z art. 4, a co za tym idzie – z art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 czy art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116, które stanowią szczegółowe rozwinięcie klauzuli z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95.

W świetle powyższych ustaleń rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie C-470/25 będzie miało doniosłe znaczenie dla praktyki stosowania klauzuli

[53] Wyrok TSUE z 4 października 2024 r., sygn. akt: C-721/22 P, *Komisja Europejska przeciwko PB*, ECLI:EU:C:2024:836, pkt 46 i cytowane tam orzecznictwo.

[54] Wyrok TSUE z 9 lutego 2023 r., sygn. akt: C-668/21, *„Druvnieks" SIA przeciwko Lauku atbalsta dienests*, ECLI:EU:C:2023:82.

sztucznych warunków w Polsce. Niezależnie od kierunku, w którym pójdzie Trybunał, skutek *ex tunc* orzeczenia prejudycjalnego obejmie wszystkie postępowania, w których decyzje ARiMR nie są jeszcze ostateczne, a za pośrednictwem instytucji wznowienia postępowania – także postępowania już zakończone, w zakresie dopuszczonym przepisami proceduralnymi.

Niezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia TSUE sam fakt zadania pytania przez NSA – obligowanego do tego jako sądu ostatniej instancji, na podstawie art. 267 akapit 3 TFUE – wskazuje na wystąpienie po stronie sądu krajowego uzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych. W doktrynie prawa UE utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w razie takiej wątpliwości sąd krajowy obowiązany jest zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia prejudycjalnego i nie powinien orzekać wedle dotychczasowej (niejednolitej) praktyki. Tym bardziej należy więc oczekiwać, że do czasu rozstrzygnięcia TSUE sądy administracyjne (w szczególności wojewódzkie) będą wstrzymywać się z rozpoznawaniem spraw opartych na klauzuli sztucznie stworzonych warunków, w których sporna jest kwestia wykładni zwrotu „korzyść".

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, klauzula sztucznie stworzonych warunków jest klauzulą generalną, której stosowanie wymaga każdorazowej pogłębionej oceny stanu faktycznego w kontekście celów WPR. Test wypracowany w sprawach C-434/12 i C-176/20 – oparty na łącznym występowaniu elementu obiektywnego i subiektywnego – pozostaje aktualny, choć w świetle wyroku *SC Avio Lucos* nie wymaga już wykazania „wyłącznego" celu działania beneficjenta. Jego stosowanie musi wszakże uwzględniać możliwość istnienia innych uzasadnionych powodów gospodarczych, rodzinnych lub społecznych, a każde rozstrzygnięcie powinno być oparte na materiale dowodowym zebranym i rozpatrzonym w sposób wszechstronny.

Po drugie, krajowy reżim proceduralny, polegający na wyłączeniu w postępowaniach przed ARiMR stosowania art. 7, 9, 10, 75 § 1, 77 § 1, 79a i 81 k.p.a., jest w sprawach dotyczących sztucznych warunków niezgodny ze standardem prawa do dobrej administracji wyrażonym w art. 41 KPP. W postępowaniach tych bowiem organ wywodzi na niekorzyść strony skutki prawne z zarzutu sformułowanego w oparciu o klauzulę generalną, co aktualizuje zaostrzone wymogi wysłuchania, uzasadnienia i starannego zbadania sprawy. *De lege ferenda* postuluję przywrócenie – poprzez odpowiednią

nowelizację ustawy o ARiMR, ustawy o PS WPR i ustawy o PROW – pełnego stosowania art. 7, 9, 10, 79a k.p.a. w sprawach, w których organ stawia zarzut stworzenia sztucznych warunków, oraz wyraźne unormowanie, że ciężar dowodu w zakresie tego zarzutu spoczywa na ARiMR.

Po trzecie, wykładnia zwrotu „korzyść" w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95, art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 62 rozporządzenia nr 2021/2116 powinna mieć charakter korekcyjny, a nie sankcyjny. W razie stwierdzenia sztucznych warunków odmowa przyznania lub żądanie zwrotu pomocy powinno obejmować wyłącznie tę część wsparcia, która stanowi nieuprawnioną nadwyżkę wynikającą z obejścia prawa. Rozwiązanie to pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE), zasadą skutecznej i proporcjonalnej reakcji państw członkowskich (art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 2021/2116) oraz utrwaloną wykładnią pojęcia nieprawidłowości w świetle art. 1 i 4 rozporządzenia nr 2988/95.

Po czwarte, dla zapewnienia jednolitości stosowania prawa UE oraz gwarancji równego traktowania rolników w państwach członkowskich niezbędne jest rozstrzygnięcie TSUE na kanwie pytania prejudycjalnego NSA w sprawie I GSK 1486/22 (sprawa przed TSUE C-470/25). Skierowanie tego pytania – popartego zgodnie przez RPO, stronę skarżącą i ARiMR – oraz utrwalona linia orzecznicza TSUE, odróżniająca środek administracyjny z art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 od kary administracyjnej z art. 5 tego rozporządzenia (wyroki w sprawach C-110/99 i C-94/05 *Emsland-Stärke* oraz C-158/08 *Pometon*), uzasadniają oczekiwanie, że Trybunał potwierdzi prymat wykładni proporcjonalnościowej. Do czasu wydania wyroku TSUE organy administracji oraz sądy administracyjne powinny stosować wykładnię korekcyjną jako zgodną z prawem unijnym, przestrzegając przy tym gwarancji procesowych wynikających z art. 41 KPP. Takie podejście nie tylko zapobiegnie dalszym, nadmiernym dolegliwościom po stronie beneficjentów, lecz także pozwoli zachować spójność polskiej praktyki z dorobkiem orzeczniczym sądów innych państw członkowskich.

Klauzula sztucznych warunków jest instrumentem niezbędnym dla ochrony interesów finansowych Unii. Jej skuteczność zależy jednak od tego, czy będzie stosowana zgodnie ze swoją istotą – jako narzędzie korekcji nadużyć prawa, a nie jako sankcja karna o charakterze ogólnym. Ani unijny, ani krajowy porządek prawny nie dopuszcza bowiem, aby prawo – poprzez praktykę administracyjną wykraczającą poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu – samo stawało się źródłem nieproporcjonalnych obciążeń dla jednostki.

BIBLIOGRAFIA

Jeżyńska B. (2020), *Sztuczne warunki jako forma naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Litwiniuk P. (2014), *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego" nr 2.

Litwiniuk P. (2020), *O prawnej kategorii „stworzenia sztucznych warunków" z perspektywy zadań organu administracji publicznej właściwego w sprawach instrumentów WPR*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Litwiniuk P. (red.) (2020), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Łacny J., Sznajder M., Węgliński C. (2024), *Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE. Przewodnik i praktyczne wskazówki dla organów krajowych*, Warszawa.

Łobos-Kotowska D. (2014), *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria" t. XII.

Sztandera D. (2025), *Przeciwdziałanie sztucznie wykreowanym warunkom w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej – zakres działań agencji płatniczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" nr 10.

Wiącek M. (2020), *Odpowiedzialność karna w świetle Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Żółtek S., Leszczyński A. (2020), *Wyłudzenie wsparcia finansowego ze środków unijnych w rolnictwie z perspektywy klasycznego przestępstwa oszustwa (art. 286 § 1 k.k.)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Nadużycie prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 297–307
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.15

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2024 r., III FSK 150/24

Cukry występujące naturalnie w napojach lub w ich komponentach a zakres wyłączenia z obowiązku wnoszenia opłaty od środków spożywczych

Commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 June 2024, III FSK 150/24.
Sugars occurring naturally in beverages or their ingredients and the scope of the exemption from the foodstuffs levy

Commento alla sentenza della Corte amministrativa suprema del 20 giugno 2024, III FSK 150/24.
Gli zuccheri presenti naturalmente nelle bevande o nei loro ingredienti e l'ambito di applicazione dell'esenzione dal prelievo sui prodotti alimentari

Since 1 January 2021, beverages containing sugars that are monosaccharides or disaccharides, foodstuffs containing these substances, sweeteners and caffeine or taurine have been subject to a foodstuffs levy when placed on the Polish market. This commentary primarily aims to support the stance taken by the Supreme Administrative Court regarding the exemption of the aforementioned products from this levy. In the judgment under review, the Supreme Administrative Court ruled that the phrase 'excluding substances occurring naturally therein' should apply not only to the final beverage product, but also to its components. Therefore, if a product's only source of sugar is natural, the condition for exempting such a drink from the foodstuffs levy is met. This ruling is correct and deserves approval. The study employs a dogmatic-legal research method and covers legislation, case law, and relevant literature.

Keywords: tax law, beverage, juice, natural sugars, foodstuffs levy

PPR 1(38), 2026: 297–307. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

A far data dal 1° gennaio 2021, in Polonia l'immissione sul mercato nazionale di bevande contenenti zuccheri aggiunti (monosaccaridi o disaccaridi), di prodotti alimentari contenenti tali sostanze, di sostanze edulcoranti, nonché di caffeina o taurina, è soggetta alla tassa sui prodotti alimentari. Il presente contributo si propone di esprimere adesione all'orientamento interpretativo fatto proprio dalla Corte amministrativa suprema della Repubblica di Polonia con riguardo all'esclusione oggettiva dall'ambito applicativo della suddetta tassa. Nella sentenza in esame, la Corte amministrativa suprema della Repubblica di Polonia ha precisato che l'espressione "con esclusione delle sostanze in esse naturalmente presenti" deve essere riferita non soltanto al prodotto finito nella forma di bevanda, ma anche ai singoli componenti dello stesso. Ne consegue che, qualora i componenti del prodotto includano un succo nel quale lo zucchero sia presente esclusivamente in forma naturale, deve ritenersi integrata la condizione che esclude tale bevanda dall'ambito di assoggettamento del prodotto alla tassa. La decisione in esame deve ritenersi condivisibile e meritevole di approvazione. L'analisi è condotta secondo il metodo dogmatico-giuridico e si fonda sull'esame della legislazione, della giurisprudenza e della dottrina rilevante.

Parole chiave: diritto tributario, bevanda, succo, zuccheri naturali, tassa sui prodotti alimentari

---

Teza: Jeśli w skład napoju wchodzą tylko składniki zawierające naturalnie cukry będące monosacharydami lub disacharydami, to tak powstały napój należy uważać za zawierający substancje wymienione w art. 12a ust. 1 u.z.p. wyłącznie naturalnie, a więc przy uwzględnieniu definicji z art. 12b ust. 1 u.z.p. podlegający wyłączeniu z opłaty od środków spożywczych. Sformułowanie użyte w art. 12b ust. 1 u.z.p. „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie" należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego, ale również do komponentów tego wyrobu. Zatem jeśli komponentem wyrobu jest sok, w którym cukier występuje naturalnie, to spełniony jest warunek wyłączający zawarty w art. 12b ust. 1 *in fine* u.z.p.

Uwagi wstępne

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 20 czerwca 2024 r.[1] w zakresie objętym badaniem odnosi się do problematyki przedmiotu opłaty od środków spożywczych potocznie zwanej również „opłatą cukrową". Rozstrzygnięty przez NSA spór dotyczył interpretacji art. 12a i 12b ustawy z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym[2]. Zgodnie z treścią art. 12a u.z.p.

[1] Wyrok NSA z 20 czerwca 2024 r., III FSK 150/24, LEX nr 3749985.

[2] Ustawa z 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 149; dalej: u.z.p.).

opłacie od środków spożywczych podlega wprowadzanie na rynek krajowy napojów z dodatkiem:

1) cukrów będących monosacharydami lub disacharydami oraz środków spożywczych zawierających te substancje oraz substancji słodzących, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności[3],

2) kofeiny lub tauryny.

Natomiast art. 12b u.z.p. stanowi uzupełnienie zakresu przedmiotowego tej opłaty. W przepisie tym ustawodawca zdefiniował pojęcie napoju podlegającego opłacie, a także przedstawił katalog wyłączeń spod zakresu jej opodatkowania. W kwestii tej najistotniejsze znaczenie ma treść art. 12b ust. 1 u.z.p., w którym ustawodawca wskazał, że za podlegający opłacie od środków spożywczych napój uważa się wyrób w postaci napoju oraz syrop będący środkiem spożywczym (ujęty w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w klasach 10.32 i 10.89 oraz w dziale 11), w którego składzie znajduje się co najmniej jedna z substancji, o których mowa w art. 12a ust. 1 u.z.p., z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie.

1. Stan faktyczny

Spółka wystąpiła z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej do dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (KIS) w zakresie opłaty od środków spożywczych. We wniosku spółka wskazała, że produkowane przez nią napoje niegazowane zawierają cukry wyłącznie pochodzące z naturalnych soków owocowych, bez dodatku substancji słodzących, kofeiny czy tauryny. Cukier występujący w tych napojach jako pochodzący z naturalnych soków owocowych jest monosacharydem w 82,3%/100 g.

Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie: Czy wytwarzane przez spółkę i wprowadzane na rynek nowe napoje niegazowane, w których udział soku owocowego wynosi 57%, zawartość cukru pochodzenia naturalnego wynosi 5,9 g w przeliczeniu na 100 ml oraz cukier ten jest wyłącznie składnikiem soku naturalnego będącego składową wyrobu i nie został do niego dodany osobno, a wyrób nie zawiera kofeiny i tauryny, będą wyłączone z opłaty od środków spożywczych zgodnie z art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p.?

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz.Urz. UE L z 2008 r. Nr 354, s. 16 ze zm.).

Wydając interpretację indywidualną w tej sprawie, dyrektor KIS uznał, że napoje te podlegają opłacie od środków spożywczych, ponieważ zawartość cukru przekracza określony przez ustawodawcę limit. W wyniku wniesienia skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Warszawie w wyroku z 16 listopada 2023 r.[4] dokonał rozpoznania niniejszej sprawy i uchylił interpretację organu, uznając, że napoje te spełniają warunki wyłączenia z opłaty. Nie zgadzając się z tym rozstrzygnięciem, pełnomocnik dyrektora KIS złożył skargę kasacyjną, zaskarżając ten wyrok w całości.

2. Stanowisko NSA

Rozpoznając przedmiotową sprawę, NSA oddalił skargę kasacyjną oraz zasądził od organu na rzecz spółki 360 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu NSA podkreślił, że jeśli w skład napoju wchodzą tylko składniki zawierające naturalnie cukry będące monosacharydami lub disacharydami, to tak powstały napój należy uważać za zawierający substancje wymienione w art. 12a ust. 1 u.z.p. wyłącznie naturalnie, a więc przy uwzględnieniu definicji z art. 12b ust. 1 u.z.p. podlegający wyłączeniu z opłaty określonej w art. 12a ust. 1 u.z.p. Zdaniem NSA sformułowanie użyte w art. 12b ust. 1 u.z.p. „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie" należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego, ale także do komponentów tego wyrobu. Zatem jeśli komponentem wyrobu jest sok, w którym cukier występuje naturalnie, to spełniony jest warunek wyłączający, zawarty w art. 12b ust. 1 *in fine* u.z.p.

Ponadto NSA wskazał, że wykładni tej nie przeczy istnienie w ustawie zwolnienia przewidzianego w art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p., zgodnie z którym opłacie nie podlega wprowadzenie na rynek krajowy napojów, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego, a zawartość cukrów jest mniejsza lub równa 5 g w przeliczeniu na 100 ml napoju. Zachowuje ono swój sens, zważywszy na to, że oprócz soku owocowego w napoju mogą znajdować się także inne substancje – i wówczas ma znaczenie to, czy w kontekście art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p. udział soku owocowego wynosi co najmniej 20%, czy nie. Natomiast wyrób, którego dotyczyła zaskarżona interpretacja, według deklaracji wnioskodawcy zawiera tylko sok i wodę oraz naturalne aromaty. We wniosku podano bowiem: „Wymienione produkty składają się z: 57% soków owocowych, wody i naturalnych aromatów. Wprowadzona do

[4] Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2023 r., VIII SA/Wa 621/23, LEX nr 3745083.

produktu ilość soku owocowego daje 5,9 g cukru w przeliczeniu na 100 ml wyrobu, z zaznaczeniem, że jest to cukier pochodzący wyłącznie z naturalnych soków owocowych, więc nie został on dodany do produktu osobno [...]". W konsekwencji nie ma tu potrzeby sięgania do wyłączenia przewidzianego w art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p. i weryfikacji występowania przewidzianych w nim warunków, gdyż wyłączenie zastosowania opłaty występuje na etapie wcześniejszym, a mianowicie przez uznanie, że wyrób nie stanowi napoju w rozumieniu art. 12b ust. 1 u.z.p., gdyż cukry występują w nim naturalnie.

W glosowanym wyroku słusznie zwrócono również uwagę, że dokonując wykładni art. 12b ust. 1 u.z.p., nie można pominąć sytuacji, iż wyłączenie z zastosowania opłaty od środków spożywczych będzie zachodziło wówczas, gdy wyroby zawierają wyłącznie cukry pochodzące z soku owocowego (zagęszczonego), gdzie cukry te występują naturalnie. Zdaniem NSA można to ująć lapidarnie w ten sposób, że skoro sok owocowy nie jest napojem w rozumieniu art. 12b ust. 1 u.z.p., to nie jest też nim sok, do którego dodano wody, ani woda, do której dodano soku (nie dodając innych substancji wymienionych w art. 12a ust. 1 u.z.p.).

Dokonując natomiast wykładni końcowego fragmentu art. 12b ust. 1 u.z.p., NSA słusznie stwierdził, że nie można tracić z pola widzenia zakresu znaczeniowego odnoszącego się do wyrażenia substancji i ich występowania naturalnie. Zdaniem NSA spółka prawidłowo wskazała, że dokonując wykładni tego wyrażenia, nie można tego czynić w oderwaniu od charakterystyki wyrobu, który staje się jego wynikiem. Tym samym dyrektor KIS na skutek wadliwej interpretacji wspomnianych przepisów błędnie uznał, że dodanie do tworzonego napoju soku zawierającego naturalnie cukry stanowi dodanie do napoju środka słodzącego w rozumieniu art. 12a ust. 1 u.z.p.

3. Ocena rozstrzygnięcia NSA

Prezentowane w tej sprawie stanowisko NSA jest jak najbardziej słuszne i zasługuje na aprobatę. Orzeczenie to poprzez wykładnię art. 12a i 12b u.z.p. precyzyjnie wyjaśnia zakres przedmiotowy opłaty od środków spożywczych, który został w nieostry sposób sformułowany przez ustawodawcę. Nieostrość tych norm sprawia, że kwestia wyłączeń spod zakresu opodatkowania coraz częściej staje się przyczyną technologicznych polemik dotyczących naturalnego wytrącania się/występowania cukrów w konkretnym produkcie[5].

[5] A. Serlikowska, *Opłata od środków spożywczych (opłata cukrowa) – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2022, nr 1, s. 56.

Rozstrzygnięcie NSA stanowi „kamień milowy" zmieniający linię orzeczniczą w przedmiotowej kwestii. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiały się bowiem błędne poglądy, że sformułowanie „substancje występujące w nich naturalnie" odnosi się tylko do napoju, którego wprowadzenie na rynek podlega opłacie od środków spożywczych, a nie do składników, które są do niego dodawane w procesie jego produkcji[6]. Analogiczna błędna wykładnia art. 12a i 12b u.z.p. była prezentowana także przez Ministerstwo Finansów[7] i organy podatkowe[8].

W wyniku prowadzonych przez NSA rozważań dokonano wykładni niezwykle istotnych przepisów podatkowych, które zostały sformułowane przez ustawodawcę w dość niejasny sposób. Warto podkreślić, że rozstrzygnięcie NSA w tej sprawie ma zasadniczy wpływ nie tylko na sytuację podmiotów wprowadzających do obrotu napoje słodzone, będących podatnikami opłaty od środków spożywczych, lecz także na konsumentów tych napojów. Bardzo często można się bowiem spotkać z tym, że ekonomiczny koszt tej daniny publicznej ponosi konsument poprzez doliczenie tej opłaty do ostatecznej ceny napoju[9]. W doktrynie zresztą wprost się wskazuje, że objęcie opłatą cukrową ma wpłynąć na cenę niezdrowych środków spożywczych i tym samym zniechęcić konsumentów do ich nabywania[10].

Chociaż prezentowana przez NSA argumentacja jest słuszna, to można dokonać jej wzmocnienia. Wprawdzie wyrok ten jest przełomowy, nie jest jednak źródłem wiążącej wykładni. Warto więc zauważyć, że mimo jasnego wskazania zarówno w glosowanym wyroku, jak i w późniejszych orzeczeniach[11], że zwrot „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie" należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego, ale także do

[6] Wyrok WSA w Poznaniu z 27 maja 2022 r., I SA/Po 821/21, LEX nr 3360146; wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2022 r., V SA/Wa 4659/21, LEX nr 3564482; wyrok WSA we Wrocławiu z 29 sierpnia 2023 r., I SA/Wr 357/23, LEX nr 3603928; wyrok NSA z 30 marca 2023 r., III FSK 1373/22, LEX nr 3523161.

[7] Informacja Ministerstwa Finansów z 7 listopada 2022 r. w sprawie opłaty od środków spożywczych (tzw. opłaty cukrowej) zawartych w napojach, ID informacji: 517113, https://eureka.mf.gov.pl/informacje/podglad/517113 [dostęp: 29.04.2026].

[8] Interpretacja indywidualna DKIS z 19 kwietnia 2022 r., 0111-KDSB1-1.4019.5.2022.2.MF; interpretacja indywidualna DKIS z 8 sierpnia 2023 r., 0111-KDSB1-1.4019.11.2023.2.WK.

[9] E. Drozdowski, *Podatek cukrowy, czyli o zasadzie prawidłowej legislacji i prawdopodobnym braku konsekwencji jej naruszenia*, „Przegląd Podatkowy" 2021, nr 8, s. 44.

[10] A. Dahms, *Opłata cukrowa – słodko nie będzie*, „Przegląd Podatkowy" 2021, nr 1, s. 3.

[11] Wyrok NSA z 11 grudnia 2024 r., III FSK 1010/24, LEX nr 3817122; wyrok WSA w Poznaniu z 30 października 2025 r., I SA/Po 435/25, LEX nr 3940084; wyrok WSA w Łodzi z 4 listopada 2025 r., I SA/Łd 498/25, LEX nr 3952037.

komponentów tego wyrobu, to dyrektor KIS w wydawanych interpretacjach indywidualnych nadal przyjmuje odmienną, nastawioną wyłącznie na cel fiskalny, wykładnię[12]. Moc zasady prawa ma bowiem tylko uchwała NSA podejmowana w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie[13]. Jeżeli zatem w orzecznictwie sądów administracyjnych będą występować rozbieżności co do wykładni art. 12a i 12b u.z.p. w tym zakresie, to jednym z możliwych rozwiązań będzie właśnie ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii w formie uchwały NSA.

Oceniając glosowany wyrok, należy wskazać, że skład orzekający nie poprzestał na ustaleniu literalnego brzmienia analizowanych przepisów, lecz wykazując się erudycją, nawiązał do rezultatów pozajęzykowych dyrektyw wykładni. Postawa taka zasługuje na uznanie, gdyż realizuje założenia derywacyjnej koncepcji wykładni prawa[14]. Oczywiście NSA nie neguje prymatu wykładni językowej, która ma podstawowe znaczenie, zwłaszcza w dziedzinie prawa podatkowego. Jak jednak trafnie zauważa Bogumił Brzeziński, choć nie ma możliwości pominięcia wykładni językowej, to istnieje możliwość jej modyfikacji za pomocą pozajęzykowych dyrektyw wykładni[15]. Ustalając zatem przedmiot opodatkowania opłatą od środków spożywczych poprzez dokonanie wykładni językowej zawartego w art. 12b u.z.p. zwrotu „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie", NSA zauważył, że zwrot ten należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego w postaci napoju, ale także do komponentów tego wyrobu. Substancje występujące w danym napoju naturalnie mogą bowiem występować też w różnych składnikach tego napoju, co nie przekreśla ich naturalnego charakteru. Tym samym NSA słusznie wskazał, że jeśli komponentem napoju jest sok, w którym cukier występuje wyłącznie naturalnie, to napój taki nie będzie podlegał opodatkowaniu opłatą od środków spożywczych.

Dążąc do potwierdzenia tego rezultatu wykładni także za pomocą pozajęzykowych dyrektyw wykładni, NSA słusznie odwołał się do systematyki wewnętrznej rozdziału 3a u.z.p. Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie, gdzie wskazuje się, że do prawidłowego wyliczenia podstawy

[12] Interpretacja indywidualna DKIS z 25 kwietnia 2025 r., 0111-KDSB1-1.4019.1.2025.2.MC; interpretacja indywidualna DKIS z 4 września 2025 r., 0111-KDSB1-1.4019.15.2025.2.ND

[13] M. Tchórzewski, *Tworzenie prawa a uchwały NSA wyjaśniające przepisy prawne – zarys problemu w ujęciu porównawczym*, „Co do zasady. Studia i analizy prawne" 2022, nr 1, s. 38 i n.

[14] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 76–77.

[15] B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego. Zagadnienia filozofii, teorii i praktyki*, Warszawa 2026, s. 83.

opodatkowania opłatą od środków spożywczych należy zastosować wykładnię systemową[16]. Przepis art. 12b ust. 1 u.z.p. odnosi się wprost do przedmiotu opodatkowania, jakim jest wprowadzony na rynek krajowy tak zdefiniowany napój, a zatem należy go odczytywać systemowo[17]. Konstruując pojęcie napoju, ustawodawca wykorzystuje sformułowanie „z dodatkiem", a nie np. „zawierających", co koresponduje z definicją napoju z art. 12b ust. 1 u.z.p., która wyłącza z desygnatów pojęcia „napój" napoje zawierające wyłącznie substancje występujące w nich naturalnie[18]. Mając to na uwadze, NSA słusznie odwołał się nie tylko do treści art. 12a u.z.p., lecz także do przewidzianego w art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p. wyłączenia, zgodnie z którym opłacie nie podlega wprowadzenie na rynek krajowy napojów, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego oraz zawartość cukrów jest mniejsza lub równa 5 g w przeliczeniu na 100 ml napoju. W glosowanym wyroku NSA podkreślił, że przepis ten nie przeczy przyjętemu rezultatowi wykładni. W rozstrzyganym przypadku nie ma nawet potrzeby sięgania do wyłączenia przewidzianego w art. 12b ust. 2 pkt 5 u.z.p. i weryfikacji występowania przewidzianych w nim warunków, gdyż wyłączenie zastosowania opłaty występuje na etapie wcześniejszym, a mianowicie poprzez samo uznanie, że wyrób nie stanowi napoju w rozumieniu art. 12b ust. 1 u.z.p., gdyż cukry występują w nim naturalnie.

Stosując dyrektywy wykładni celowościowej, NSA trafnie wskazał, że nie można również tracić z pola widzenia zakresu znaczeniowego odnoszącego się do wyrażenia substancji i ich występowania naturalnie. Tym samym dokonując wykładni tego wyrażenia, nie można tego czynić w oderwaniu od charakterystyki wyrobu, który staje się jego wynikiem. W konsekwencji dodanie do tworzonego napoju soku zawierającego naturalnie cukry nie stanowi dodania do tego napoju środka słodzącego w rozumieniu art. 12a ust. 1 u.z.p. Kwestia ta została krótko i precyzyjnie podsumowana: skoro sok owocowy nie jest napojem w rozumieniu art. 12b ust. 1 u.z.p., to nie jest nim również sok, do którego dodano wody, ani woda, do której dodano soku (nie dodając innych substancji wymienionych w art. 12a ust. 1 u.z.p.).

---

[16] A. Bojarski, *Komentarz do art. 12(b)*, w: *Opłata cukrowa. Komentarz*, Gdańsk 2025, LEX (el.).

[17] A. Bogucki, *Wysokość opłaty od środków spożywczych w związku z zawartością cukrów i substancji słodzących – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.11.2022 r., III FSK 934/22*, „Glosa" 2023, nr 3, s. 92.

[18] A. Słysz, *Opodatkowanie napojów słodzonych – globalne trendy i krajowe regulacje*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2022, nr 4, s. 22.

Oceniając rozstrzygnięcie NSA, nie można także pominąć jego konsekwencji dla sektora spożywczego. Warto przy tym wskazać, że glosowany wyrok zasługuje na aprobatę również ze względu na niepowielanie błędnego i profiskalnego rezultatu wykładni art. 12a i 12b u.z.p. prezentowanego przez organy podatkowe i Ministerstwo Finansów. Przyjęcie odmiennego stanowiska niż NSA niewątpliwie przyczyniłoby się do dodatkowych obciążeń podatkowych podmiotów dokonujących obrotu takimi napojami. Z pewnością wpłynęłoby również na wzrost cen poszczególnych napojów – jak już bowiem podkreślano, ekonomiczny koszt tej daniny publicznej co do zasady obciąża konsumenta napoju. W doktrynie prezentowane są zresztą uzasadnione wątpliwości, czy opłata od środków spożywczych nie jest w rzeczywistości ukrytym podatkiem[19]. W związku z tym warto wspomnieć, że ustawodawca przygotowuje obecnie projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw[20]. Nowelizacja ta ma na celu uproszczenie zasad poboru opłaty od środków spożywczych oraz wyeliminowanie zidentyfikowanych ograniczeń i wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów. W praktyce jednak ma znacząco zwiększyć zakres przedmiotowy tej daniny publicznej, zwłaszcza poprzez redukcję wyłączeń przewidzianych w obecnym art. 12b u.z.p. Można zatem odnieść wrażenie, że ustawodawca za pomocą nowelizacji próbuje narzucić stanowisko prezentowane przez Ministerstwo Finansów i organy podatkowe dotyczące pojmowania zakresu przedmiotowego opłaty od środków spożywczych, które zostało odrzucone przez NSA.

Kończąc, należy wspomnieć, że rozstrzygnięcie NSA jest niejako wyrazem określonej w art. 2 Ordynacji podatkowej[21] zasady *in dubio pro tributario*[22]. Nakazuje ona niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzygać na korzyść podatnika[23].

---

[19] B. Brzeziński, *Opodatkowanie niepożądanej społecznie konsumpcji. Wprowadzenie do tematyki*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2021, nr 1, s. 12–13; A. Bogucki, *Wysokość opłaty...*, s. 86; B. Namieciński, *Opłata od środków spożywczych i jej rola w trosce o zdrowie społeczeństwa*, „Zeszyty Prawnicze UAM" 2021, nr 11, s. 213.

[20] Projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw z 16.09.2025 r., nr UD290, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402156/katalog/13156602 [dostęp: 29.04.2026].

[21] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r., poz. 111 ze zm.).

[22] W. Gnych-Pietrzak, *Rola wykładni i jej wpływ na orzecznictwo na przykładzie ulgi meldunkowej*, „Acta Iuris Stetinensis" 2022, nr 2, s. 102–103.

[23] D. Kurach, *O zasadzie rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika*, „Doradztwo Podatkowe" 2022, nr 11, s. 82–83.

Podsumowanie

Glosowany wyrok ma zasadnicze znaczenie dla podatników opłaty od środków spożywczych, tj. podmiotów wprowadzających do obrotu napoje zawierające cukier. Prezentowane w niniejszej sprawie stanowisko NSA jest jak najbardziej słuszne i zasługuje na aprobatę. W orzeczeniu tym NSA w drodze wykładni art. 12a i 12b u.z.p. wyjaśnia przedmiotowy zakres opłaty od środków spożywczych, sformułowany w nieostry sposób przez ustawodawcę. Stosując językowe i pozajęzykowe reguły wykładni, NSA trafnie wskazuje, że sformułowanie użyte w art. 12b ust. 1 u.z.p. „z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie" należy odnosić nie tylko do wyrobu finalnego, lecz także do komponentów tego wyrobu. Zatem jeśli komponentem wyrobu jest sok, w którym cukier występuje naturalnie, to spełniony jest warunek wyłączający zawarty w art. 12b ust. 1 *in fine* u.z.p.

Jednocześnie wyrok ten stanowi odejście od profiskalnej wykładni prezentowanej przez Ministerstwo Finansów i organy podatkowe. W związku z tym glosowany wyrok zasługuje nie tylko na aprobatę, lecz także na szersze rozpowszechnienie w środowisku prawniczym. W orzeczeniu tym NSA bowiem nie tylko w sposób wzorcowy dokonał wykładni przepisów dotyczących zakresu przedmiotowego opłaty do środków spożywczych, ale także przyczynił się do ochrony słusznego interesu podatnika.

Warto również zauważyć, że mimo jednoznacznego i słusznego rozstrzygnięcia przez NSA, jak należy rozumieć zwrot „cukry naturalnie występujące w napoju", dyrektor KIS w wydawanych interpretacjach indywidualnych nadal stosuje odmienną i błędną wykładnię tego pojęcia. Zachowanie organów podatkowych w tym zakresie zasługuje na krytykę. *De lege ferenda* należałoby zatem rozważyć ugruntowanie prezentowanego w niniejszym wyroku stanowiska NSA w inny sposób, np. w postaci zmian legislacyjnych lub uchwały NSA mającej moc zasady prawa.

BIBLIOGRAFIA

Bogucki A. (2023), *Wysokość opłaty od środków spożywczych w związku z zawartością cukrów i substancji słodzących – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.11.2022 r., III FSK 934/22*, „Glosa" nr 3.

Bojarski A. (2025), *Komentarz do art. 12(b)*, w: *Opłata cukrowa. Komentarz*, Gdańsk, LEX (el.).

Brzeziński B. (2021), *Opodatkowanie niepożądanej społecznie konsumpcji. Wprowadzenie do tematyki*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" nr 1.

Brzeziński B. (2026), *Wykładnia prawa podatkowego. Zagadnienia filozofii, teorii i praktyki*, Warszawa.
Dahms A. (2021), *Opłata cukrowa – słodko nie będzie*, „Przegląd Podatkowy" nr 1.
Drozdowski E. (2021), *Podatek cukrowy, czyli o zasadzie prawidłowej legislacji i prawdopodobnym braku konsekwencji jej naruszenia*, „Przegląd Podatkowy" nr 8.
Gnych-Pietrzak W. (2022), *Rola wykładni i jej wpływ na orzecznictwo na przykładzie ulgi meldunkowej*, „Acta Iuris Stetinensis" nr 2.
Kurach D. (2022), *O zasadzie rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika*, „Doradztwo Podatkowe" nr 11.
Namieciński B. (2021), *Opłata od środków spożywczych i jej rola w trosce o zdrowie społeczeństwa*, „Zeszyty Prawnicze UAM" nr 11.
Serlikowska A. (2022), *Opłata od środków spożywczych (opłata cukrowa) – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Publicznego" nr 1.
Słysz A. (2022), *Opodatkowanie napojów słodzonych – globalne trendy i krajowe regulacje*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" nr 4.
Tchórzewski M. (2022), *Tworzenie prawa a uchwały NSA wyjaśniające przepisy prawne – zarys problemu w ujęciu porównawczym*, „Co do zasady. Studia i analizy prawne" nr 1.
Zieliński M. (2017), *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa.

Bartosz Namieciński
Uniwersytet Szczeciński, Polska
e-mail: bartosz.namiecinski@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6066-6635

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 309–313
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2025.38.1.16

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Monika A. Król (ed.), *Climate Change Impact on Agricultural Law. Legal Aspects of Food Security*, Brill, Boston, Mass. 2025, ss. 433

Zmiany klimatu, w tym jego ocieplenie, stanowią jedno z najważniejszych wyzwań, z którymi musi zmierzyć się rolnictwo na całym świecie. Z jednej strony przyczynia się ono do tych zmian, z drugiej – może się do nich dostosować i ograniczyć ich skutki. W różny sposób oddziałują one bowiem na tę sferę działalności człowieka, np. mogą powodować pożary, powodzie, susze, zanikanie bioróżnorodności, a także ograniczać dostępność podstawowych zasobów naturalnych wykorzystywanych w rolnictwie. Zjawiska te prowadzą do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Z tego względu muszą być uwzględniane przez ustawodawcę, który stara się wprowadzać instrumenty prawne ograniczające negatywne następstwa tych zmian, a jednocześnie dostosowujące rolnictwo do nowych uwarunkowań.

Dlatego z uznaniem należy powitać pracę pod redakcją Moniki A. Król, która problematykę wspomnianych wyzwań ujmuje w kontekście prawnych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Wprawdzie w literaturze problematyka ta była już podejmowana, jednak pierwszy raz została potraktowana tak szeroko, zarówno jeśli chodzi o zakres rozważanych problemów, jak i ich odniesienie geograficzne. Warto choćby pokrótce przybliżyć jej treść.

Książka powstała w ramach prac Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego (Komisji VII) w celu oceny prawnych aspektów wpływu zmian klimatu na regulacje prawne w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Zespół badaczy podjął się próby oceny, w jakim stopniu normy zawarte w regulacjach międzynarodowych gwarantujących

PPR 1(38), 2026: 309–313. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

prawo każdego człowieka do pożywienia wpływają – poprzez zobowiązanie społeczności międzynarodowej i państw-stron konwencji międzynarodowych – na podejmowanie działań w celu uniknięcia zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego oraz na promowanie zrównoważonych form rolnictwa w zakresie jego ochrony przed negatywnymi skutkami zmian klimatycznych. Rezultat badań zamyka się w pytaniu: czy przyjęte regulacje uzasadniają tezę o pojawieniu się rolnictwa przyjaznego dla klimatu?

Recenzowane dzieło nie jest typową monografią. Obejmuje ono bowiem kilkanaście (dokładnie czternaście oraz dwa opracowania dodatkowe) raportów krajowych przygotowanych przez autorów pochodzących z różnych państw i kontynentów oraz opracowany na ich podstawie generalny raport autorstwa Moniki A. Król, będącej jednocześnie redaktorką całości.

Kluczem do zrozumienia układu książki są pytania kwestionariusza opracowane przez Redaktorkę i skierowane do sprawozdawców krajowych. Warto je przytoczyć. Dotyczą one problemów bezpieczeństwa żywnościowego i prawa do żywności, zasobów gruntów rolnych i regulacji ich zagospodarowania, zasobów wodnych dla rolnictwa, ochrony powietrza w działalności rolniczej, ochrony bioróżnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, odpowiedzialności społecznej w rolnictwie oraz marnotrawstwa żywności. Już samo to zestawienie pokazuje, że pytania kwestionariusza zostały bardzo starannie przemyślane i dobrane; służą one rozstrzygnięciu sformułowanych problemów badawczych. Tę ocenę potwierdza analiza szczegółowych pytań w ramach każdego z przywołanych wątków problemowych.

Raporty krajowe stanowią trzy czwarte objętości pracy. Zostały one napisane z reguły przez uznanych agrarystów reprezentujących różne systemy prawne. Trudno byłoby szczegółowo odnieść się do każdego z nich. Warto jednak, tytułem przykładu, bliżej scharakteryzować opracowanie Margaret Rosso Grossman (*Climate Change Impact on Agricultural Law – Legal Aspects of Food Security in the United States*) oraz – dla porównania – raport polskich autorów, Beaty Jeżyńskiej i Radosława Pastuszki (*Climate Change Impact on Agricultural Law – Legal Aspects of Food Security in Poland*).

Już na wstępie należy powiedzieć, że raport Margaret Rosso Grossmann, nestorki agrarystów amerykańskich, charakteryzuje się nie tylko większą objętością, lecz także szczegółowością rozważań. Jego struktura uwzględnia treść kwestionariusza, ale stanowi on zamkniętą całość. Autorka już we wprowadzeniu odnotowuje rosnącą zmienność klimatu i jej negatywny wpływ na wszystkie aspekty bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia. Porusza kwestię wpływu zmian klimatu na rolnictwo, a także wpływu rolnictwa na te zmiany oraz niektóre środki prawne służące łagodzeniu ich skutków

i adaptacji. W pierwszej kolejności rozważa kwestie rolnictwa przyjaznego dla klimatu w Stanach Zjednoczonych. Następnie analizuje zasoby gruntów rolnych i środki służące ich ochronie w kontekście zmian klimatu, wodę i powietrze jako ważne zasoby dla produkcji rolnej, środki służące zachowaniu różnorodności biologicznej, amerykańskie programy ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa żywnościowego oraz wysiłki USA podejmowane w celu ograniczenia marnotrawstwa i strat żywności.

W konkluzji Autorka zauważa, że producenci rolni zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i na całym świecie mogą pomóc w łagodzeniu zmian klimatycznych, a produkcja rolna dostosowana do zmian klimatu oraz ograniczenie strat i marnotrawstwa żywności mogą zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych. Programy uruchomione w Stanach Zjednoczonych mające zachęcać do rozwoju rolnictwa przyjaznego dla klimatu oferują nowe możliwości dla konsumentów. Jednakże – jak zauważa na końcu – same wysiłki producentów rolnych nie rozwiążą globalnego kryzysu związanego ze zmianami klimatu; konieczna jest współpraca krajowa i międzynarodowa.

Raport polskich autorów jest z kolei zdeterminowany koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytania kwestionariusza, co przesądza o jego strukturze. Treść raportu wykracza jednak poza ten schemat i stanowi wieloaspektowy obraz analizowanych problemów. Widać to już choćby w prezentacji kwestii bezpieczeństwa żywnościowego w świetle regulacji prawnych i dokumentów programowych. Jakże dobitnie brzmi zaczerpnięte z nich stwierdzenie, że zmiany klimatu spowodowane działalnością człowieka przyczyniają się do ograniczenia dostępności żywności, wody pitnej i energii, co doprowadzi do wzrostu zwiększenia rywalizacji o zasoby naturalne oraz migracji ludności z obszarów zagrożonych do regionów bezpieczniejszych.

Również pogłębione, a przy tym szczegółowe, są rozważania dotyczące zasobów gruntów rolnych, zasobów wody dla rolnictwa, ochrony powietrza w działalności rolniczej, a także ochrony bioróżnorodności na obszarach wiejskich. Autorzy słusznie zauważają, odpowiadając na kolejne pytanie, że jednym z podstawowych elementów społecznej odpowiedzialności biznesu jest konieczność uwzględniania środowiska w działalności gospodarczej. Analizując ostatnie pytanie, należy podzielić pogląd Autorów o zasadności nałożenia na sprzedawców żywności obowiązku prowadzenia kampanii edukacyjnych i informacyjnych w ramach swojej działalności handlowej w celu promowania racjonalnego gospodarowania żywnością oraz ograniczania jej marnotrawstwa. W przeciwieństwie do organizacji pozarządowych mają oni znacznie większe możliwości skutecznego wpływu na zachowania konsumentów.

Raport generalny, opracowany na podstawie raportów krajowych, nie jest prostym zestawieniem zawartych w nich ustaleń. Zresztą już sama synteza, choć niełatwa, wiele wnosiłaby do dorobku literatury w zakresie objętym tytułem dzieła. Redaktorka wybrała jednak zadanie trudniejsze, ale bardziej efektywne z punktu widzenia realizacji zamierzeń badawczych. Otóż ten raport składa się z trzech części: pierwsza dotyczy teoretycznych i prawnych podstaw bezpieczeństwa żywnościowego, druga obejmuje rozważania dotyczące wpływu wyzwań klimatycznych na prawo rolne w prawie wybranych państw, a trzecia zawiera konkluzje, które zamykają całość.

Rozważania na temat teoretycznych i prawnych podstaw bezpieczeństwa żywnościowego uświadamiają, że tak ujęty problem badawczy jest niezwykle szeroki i wieloaspektowy. Świadczą o tym już choćby szczegółowe kwestie poddane analizie, np. koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego, suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności, bezpieczeństwo żywnościowe jako część bezpieczeństwa środowiskowego czy to ostatnie, obejmujące bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście odpowiedzialności państwa oraz bezpieczeństwo żywnościowe a prawa człowieka, pokazane też w ustawodawstwie wybranych państw. Monika A. Król pisze, że elementy bezpieczeństwa środowiskowego obejmują przede wszystkim bezpieczeństwo żywnościowe, zapewniające samowystarczalność żywnościową zarówno w skali krajowej, jak i globalnej, a samo bezpieczeństwo żywnościowe jest globalnym niekonkurencyjnym dobrem publicznym.

Nie sposób odmówić tym rozważaniom oryginalności. Łatwo zauważyć, że Autorka wychodzi poza informacje zawarte w opracowaniach krajowych, prowadzi własne badania, wykorzystując literaturę polską i zagraniczną. Ich dopełnieniem, a jednocześnie punktem odniesienia są wywody na temat wpływu zmian klimatu na prawo rolne w ustawodawstwie wybranych krajów – właśnie z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego. Autorka skrupulatnie zestawia regulacje prawne z różnych państw i dokonuje ich oceny.

Wnioski zostały zebrane i rozwinięte w trzeciej części raportu. Na tle argumentów przemawiających za wyborem problematyki badawczej uzasadnione wydaje się twierdzenie, że jednym z globalnych wyzwań współczesnego prawa rolnego jest radzenie sobie ze skutkami zmian klimatu i dostosowywanie się do nich. Walka ze zmianami klimatu stanowi bowiem nowy paradygmat nie tylko dla prawa ochrony środowiska, ale także dla prawa rolnego i prawa żywnościowego. Należy zintensyfikować badania, które – jak pisze Autorka – „będą okazją do zweryfikowania hipotezy, że regulacja warunków środowiskowych dla rolnictwa ewoluuje od konkretnych

rozwiązań, chroniących dostępność podstawowych zasobów naturalnych dla produkcji rolnej w kierunku bardziej systemowego podejścia, w którym środki produkcji rolnej traktowane są jako część biosfery, a rolnictwo dostosowane do zmian klimatu musi zaspokajać rosnące potrzeby żywnościowe rosnącej populacji świata".

Niewątpliwie już Monika A. Król dostarcza wystarczającej argumentacji do zweryfikowania tej hipotezy. Jednocześnie zawarte w recenzowanym dziele rozważania mogą stanowić inspirację do podejmowania bardziej szczegółowych badań ujmowanych w postulowanym podejściu systemowym. Na powstanie dzieła złożyła się wprawdzie praca wielu osób, którym Redaktorka dziękuje, jednak słowa uznania i gratulacje należą się przede wszystkim samej Redaktorce i Autorce raportu generalnego.

Roman Budzinowski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0003-4218-3143

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026, 314–317
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2025.38.1.17

Amarillde Genovese, *Regole di filiera e pratiche di slealtà. Sfide globali e instanze locali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, ss. 195

Cechą współczesnego rolnictwa jest globalizacja i liberalizacja rynków. Wymiana handlowa została rozszerzona na skalę globalną, którą trudno byłoby zamknąć w ramach reguł podaży i popytu, mając na uwadze słabości rolnictwa, zwłaszcza z uwagi na przyrodniczy charakter wytwarzania. Ponadto w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych występują znaczne dysproporcje w sile przetargowej między dostawcami a nabywcami tych produktów. Dlatego zarówno w poszczególnych krajach, jak i na szczeblu Unii Europejskiej były podejmowane różne inicjatywy w celu ograniczenia problemu niesprawiedliwego podziału wartości wytwarzanej w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych między jego uczestników.

Problematyka ta jest podejmowana w monografii, która ukazała się w ubiegłym roku na włoskim rynku wydawniczym. Jej tytuł brzmi: „Zasady łańcucha dostaw i nieuczciwe praktyki. Wyzwania globalne i problemy lokalne". Warto w nocie recenzyjnej przybliżyć polskiemu czytelnikowi przynajmniej niektóre wątki poruszane w tej publikacji, zwłaszcza że problem ochrony producenta rolnego w łańcuchu dostaw ma ogromne znaczenie praktyczne i wciąż jest przedmiotem zainteresowania prawodawcy. Włoska literatura powołana w pracy jest niezwykle rozbudowana, ale recenzowana monografia jest opracowaniem niepozbawionym waloru oryginalności.

Celem rozważań jest „odczytanie regulacji w zakresie nieuczciwych praktyk przez pryzmat zarówno ram regulacyjnych wspólnej polityki rolnej [...], jak i krajowego doświadczenia w zakresie stosunków między przedsiębiorstwami w łańcuchu rolno-żywnościowym" (s. 14). To zamierzenie badawcze realizowane jest w momencie – co odnotowuje Autorka – gdy Komisja Europejska podejmuje dalsze inicjatywy „nakierowane na przeprowadzenie transformacji ku systemowi rolno-żywnościowemu zrównoważonemu, sprawiedliwemu, zasobnemu, atrakcyjnemu dla przyszłych pokoleń"[1].

[1] Wyrażenia z Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wizja dla rolnictwa i żywno-

PPR 1(38), 2026: 314–317. © The Author(s). Published by Adam Mickiewicz University Press, 2026
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY, https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en).

Realizacji tak określonego celu została podporządkowana struktura recenzowanej monografii, składającej się z czterech rozdziałów. Pierwszy dotyczy reguł łańcucha dostaw w kontekście rynków globalnych. Drugi obejmuje rozważania na temat administracyjnej kontroli nieuczciwych praktyk handlowych na podstawie krajowego (włoskiego) doświadczenia („reguły, praktyki, sektory"). Trzeci rozdział podejmuje problematykę reguł zarządzania rynkiem rolno-żywnościowym ujmowanym „między regulacją umowy a zwalczaniem nieuczciwych praktyk rynkowych" oraz zawiera analizę włoskiego dekretu nr 198 z 8 listopada 2021 r. Natomiast ostatni, czwarty rozdział, pełniący funkcję podsumowania, zawiera ogólne spojrzenie na środki prawne i sankcje stosowane w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym.

Punktem wyjścia rozważań jest charakterystyka reguł funkcjonowania łańcuchów dostaw i rynków globalnych, a na tym tle prezentacja dyrektywy (UE) nr 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych. Skoro obecna polityka rolna jest znacznie bardziej niż w przeszłości zorientowana na rynek, to dynamika konkurencyjna wymaga mierzenia się z globalną skalą wymiany, a jednocześnie z koniecznością uwzględniania przez przedsiębiorstwa rolne kontekstu gospodarczego i terytorialnego w strategiach biznesowych. Właśnie wspomniana dyrektywa, uwzględniając swoistość rolnictwa, „przenosi reguły zbycia produktów rolnych i żywnościowych oraz stosunków handlowych między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw w wymiar globalny" (s. 11–12). Nie ogranicza się ona – jak pisze Autorka – do wprowadzenia regulacji stosunków *business to business*, lecz w ramach systemowej wizji uwzględnia całą sieć stosunków zachodzących między różnymi podmiotami gospodarczymi na poszczególnych etapach łańcucha rolno-żywnościowego.

Ciekawa dla polskiego czytelnika jest analiza zagadnień związanych z dekretem ustawodawczym nr 198 z 8 listopada 2021 r., który wdrożył do włoskiego systemu prawnego omawianą dyrektywę. Jego zakres regulacji jest szerszy – obejmuje nie tylko katalog nieuczciwych praktyk przewidzianych w dyrektywie, lecz także inne zachowania ujawnione w praktyce. Dekret wymienia zwłaszcza przetargi i aukcje elektroniczne z podwójnym antycypacyjnym obniżeniem ceny oraz narzucanie warunków nadmiernie uciążliwych dla sprzedawcy, w szczególności sprzedaż produktów rolnych

---

ści. Wspólne kształtowanie atrakcyjnego sektora rolnego i spożywczego, atrakcyjnego dla przyszłych pokoleń" z 19 lutego 2025 r., COM (2025) 75 final.

i żywnościowych poniżej kosztów produkcji. Katalog zakazów obejmuje zarówno klauzule nadużyć zawarte w umowie, jak i nieuczciwe zachowania realizowane w fazie negocjacyjnej czy dotyczące wykonania umowy lub zakładające trwałą relację handlową między stronami.

Warto także odnotować, że włoski ustawodawca wprowadza szczegółową regulację stosunków umownych w łańcuchu dostaw przez odwołanie się do wymogów kontraktowych, a także nawiązanie do zasad przejrzystości, proporcjonalności i wzajemnej ekwiwalentności świadczeń, którymi strony powinny się kierować w trakcie relacji handlowej. W ten sposób – jak zauważa Autorka – stopień ochrony nie jest mierzony nierównowagą siły negocjacyjnej między stronami, co stanowi odejście od ujęcia dyrektywy, która określa zakres stosowania regulacji na podstawie z góry wskazanej relacji między przedsiębiorstwami, zakładającej słabość konkretnego dostawcy wobec konkretnego nabywcy. Nowe określenie przedmiotu i zakresu stosowania dekretu, będące rezultatem zmiany, rozszerza natomiast jego zastosowanie także na dostawców mających siedzibę w innych krajach członkowskich UE oraz w państwach trzecich, o ile nabywca ma siedzibę we Włoszech.

Szczególnie interesujące są rozważania na temat środków prawnych i sankcji stanowiących przedmiot rozdziału czwartego. O ile dyrektywa 2019/633 preferuje drogę ochrony administracyjnej, o tyle włoska regulacja przewiduje mieszany system ochrony łączący *public* i *private enforcement*. Gdy chodzi o te pierwsze, ustawodawca wprowadził złożony system sankcji dostosowany do konkretnego stanu „nieuczciwości" i powiązany procentowo z obrotem osiągniętym przez przedsiębiorcę, wyznaczając górny i dolny limit oraz szczegółowe okoliczności stanowiące punkt odniesienia dla ustalenia wysokości sankcji (np. wartość towarów będących przedmiotem sprzedaży, korzyści uzyskanej przez przedsiębiorstwo, które dopuściło się naruszenia, czy szkody).

Ściganie naruszeń zostało powierzone nowemu organowi – Centralnemu Inspektoratowi ds. Ochrony Jakości i Zwalczania Oszustw w Produktach Rolno-Żywnościowych, a w pewnym zakresie kompetencje przysługują Urzędowi Antytrustowemu. Powództwo cywilne może być wytoczone bez uprzedniego zaangażowania wymienionego Inspektoratu. Nie jest wykluczone postępowanie mediacyjne między stronami. Gdy chodzi o sankcje o charakterze cywilnym, dekret nr 198 na pierwszym miejscu wymienia sankcję nieważności, aczkolwiek – jak odnotowuje Autorka – potrzebne jest bardziej elastyczne podejście, zmierzające do „zaradzenia okolicznościom czyniącym umowę wadliwą i umożliwienia jej wywołania skutków" (s. 171). Nie jest wyłączone sądowe dochodzenie innych roszczeń (np. odszkodowawczych).

Jak zatem widać, recenzowana monografia jest w miarę całościowym opracowaniem trudnego, choć bardzo aktualnego problemu. Może ona stanowić cenne źródło inspiracji dla badań prowadzonych w Polsce. Niestety w krajowej doktrynie brakuje opracowania o takim charakterze, a publikacje artykułowe nie są liczne[2]. Lektura tej monografii jest zatem godna polecenia tym wszystkim, którzy chcieliby zgłębić problematykę zwalczania nieuczciwych praktyk w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych.

Roman Budzinowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0003-4218-3143

[2] Wypada tu wskazać dla przykładu artykuł I. Lipińskiej, *Legal instruments for strengthening the position of agricultural producers in the agri-food supply chain*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2024, nr 2, s. 113 i n.

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (38) – 2026
e-ISSN 2719-7026, ISSN 1897-7626
DOI: 10.14746/ppr.2026.38.1.18

Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego" za rok 2025

Jerzy Bieluk
Paweł Blajer
Anna Kapała
Monika A. Król
Daniel Eryk Lach
Pamela Lattanzi
Katarzyna Leśkiewicz
Izabela Lipińska
Przemysław Litwiniuk
Dorota Łobos-Kotowska
Konrad Marciniuk
Cocou Marius Mensah
Adam Niewiadomski
Radosław Pastuszko
Damian Puślecki
Łukasz Mikołaj Sokołowski
Lucyna Staniszewska
Giuliana Strambi
Zygmunt Truszkiewicz
Paweł Wojciechowski

ISSN 1897-7626