

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

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 żywności¹.

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 rolnych³), 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 produkcji⁵.

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 wiejskich⁶.

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. Kapąła, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawno-porównawcze*, 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 rolnictwa⁸.

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 naturalne⁹. 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 rodzinnego¹⁰. 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 ludzką¹¹.

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 międzynarodowym¹². 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. Kapąła, *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. Kapąła, *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” żywnościowej¹³), inaczej niż ma to miejsce w przypadku państw Ameryki Łacińskiej, gdzie pojęcie suwerenności żywnościowej jest w prawie używane¹⁴.

Suwerenność żywnościowa jako koncepcja jest natomiast coraz częściej przedmiotem debaty publicznej i dyskursu naukowego¹⁵. Jej cechą charakterystyczną jest to, że stanowi inicjatywę oddolną i jest inspirowana siecią organizacji zajmujących się rolnictwem oraz kwestiami wiejskimi¹⁶. W przeciwieństwie do bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) – którego koncepcja powstała podczas pierwszej Światowej Konferencji Żywnościowej, zorganizowanej w Rzymie w 1974 r. pod auspicjami FAO¹⁷, 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 Sovereignty 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 Sovereignty 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. Kapala, *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 Sovereignty 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 Sovereignty 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 żywności¹⁸ – koncepcja suwerenności żywnościowej obejmuje prawo narodów i suwerennych państw do demokratycznego określania własnej polityki rolnej i żywnościowej¹⁹. Łączy też prawo do żywności z demokratyczną kontrolą nad lokalnymi i krajowymi praktykami oraz politykami produkcji żywności²⁰.

Suwerenność żywnościowa jest uznawana za ruch opozycyjny wobec transnarodowych korporacji spożywczych i globalizacji²¹. 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 wytwarzania²².

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.weltagrabericht.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 żywnościowej²⁴.

Koncepcja ta jest obecnie realizowana głównie jako polityczna zasada przewodnia wykorzystywana przez różne grupy i ruchy²⁵. 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 Sovereignty 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 produkcji²⁷.

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 żywności²⁸.

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 samowystarczalność²⁹. 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 agroekologii³⁰. 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 żywności³¹.

Pojęcie suwerenności żywnościowej w szczególności 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 społeczności³². 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 rolną³³. 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 produktów³⁴. 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 pobliżu³⁵.

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 nią³⁷. Uzyskanie dostępu do ziemi rolnej jest podstawowym warunkiem prowadzenia działalności rolniczej³⁸.

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 2030³⁹ przewidziano „Wylimitowanie 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 rolniczym⁴¹. 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 gospodarstwach⁴³. Podkreślono też, że grunty rolne mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów w zakresie praw człowieka, bezpieczeństwa żywnościowego, eliminacji ubóstwa, zapewnienia stabilnych środków utrzymania, stabilności społecznej, bezpieczeństwa mieszkaniowego, rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju społeczno-gospodarczego⁴⁴. W dokumentach przygotowywanych przez CWFS wiąże się ponadto nabywanie dużych powierzchni nieruchomości rolnych z obniżeniem stanu bezpieczeństwa żywnościowego⁴⁵, 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 środowiskowo⁴⁶. Zalecenia te są zatem spójne z postulatami związanymi 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 UE⁴⁷ 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 pozostawiania 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 zubożenia⁴⁸. 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 inwestycji⁴⁹.

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 pokolenia⁵⁰.

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 żywnościowego⁵¹. 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 unijnym⁵². 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 gruntami⁵³. Komisja podkreśliła też, że dostęp do gruntów ma zapewnić żywotność obszarów wiejskich, a zmniejszenie strategicznych zależności od importowanych środków spożywczych – suwerenność żywnościową⁵⁴.

Nie ma więc wątpliwości, że istnieje ścisły związek między suwerennością żywnościową a regulacjami krajowymi dotyczącymi obrotu nieruchomości 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 odmiennność 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 rolnego⁵⁵, ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁶, ustawę z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁷.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wbrew swojej nazwie nie kształtuje ustroju rolnego w sposób kompleksowy⁵⁸, 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 rolny⁵⁹.

Przed 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 rolnych⁶⁰, co wyłącza spod szczególnej ochrony rolników dysponujących większymi arealami 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 rolnego⁶¹. Warto jednak zaznaczyć, że definicja ta obejmuje zarówno drobne gospodarstwa rolne (większe niż 1 ha), w tym gospodarstwa nastawione na samokonsumpcję (byłe prowadzona w nich była działalność rolnicza przez rolnika indywidualnego), gospodarstwa drobno-towarowe oraz towarowe, jak i duże gospodarstwa rolne, ale o powierzchni nie większej niż 300 ha⁶².

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 rolnictwa⁶³. 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 kapitału⁶⁴. 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 – Wrocław 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 podaż⁶⁶. 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 ceny⁶⁷. 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 (górną 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 środowiskowych⁶⁸.

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 otąd

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 poziomie⁷¹. 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 Polsce⁷³, co utrudnia rolnikom indywidualnym dostęp do nich, przyjęte rozwiązanie, polegające na przyjęciu dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa za podstawową formę ich gospodarowania⁷⁴, można ocenić jako sprzyjające realizacji postulatów suwerenności żywnościowej. Dzierżawa umożliwia bowiem dostęp do nieruchomości rolnej przy znacznie niższych kosztach niż cena zakupu gruntu⁷⁵, 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. – 59 387 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. – 8 244 zł/ha, w 2000 r. – 4 786 zł/ha, w 1995 r. – 2 250 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).

rolnych⁷⁶. 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 wydierżawiana jest większość nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP⁷⁷.

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 nieruchomości⁷⁹, 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 Państwa⁸⁰).

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 ugrnSP⁸¹). W przypadku, gdy dzierżawa trwała ponad 3 lata, dzierżawca może skorzystać z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (art. 28 ugrnSP), co oznacza możliwość jej zakupu bez przetargu, po cenie stanowiącej cenę wywoławczą⁸². 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 ugrnSP). 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 ugrnSP)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 ugrnSP).

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.

prawne⁸⁴, 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 dotyczą 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 prawoporównawcze*, 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 cross-roads*, 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 – Wrocław 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.