

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

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

Komitety naukowe

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

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

Adres Redakcji

ul. Święty Marcin 90
Coll. Iuridicum UAM, pokój 319
61-809 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl
www.ppr.amu.edu.pl

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (25)
2019



POZNAŃ 2019

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Marta Dajczak

Korekta
Marta Dajczak, Adriana Staniszewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redakcja techniczna
Elżbieta Rygielska

Łamanie
Marcin Tyma

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

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

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

Ark. wyd. 16,00. Ark. druk. 14,875

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science 11
- PAWEŁ CZECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)
Metody badania prawa rolnego według koncepcji Profesora Andrzeja Stelmachowskiego 31

Studia i materiały z badań

- BEATA WŁODARCZYK (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa)
Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej..... 37
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa)
Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 47
- ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Uniwersytet Jagielloński)
Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego.... 69
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej 91
- JERZY BIELUK (Uniwersytet w Białymstoku)
Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego 113
- PAWEŁ ANDRZEJ BLAJER (Uniwersytet Jagielloński)
Z rozważań nad aktualnym kształtem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego..... 125

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>The role of the agricultural sector in the legal system of national reductions of air pollution in the European Union under Directive 2016/2284 NEC</i>	139
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>In vitro food production from animal cell cultures as a meat alternative (selected legal aspects)</i>	153
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>The Act on Counteracting Food Waste – an attempt of its evaluation</i>	167

Prawo rolne za granicą

ALCIR GURSEN DE MIRANDA, THEMIS ELOANA (Academia Brasileira de Letras Agrárias) <i>Derecho agrario en la Amazonía – regionalismo jurídico</i>	183
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) <i>Sprzedaż wina w ramach lokalnych systemów żywnościowych na przykładzie prawa włoskiego</i>	203

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Esther Muñiz Espada, <i>Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad</i> , Editorial Reus S.A., Madrid 2019 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI, KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	215
--	-----

Przegląd czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (oprac. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	218
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (oprac. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI).	219
“Diritto Agroalimentare” (oprac. ELIZA JACHNIK)	221
„Rivista di Diritto Agrario” (oprac. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	222

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 2528/15 (oprac. PIOTR JANIĄK)	225
---	-----

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 18–21 września 2019 r. „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law” (oprac. MONIKA KRÓL, ANETA SUCHOŃ, PAWEŁ WOJCIECHOWSKI).....	233
--	-----

CONTENS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
The science of agricultural law in Poland. Reflections against the back-ground of Western European science 11
- PAWEŁ CZECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)
Research methods in the study of agricultural law according to the concept of Professor Andrzej Stelmachowski 31

Research and studies

- BEATA WŁODARCZYK (Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland)
Trading in agricultural property in the light of the freedom of movement of capital from the case law of the Court of Justice of the European Union..... 37
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences – SGGW, Poland)
Protection of agricultural property in the light of the Act on shaping the agricultural system..... 47
- ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Jagiellonian University in Cracow, Poland)
Adequacy of legal instruments for shaping the agricultural regime 69
- ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Concept of agricultural property, an agricultural holding and agricultural activity in the Act on shaping the agricultural system – selected issues from notarial practice 91
- JERZY BIELUK (University of Białystok, Poland)
Conversion of a company and the Act on shaping the agricultural system ... 113
- PAWEŁ ANDRZEJ BLAJER (Jagiellonian University in Cracow, Poland)
Some considerations on the tenant's pre-emptive right to agricultural property in the light of the Act on shaping the agricultural system 125

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>The role of the agricultural sector in the legal system of national reductions of air pollution in the European Union under Directive 2016/2284 NEC</i>	139
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>In vitro food production from animal cell cultures as a meat alternative (selected legal aspects)</i>	153
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>The Act on counteracting food waste – an attempt of its evaluation</i>	167
Agricultural law abroad	
ALCIR GURSEN DE MIRANDA, THEMIS ELOANA (Brazilian Academy of Agrarian Arts) <i>Agricultural law in Amazonia – legal regionalism</i>	183
ANNA KAPAŁA (University of Live Sciences in Poznań, Poland) <i>The sale of wine within local food systems on the example of Italian law</i>	203
II. LITERATURE REVIEW	215
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	225
IV. REPORTS AND INFORMATION	233

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
La scienza del diritto agrario in Polonia nel quadro della scienza dell’Europa occidentale 11
- PAWEŁ CZECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)
Metodi di studio del diritto agrario elaborati dal Professor Andrzej Stelmachowski 31

Studi e ricerche

- BEATA WŁODARCZYK (Istituto di Scienze Giuridiche PAN, Varsavia, Polonia)
La compravendita di fondi agricoli alla luce della libera circolazione dei capitali: alcune considerazioni basate sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea 37
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Scuola di Scienze Agrarie, Varsavia, Polonia)
La tutela della proprietà agricola alla luce della legge sul regime agricolo 47
- ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia)
L’adeguatezza degli strumenti giuridici nella definizione del regime agricolo 69
- ANETA SUCHOŃ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Il concetto di fondo agricolo, azienda agricola e attività agricola nella legge sul regime agricolo: questioni scelte provenienti dalla pratica notarile 91
- JERZY BIELUK (Università di Białystok, Polonia)
Le società di capitali: trasformazioni alla luce della legge sul regime agricolo 113

PAWEŁ ANDRZEJ BLAJER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Alcune considerazioni sull'attuale forma di prelazione esercitata dall'affittuario di fondi agricoli alla luce della legge sul regime agricolo</i>	125
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università „Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Il ruolo svolto dal settore agricolo nel sistema giuridico di riduzione nazionale dell'inquinamento atmosferico nell'Unione europea ai sensi della Direttiva 2016/2284/NEC</i>	139
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università „Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>Produzione alimentare in vitro da colture cellulari come alternativa alla carne (aspetti giuridici scelti)</i>	153
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università „Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia) <i>La legge sulla lotta agli sprechi alimentari: un tentativo di valutazione</i>	167

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ALCIR GURSEN DE MIRANDA, THEMIS ELOANA (Accademia Brasiliana di Scienze Giuridiche, Brasile) <i>Diritto agrario in Amazonia: un regionalismo giuridico</i>	183
ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente, Poznań, Polonia) <i>La vendita del vino nell'ambito dei sistemi alimentari locali sull'esempio della legge italiana</i>	203

II. RASSEGNA DI LETTERATURA

215

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

225

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI.....

233

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

ORCID: 0000-0003-4218-3143

The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science

1. The fifteenth anniversary of Poland's accession to the European Union (EU) and inclusion of Polish agriculture within the mechanisms of the Common Agricultural Policy (CAP)¹ prompts one to make summaries and comparisons and formulate evaluations concerning various areas of economy and law, including agriculture and agricultural law. Economists, for example, study the impact of EU funds on the development of Polish agriculture, how they increased farmers' incomes or contributed to the changes in infrastructure.² Agricultural lawyers, on the other hand, quite understandably highlight the role of EU agricultural law as this law has dominated legal regulation of this branch of the economy. The number of legal norms governing various aspects of agriculture has increased and the scope of agricultural law regulations has been extended. European Union membership has brought about the biggest leap forward in agricultural legislation in the history of agriculture so far. Many issues have been regulated for the first time, while domestic law

¹ Poland joined the European Union on 1 May 2004.

² See e.g. C. Klimkowski (ed.), *Ocena wybranych elementów unijnej polityki rolnej*, Warszawa 2015; W. Poczta, J. Rowiński (eds.), *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

Poland's EU membership induced a return of a special regulation of trading in agricultural property.³

Therefore it may be said that the inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms has significantly strengthened the legislative status of this area of legislation; the expansion of agricultural law has opened up a huge research space, while the integration within the EU has created a common for all Member States platform for undertaking research on the legal regulation of agriculture.

As a result, the problems of agricultural law in Poland and other EU member states are, if not the same, identical. On the other hand, already years ago A. Carrozza⁴ wrote that the characteristics of agriculture and agricultural production itself encourage the unification of legislation, and so does the international factor, too. It should be noted that in Poland, especially before the change of the social and economic system in 1989, agricultural law reflected the system of planned economy and was strongly determined by political considerations. Therefore, and not surprisingly, more attention in the literature was then paid to the distinctiveness of the Polish regulation. However, already in the 1980s a strong emphasis was placed on comparative legal research and drawing on the achievements of Western European legislation and science.⁵

The inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms became an impulse for the intensification of research activity and opened a new stage of the development of the science of agricultural law. It is obvious that the position of this science, both in Poland and in the EU member states, is determined by the development of not only national (local) and EU (regional) legislation and international agricultural law, but also by the intensity of research and the development of the scientific community. Every legislator must take into account the challenges of today's world, such as food security, food safety, environmental and climate protection, conservation of land and water resources, etc. These challenges combine the global, regional and local aspects of agricultural

³ The Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system (Journal of Laws No 64, item 592) as amended.

⁴ See A. Carrozza, *Les sources "lointaines" du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, in his collected works: *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, p. 904 et seq.

⁵ A. Lichorowicz, who in the mid-eighties of the last century justified the relevance and importance of comparisons between the legal solutions of countries with different regimes, has particular merits in conducting and disseminating comparative legal research in agricultural law – see: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986, and later monographs: *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim*, Kraków 1992; *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.

policy and agricultural law.⁶ They determine the research field for the science of this law, which can no longer be closed solely in the circle of local issues,⁷ and strengthen the need to carry out such research.

The fifteenth anniversary of the inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms calls for summarising and assessing the development of the science of agricultural law in the European context. Eight years ago, a statement was formulated in the literature that the development of Polish science of agricultural law was lagging behind Western European science, especially in the area of research related to agricultural policy and EU agricultural law.⁸ It seems that today the situation is quite different. This article will demonstrate that this distance before the state of affairs in Poland and Western Europe has been significantly reduced, and that Polish agricultural lawyers are increasingly becoming partners in research carried out by foreign researchers, while their research results and organisational capabilities may be successfully used on the international forum.

Although the deliberations in this article concern the science of agricultural law, they should not be dissociated from the development of legislation. The vast scope of the subject matter of research enforces a more synthetic course of narration and the reference to legislative acts and bibliographical items only for the sake of an example. For this reason it is also impossible to enumerate, and the more so discuss in greater detail, all the issues raised in the literature. Thus only the subject matter of selected new directions of development of the science of agricultural law in Poland will be outlined here, in order to compare them with the achievements of this science in Western European countries.

Therefore, this article is only an attempt to formulate a few valid reflections, focusing on the comparison of the EU agricultural *acquis*, the general (theoretical) agricultural (national) law issues, traditional agricultural law issues, agri-food and agri-environmental law and rural development. It is also necessary to characterise and assess the internationalisation of research related to this activity, i.e. the activity carried out in international scientific organisations, the organisation of international congresses and conferences, presentation of papers at scientific meetings, foreign scientific internships, lectures delivered and publications published abroad, and the like.

⁶ For more see: R. Budzinowski, *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, Poznań 2018, p. 16 et seq.

⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁸ R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2012, No 1, p. 22.

Obviously, the inclusion – for the purpose of comparison – of the agricultural law *acquis* of the EU Member States will not be uniformly taken into account; in particular, the reference point for evaluations will be the *acquis* of Italian, German, Spanish and, to a lesser extent, French science, i.e. that of the countries with which Polish academics cooperate more closely.⁹

2. Although these considerations cover the period of the last fifteen years, it is worthwhile to draw some observations, even of a sketchy nature, about the development of the science of agriculture in the past and the development of the scientific staff specialising in this particular discipline of knowledge. In Poland, the science of agricultural law commenced in the inter-war period of the last century (1919–1939)¹⁰ and has developed gradually, passing through a number of political changes, always being close to politics.

During the first twenty years of the Polish People's Republic (after 1944), the main subject of research was primarily the restructuring of the agricultural system (agricultural reform, settlement and enfranchisement).

A significant increase in research intensity took place in the subsequent 1960s and 1970s. This was connected with the extension of the scope of agricultural regulation (e.g. cooperation, specialisation, teams of individual farmers, or individual farmers' insurance). A discussion on general (theoretical) problems of agricultural law was initiated, and it included the definition of agricultural law, its subject matter, and its separation in the Polish system of law.¹¹

In the 1970s, agricultural law became a distinct and mandatory subject in the curriculum of legal and administrative studies. Almost all university centres created separate departments of agricultural law.

The social and economic transformation of 1989 resulted in a certain weakening of the status of agricultural law as a scientific discipline. The transformation period saw a significant reduction of agricultural legislation as a consequence of the implementation of market economy. Research activity was temporarily restricted, partially due to the change of generations, the more active involvement of some senior researchers in public affairs reduced levels of staff in the agricultural departments, and even liquidations of the latter in some

⁹ In addition to monographic studies, publications published in the following journals will be a reference point for consideration: "Agrar- und Umweltrecht," "Revista de Derecho Agrario y Alimentario," "Revue de Droit Rural," "Rivista di Diritto Agrario," "Rivista Agroalimentare," "Studia Iuridica Agraria" and "Przegląd Prawa Rolnego."

¹⁰ For more on the genesis of agricultural law in Poland against the European background see: R. Budzinowski, *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario" 2017, No 2, p. 29 et seq.

¹¹ See J. Paliwoda (ed.), *Zagadnienia prawne rolnictwa*, Wrocław 1970 (particularly the article by A. Stelmachowski, *Prawo rolne w systemie polskiego prawa*, p. 5 et seq.).

university centres. However, despite these difficulties, the following 1990s and the first years of the new century saw an increase in research intensity. Moreover, new issues were given attention as well, among them those related to the changes in the political system in agriculture or to the adaptation of national law to the requirements of EU law.

This increase in research intensity was also possible due to the increasing numbers of faculty members, specialising in agricultural law. In the first years of Poland's membership in the EU, the number of titular agricultural law professors increased, as did the number of associate professors known as "habilitated doctors." Moreover, the youngest generation of agricultural lawyers also came to the fore. Their academic careers started only in recent years and some of them work as doctors of legal sciences, while others have already achieved the status of an independent scientific-research worker (following the "habilitation" procedure). This reinforcement of the agricultural law science, although not yet common in all university centres, constituted a good basis for intensive research in the first years of EU membership.

3. The issues of the common agricultural policy and EU (formerly: Community) agricultural law were the subject of research long before Poland joined the European Union. The earliest to undertake them were economists,¹² followed by agricultural lawyers who became especially active after the signature on 16 December 1991 of the Agreement establishing an association between the Republic of Poland and the European Communities and their Member States.¹³ This Agreement imposed an obligation to implement adjustment measures to approximate Polish legal regulations to the provisions of Community law. For this reason, already at the initial stage of the association period, priorities were identified and the scope of necessary adjustment measures in agricultural law determined.¹⁴

A number of materials were also published, in the form of monographs or numerous articles, which introduced the Polish reader to selected issues of the CAP and Community agricultural law.¹⁵ They also contained indications as to

¹² For example M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG*, Warszawa 1981.

¹³ The Agreement came into force on 1 February 1994.

¹⁴ See, in particular A. Lichorowicz: *Il problema dell'armonizzazione della legislazione agraria polacca con l'ordinamento giuridico della CEE*, "Rivista di Diritto Agrario" 1992, issue 3, p. 502 et seq.; idem, *Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne*, "Państwo i Prawo" 1992, issue 9, p. 50 et seq.; idem, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, "Przegląd Legislacyjny" 1995, No 5, p. 12 et seq.

¹⁵ Among the monographs, especially noteworthy are: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty*

the direction of changes in the national legislation. Various aspects of the issues discussed here were also presented in the nationwide handbook on agricultural law.¹⁶ A comprehensive approach to the adjustment issues was reflected in a monograph published in 2001.¹⁷ Among experts involved in the drafting of legislative acts implementing EU regulations into the Polish legal order were agricultural lawyers. It is also worth noting that as early as in the first half of the 1990s the common agricultural policy and Community agricultural law became subjects taught as part of a law course at a number of university law faculties.

Therefore, it may be concluded that upon Poland's accession to the European Union, Polish agricultural lawyers were fairly well prepared to take up research into EU agricultural law. Initially, the research effort was focused on the implementation of EU legislative acts into Polish law, and over time, on the analysis of particular aspects or regulations implementing the CAP.¹⁸ A particular interest among researchers was always in the change of the legal basis of the CAP in the subsequent funding period, especially from the Polish perspective.¹⁹

There are countless articles on various issues pertaining to EU agricultural law, ranging from the regulation of agricultural markets, through the structural policy and rural development, to agri-food and agri-environmental law. Other subjects of interest included reflections on general issues of EU agricultural law, such as, for example, its sources, the role of case-law or its evolution,²⁰

Europejskiej, Kraków 1996; P. Czechowski, W. Ziętara, *Konkurencja a regulacja w rolnictwie*, Warszawa 1995; E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

¹⁶ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994.

¹⁷ P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

¹⁸ See for example B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, "Studia Iuridica Agraria" 2012, vol. X, p. 251 et seq.; D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, "Studia Iuridica Agraria" 2012, vol. X, p. 265 et seq.

¹⁹ For example: E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.*, "Studia Iuridica Agraria" 2005, vol. V, p. 211; A. Jurcewicz, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, in: J. Bieluk et al. (eds.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, p. 106 et seq.; R. Budzinowski, *O przyszłości wspólnej polityki rolnej – uwagi z perspektywy Polski*, in: *ibidem*, p. 51 et seq.

²⁰ See for example B. Kozłowska, *Źródła wspólnotowego prawa rolnego*, in: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, p. 9 et seq.; D. Milanowska, *Wybrane metody systematyzacji prawodawstwa Unii Europejskiej z uwzględnieniem aktów prawnych z zakresu prawa rolnego*,

or issues of utmost importance for the development of EU agriculture, such as those relating to the negotiations between the EU and the USA to establish a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), which started in 2013. Consideration was also given to the negative effects of the Agreement under negotiation.²¹

At this point, however, for the sake of an example, it is worth pointing to a few monographs on the subject. First of all, there is a book whose main subject is the Treaty bases of EU agricultural law. The book contains, among other things, considerations on the regulation of agriculture in the Treaty²² and may therefore be compared, to a certain extent, to works of a similar kind published in other countries.²³ Extremely important, from the point of the science of agricultural law, is a study on competition rules in agriculture, based on very rich foreign literature and case-law.²⁴ That work shows the complexity of the relationship between the agricultural policy and the competition policy and expresses the need to define a proper relationship between them.

There are also monographs devoted to novelties in EU law, such as the study on the marketing of novel foods in the EU.²⁵ The fact remains that Polish science still lacks a work that would present EU agricultural law in a synthetic form, which is an appropriate form for a work of a treatise character,²⁶ but this shortcoming is primarily due to the need to solve current problems first. On the other hand, the didactic needs are fully met by the elaborate and updated in

“*Studia Iuridica Agraria*” 2013, vol. XI, p. 11 et seq.; A. Jurcewicz, *Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2001, vol. II, p. 43 et seq.

²¹ See K. Marciniuk, *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE–USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2013, vol. XI, p. 227 et seq. Also compare P. Bonncarrère, *Les conséquences du traité transatlantique pour l’agriculture*, “*Revue de Droit Rural*” 2016, No 442, p. 10 et seq.; B. Krüsken, *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, in: I. Härtel (ed.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch, Baden-Baden 2017*, p. 157 et seq.; M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell’Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership*, “*Rivista di Diritto Agrario*” 2016, issue 2, p. 210 et seq.

²² A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.

²³ Among others A. Germanò, E. Rook Basile (*Manuale di diritto agrario comunitario*, 3 ed., Torino 2014, p. 79 et seq.) wrote about agriculture and its regulation in the Treaty.

²⁴ P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

²⁵ Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017. From the Italian literature see: V. Paganizza, *Bugs in Law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Milano 2019.

²⁶ An example in the Italian literature is a book by A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006.

subsequent editions of deliberations on the common agricultural policy and EU agricultural law contained in the new nationwide handbook on agricultural law that is currently the binding and generally.²⁷

Many other studies dealing tacking different issues from the variety of topics discussed here will be highlighted here against the background of the development of agricultural law in Poland presented here. It is obvious that Polish agricultural lawyers had to take these issues into account. After all, EU agricultural law has become an element of the Polish legal order, and its implementation required and still requires further research. The dynamics of changes in the sphere of agri-food economy and law was so intense that with time the necessity of proving that research in the field of agricultural law is necessary and useful no longer exists.²⁸

The aforementioned increase in research intensity is reflected in numerous monographs and a very large number of papers, articles, commentaries and other studies.²⁹ Agricultural lawyers have the opportunity to publish their works in two agricultural law journals, including “*Studia Iuridica Agraria*” (founded in 2001) published by the Białystok centre and “*Przegląd Prawa Rolnego*” (“*Agricultural Law Review*” – founded in 2007) published by the Poznań academic centre. Numerous articles on legal and agricultural issues are published in various other legal journals, particularly, in recent years, in “*Studia Iuridica Lublinensia*” published by the Lublin academic centre.

On the other hand, the impact of EU agricultural law on domestic agricultural law must be noted, and the resulting from it need to “renew” the theoretical foundations of Polish agricultural law.

In the new situation, in which EU law became the driving force behind the development of Polish agricultural law, it was reasonable to pose the question of what this law has become today,³⁰ what its subject was, or the limits or

²⁷ P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011 (and subsequent editions). Two other textbooks may be mentioned here (A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007; A. Jurcewicz (ed.), *Prawo rolne i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010), which due to the amendment to the CAP and European Union agricultural law are already of historical value.

²⁸ I pointed to the necessity of conducting such research in my article *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, “*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, No 1, p. 13 et seq.

²⁹ The growing achievements of the science of agricultural law are evidenced by the list of items contained in the “Polish legal-environmental bibliography” published annually in the journal “*Przegląd Prawa Rolnego*.”

³⁰ This question was formulated in the mid sixties of the 20th century by K. Kroeschell, *Was ist Agrarrecht?*, “*Recht der Landwirtschaft*” 1965, No 17, p. 277. Many authors from different countries have already answered this question. Due to changes in agricultural legislation, especially the extension (expansion) of its subject matter, this question is still relevant.

relations of agricultural law when it comes to other fields of law. The answer to this question was not only of an academic nature, but also served practical purposes, facilitating the process of law-making and law application. Thanks to this, it was possible to organise in an orderly manner numerous regulations on agriculture, differentiated according to the date of their adoption, their sources or terminology. It is particularly noteworthy to mention a monograph on general issues of agricultural law, in which factors and trends in the development of this law and its place in the legal system were analysed against the background of the many diverse doctrinal concepts.³¹

This research trend includes a large number of articles on various general aspects of agricultural law. It is worth noting the works that formulate the need to change the paradigm of this law,³² determine the directions of its development in the future³³ as well as its approach to contemporary challenges,³⁴ and characterise the basic concepts and constructions in terms of the European perspective.³⁵ The considerations of the basic methodological assumptions in the science of agricultural law were to serve the purpose of organising and enriching the research workshop under new conditions,³⁶ and indicated a desirable way in which research ought to be conducted by agricultural lawyers with a view of strengthening the status of the science of this law in the study of contemporary reality. Thus, Polish agricultural lawyers joined in the discussion on the theoretical issues of this field of law; a discussion

³¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008 and Western-European literature cited therein.

³² For example J. Bieluk, *Zmiana paradygmatu prawa rolnego*, "Studia Iuridica Agraria" 2015, vol. XIII, p. 2 et seq.

³³ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2009, No 1, p. 13 et seq; idem, *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2010, No 2, p. 13 et seq. The issue of the future of agricultural law was also the subject of a Polish-Italian scholarly conference organised in Obrzycko near Poznań on 23–25 September 2010, see R. Budzinowski, *Sprawozdanie*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2010, No 2, p. 259 et seq.

³⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2014, No 2, p. 13; idem, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No 2, p. 13 et seq.

³⁵ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wybrane pojęcia i konstrukcje prawa rolnego w perspektywie europejskiego prawa rolnego*, "Studia Iuridica Agraria" 2013, vol. XI, p. 11 et seq. Also see T. Kurowska, *Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym*, "Studia Iuridica Agraria" 2016, vol. XV, p. 47 et seq.

³⁶ R. Budzinowski, *Podstawowe założenia metodologiczne w nauce prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2013, No 1, p. 13 et seq.; idem in the English language: *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, "CEDR Journal of Rural Law" 2015, No 1, p. 14 et seq.

that had been going on (although with varying intensity) for a long time in Western European literature on the subject.³⁷

The EU agricultural law has also influenced the scope and detailed subject matter of the research conducted by Polish agricultural lawyers. The science of agricultural law moved from the studies focused on the domestic law, which also accentuated the need for comparative legal research, through the crisis of the late eighties and early nineties, to addressing – already in the conditions of EU membership – issues of regional and global character. Various problems of modern agricultural law included in the scope of scientific research extended beyond traditional land issues and the organisation of agricultural production, covering also the agri-food and agri-environmental aspects and their references to the territory (rural areas). Such a broad approach to the research issues is adequate to the expansion of contemporary agricultural law which takes into account the triad: agriculture–food–environment, expressing in this way the interdependencies and directions of interaction, responding at the same time to contemporary challenges.³⁸

Therefore, the logo of the “Przegląd Prawa Rolnego” journal, describing the thematic scope of the publication, points to agriculture, food, environment and rural areas (against the background of the rural landscape). As such, it does not differ from recognised foreign journals, which in this or similar way specify the subject of interest, and thus also indicate a wide approach to the area of research.³⁹ For this reason, the nationwide handbook on agricultural

³⁷ See e.g. J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, “Revue de Droit Rural” 2010, No 384, pp. 1–2; A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, “Rivista di Diritto Agrario” 2012, issue 2, p. 11 et seq.; C. Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, “Revue de Droit Rural” 2013, No 416, p. 17 et seq.; Ch. Busse, *Überlegungen zum funktionalen Agrarrechtsbegriff – zugleich Replik auf die Erwiderung von Holzer*, “Agrar- und Umweltrecht” 2014, No 4, p. 138 et seq.; idem, *Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz im Agrarrechtlichen Widerstreit. Ein Beitrag zur agrarrechtlichen Systembildung*, Hagen 2016; L.A. Bourges, *Evolución del derecho de la agricultura: las fases históricas y la redefinición del derecho de la agricultura frente a los nuevos desafíos del siglo XXI*, in: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (eds.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid 2017, chapter II; J. Martínez (ed.), *Reichweite und Grenzen des Agrarrechts*, Baden-Baden 2018; M. Alabrese, *Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction*, in: M. Alabrese et al. (eds.), *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*, Cham 2017, p. 1 et seq.

³⁸ On this regulation of agricultural matters in France see: L. Colella, *La «loi agriculture et alimentation» nel modello francese: il primo passo per l’affermazione del «diritto al cibo sano e sostenibile» come valore costituzionale*, “Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2016, No 6, p. 1. Also see M. Goldoni, *Integrazione dell’oggetto con ambiente e alimentazione*, “Diritto Agroalimentare” 2019, No 1, p. 19 et seq.

³⁹ For example, since 2005, the journal “Rivista di Diritto Agrario” has been subtitled “Agriculture. Food, Environment,” the “Agrar- und Umweltrecht” refers to environmental protection

law also presents the issues of agriculture, food law, environmental protection and support for rural development, taking into account both national, EU and international law.⁴⁰

A manifestation of the impact of EU agricultural law on Polish agricultural law is the fact that now certain topics addressed within the framework of traditional agricultural law study are analysed from a slightly different perspective or completely new topic are studied. Also the issues of the agricultural real estate market have gained a much broader dimension. As it has already been mentioned, on the threshold of Poland's membership in the European Union, the Act on shaping the agricultural system was passed, and substantially amended in 2016, introducing special regulations for trading in agricultural property (agricultural holdings).⁴¹ It subsequently became the subject of numerous studies aimed at solving not only practical issues,⁴² but also looking at this regulation from the perspective of public authority interference in the context of the shaping of the agricultural system,⁴³ and also from the point of view of European Union law.⁴⁴ On many occasions agricultural lawyers have drawn attention to the need for a modern regulation of agricultural lease, also referring to the experience of European Union Member States.⁴⁵ Innovative topics, not only at national level, should include access to agricultural land resources, including prevention of land grabbing.⁴⁶

already in its title with the subtitle "common (*gesamte*) law on agriculture, agricultural markets and rural areas," while the "Revue de Droit Rural" has the subtitle "agriculture, agri-food (*agro-alimentaire*), rural areas, environment."

⁴⁰ P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, 5th edition, Warszawa 2019.

⁴¹ A synthetic discussion can be found in: R. Budzinowski, A. Suchoń, *Purchasing and renting agricultural land in Poland: Legal Framework and practical issues*, "CEDR Journal of Rural Law" 2017, No 3, p. 94 et seq.

⁴² For example: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Commentary*, 2nd edition, Warszawa 2019.

⁴³ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019.

⁴⁴ P. Czechowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law*, "Studia Iuridica Agraria" 2018, vol. XVI, p. 29 et seq.; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Obrót nieruchomościami rolnymi a prawo Unii Europejskiej*, "Problemy Rolnictwa Światowego" 2018, vol. 18, p. 156 et seq.

⁴⁵ For example: A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, "Przeгляд Prawa Rolnego" 2010, No 2, p. 63 et seq.; A. Suchoń, *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej*, "Przeгляд Prawa Rolnego" 2015, No 2, p. 243 et seq.

⁴⁶ R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, "Studia Iuridica Lublensia" 2017, No 1, p. 7 et seq.; idem, *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019. From foreign literature see e.g. J. Martínez, *Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstücksverkehrsrecht*, "Agrar- und Umweltrecht"

Much more attention has also been paid to the issues of agricultural activity, the agricultural holding and various forms of entrepreneurship in agriculture. "Agricultural activity" has become one of the basic conceptual categories of agricultural law. Particular interest was aroused by the qualification of agricultural activity as an economic activity and the definition of the status of a farmer as an entrepreneur.⁴⁷ Among the agricultural holdings, a family holding which, in the light of the Constitution, is the basis of the agricultural system, has become a subject of wide interest.⁴⁸ A new study, taking into account the experience of Western European countries, dealt with agricultural cooperatives. In that work, much attention was also paid to various forms of association of agricultural producers.⁴⁹ Publications on the use of agricultural biomass for the purposes of energy, agri-tourism and risk management in agricultural activities could be considered innovative, too.⁵⁰

It is understandable that with Poland's accession to the European Union, interest in the legal organisation of agricultural markets has increased as well. This interest has been reflected in numerous publications dealing with various aspects of this issue. Although there is no comprehensive study covering it,⁵¹ there have been a handful of studies examining certain problems in detail. In particular, for example, Polish agricultural lawyers monitored and analysed

2013, No 5, p. 165 et seq.; A.M. Cosialls Ubach, *La agricultura familiar y el "land grabbing" ante la función social de la propiedad agraria y la nueva reforma de la PAC*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario" 2017, No 67, p. 83 et seq.

⁴⁷ See e.g. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego rolnika jako przedsiębiorcy*, in: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, p. 47 et seq.; J. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, "Studia Iuridica Agraria" 2013, vol. XI, p. 131 et seq.

⁴⁸ D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, "Studia Iuridica Agraria" 2010, vol. VIII, p. 14 et seq.; S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (Ocena stanu regulacji)*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, p. 11 et seq. (and many other articles published in this collective work).

⁴⁹ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016; eadem, *Zrzeszanie się producentów rolnych*, in: M. Korzycka (ed.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, p. 423 et seq.

⁵⁰ K. Błażejewska, *Prawne aspekty produkcji i wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne*, Poznań 2013; A. Kapała, *Status prawny agroturystyki (Studium prawnoporównawcze)*, Poznań 2017; I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019.

⁵¹ A synthesis of the regulation of agricultural markets in force constitutes a chapter of the nationwide handbook by P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, p. 523 et seq.

changes in the organisation of agricultural markets, the abolition of milk quotas, measures to protect the EU agricultural market or to safeguard competition.⁵² It can be said that just like Western European agricultural lawyers, they studied various aspects of the functioning of the agricultural market.⁵³

The functioning of this market in the new conditions increased the focus of the science of agricultural law on contracts in agriculture (or more broadly – in agri-food economy). The results of studies that have been published in articles examining the traditional (in Poland) cultivation contracts that tied the agricultural producer to the entity purchasing the products contracted.⁵⁴ However, the question arose about the new functions of such contracts, as well as the possibility of using other contracts that would serve the production and supply of certain agricultural produce.⁵⁵ The 2013 CAP reform which, among other things, strengthened the importance and role of contractual relations between agricultural market participants, even encouraged scientists to study this issue more deeply.⁵⁶ And yet, apart from only partial studies in selected issues,⁵⁷ there has not

⁵² See e.g. I. Lipińska, *Nowe przepisy w sprawie organizacji wspólnotowego rynku rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2008, No 3, p. 175 et seq.; P. Czechowski, *Nowa regulacja Unii Europejskiej w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych*, in: *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, B. Jeżyńska (ed.), Lublin 2009, p. 37 et seq.; A. Suchoń, *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, “Studia Iuridica Agraria” 2016, vol. XIV, p. 297 et seq.

⁵³ See e.g. D. Gadbin, *L’«OCM unique»: le déclin de la régulation publique des marchés*, “Revue de Droit Rural” 2014, No 423, p. 17 et seq.; Ch. Busse, *Das Auslaufen der EU- Milchquotenregelung zum Milchquotenjahr 2014/2015*, “Agrar- und Umweltrecht” 2015, No 1, p. 10 et seq.; A. Jannarelli, *Agricoltura e concorrenza o concorrenza e agricoltura. Gli articoli 169, 170 e 171 del reg. 1308/2003 e il progetto guidelines presentato dalla Commissione*, “Rivista di Diritto Agrario” 2015, issue 1, p. 3 et seq.

⁵⁴ In the cultivation contract, the producer undertakes to produce and deliver to the contracting party a specified quantity of agricultural produce of a specified type, and the contracting party undertakes to collect the produce within the agreed period of time, pay the agreed price and provide a specified additional performance if the contract or specific provisions provide for the obligation to provide such performance (article 613 § 1 of the Civil Code.)

⁵⁵ See e.g. D. Łobos-Kotowska, *Współczesne funkcje umowy kontraktacji*, in: D. Łobos-Kotowska et al. (eds.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, p. 299 et seq.; A. Suchoń, *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, No 1, p. 165 et seq.

⁵⁶ See: L. Russo, *Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2014, No 2, p. 151 et seq.

⁵⁷ See e.g. I. Lipińska, *Contractual relations on the EU Agricultural market in the context of food security and production risk*, in: I. Härtel, R. Budzinowski (eds.), *Food Security, Food Safety, Food Quality*, Baden-Baden 2016, p. 187 et seq.; M. Hejbudzki, *Umowa dotycząca dostawy mleka surowego jako instrument prawny systemu organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych w Polsce*, “Studia Iuridica Agraria” 2017, vol. XV, p. 125 et seq.

been a complete study on contractual relationships on the agricultural market.⁵⁸ A problem that has been noted and analysed though was that of counteracting unfair market practices.⁵⁹

In turn, direct payments, which are an element of the first pillar of the CAP, have long been the subject of constant interest of agricultural law (already in the pre-accession period). Such issues as the genesis and functions and the legal nature of this instrument for supporting agricultural income were quickly addressed and described.⁶⁰ Over time, with the changes in the CAP introduced in subsequent funding periods, various specific issues of these payments also become the focus of interest of agricultural lawyers.⁶¹ A commentary to the Act on direct payments facilitated their application in practice.⁶² However, always, also in other studies, the need for equalisation of direct payments remained a constant theme.⁶³

The issues concerning food, which is the second element of the aforementioned triad, were not alien to the science of agricultural law well before Poland

⁵⁸ An example from the Italian literature may be a monograph by M. Imbrenda, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli 2016. Also see A. Janarelli, *I contratti nel sistema agroalimentare*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, Torino 2011, p. 423 et seq.

⁵⁹ See e.g. I. Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk handlowych – wybrane zagadnienia prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, No 2, p. 61 et seq.; A. Kapała, *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w łańcuchu dostaw żywności w prawie włoskim*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, No 2, p. 133 et seq.

⁶⁰ See e.g. E. Tomkiewicz, *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, in: R. Budzinowski (ed.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, p. 235 et seq.; J. Bieluk, *Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego*, in: B. Jeżyńska (ed.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, p. 205 et seq.

⁶¹ M. Król, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, “Studia Iuridica Agraria” 2015, vol. XIII, p. 77 et seq.; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, “Studia Iuridica Lublieniensia” 2010, No 13, p. 35 et seq.; A. Niewiadomski, *The Direct Payments in European and Polish Agriculture with Particular Emphasis on the Greening Policy*, “Studia Iuridica” 2016, issue 66, p. 287 et seq.; D. Milanowska, *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, “Studia Iuridica Agraria” 2015, vol. XIII, p. 7 et seq.; A. Niewiadomski, *Nowy system płatności bezpośrednich w rolnictwie europejskim i polskim ze szczególnym uwzględnieniem polityki zazielenienia*, “Studia Iuridica” 2016, vol. 66, p. 287 et seq.

⁶² J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach bezpośrednich w rolnictwie. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁶³ See e.g. S. Balcerak, *Nowe oblicze debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2009, No 1, p. 121 et seq. K. Marciniuk spoke about the need for equalisation of direct payments in his communication “The convergence of direct payments from an Eastern European point of view” delivered during the colloquium “The reform of the CAP” on 20 September 2019 during the 30th European Agricultural Law Congress in Poznań.

became a member of the EU.⁶⁴ However, the inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms became an important impulse to study its legal aspects treated as food law or agri-food law. Monographic studies or works that covered these issues in a fairly comprehensive way were published relatively quickly,⁶⁵ and so were studies analysing many specific or detailed issues (such as official food control, sanctions in food law, organic farming quality system, genetically modified food, or novel food.)⁶⁶ The culmination of the research to date has been a piece of work of a treatise character, entitled *The system of food law*.⁶⁷

It would be difficult to indicate at this point in a relatively detailed way all the issues raised in numerous articles published. They are very numerous and varied in terms of topics. Needless to say that the basic aspects studied concerned food safety and food security, also in the context of genetically modified food, novel food, or nanotechnology,⁶⁸ or direct sales of agricultural products, quality systems, including organic farming products quality schemes, distinguishing local products and the like.⁶⁹ The fact that consideration is being given to relatively new challenges facing agriculture and food economy, such as for

⁶⁴ As evidenced by e.g. the monograph by J. Paliwoda, *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997.

⁶⁵ A. Oleszko, *Prawo żywnościowe wspólnotowego rynku rolnego*, Warszawa 2006; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007; M. Korzycka-Iwanow (ed.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2006; M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017.

⁶⁶ See e.g. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008; idem, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2015; I. Wrześniewska-Wal, *Żywność genetycznie zmodyfikowana. Aspekty prawne*, Warszawa 2008; K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Warszawa–Poznań 2011; M. Korzycka, P. Wojciechowski (eds.), *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018; Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania...*

⁶⁷ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017. The book also contains extensive reflections on EU food law. See: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *European and Global Food Law*, 2nd edition, Vicenza 2016.

⁶⁸ See e.g. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, No 1, p. 179 et seq.; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2017, No 1, p. 465 et seq.; M. Stańko, *Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, p. 415 et seq.

⁶⁹ A. Kapała, *Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych – aspekty prawno-porównawcze*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, No 1, p. 151 et seq.; S. Prutis, *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w prawie polskim*, “Studia Iuridica Agraria” 2013, vol. XI, p. et seq.; A. Kapała, *Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, No 2, p. 51 et seq.

example, prevention of food waste, is much welcome.⁷⁰ What is more, for the purposes of applying the law, there are commentaries to the basic legislative acts published, regarding the issues discussed here.⁷¹ As can be seen, the science of food law (or agri-food law) is developing very intensively, addressing not only regional but also international aspects.⁷²

The environment, apart from agriculture and food, is the third element of the previously mentioned triad, expressing interdependencies and directions of influence. The science of agricultural law has long dealt with certain aspects of environmental protection, predominantly the protection of agricultural land. Including Polish agriculture with the CAP mechanisms has resulted in a significant expansion of the research field and at the same time in the intensification of research. Subsequent changes in this policy have further deepened the environmental dimension of EU agricultural law; the preservation and protection of the environment became a parameter for the evaluation of activities undertaken in agriculture, including the assessment of the CAP instruments used. Although there has not been as yet a monograph authored by Polish agricultural lawyers that would provide a comprehensive analysis of agri-environmental issues,⁷³ numerous papers and articles of the subject have been published.

The first to mention are publications on more general issues such as greening of the CAP and agricultural law, sustainable development and biodiversity, the role of legal and financial instruments, agri-environment-climate measures or the Nature 2000 sites.⁷⁴ The scientific achievements are much richer when

⁷⁰ See e.g. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No 2, p. 119 et seq.; Ł.M. Sokółowski, *O potrzebie całościowej prawnej regulacji przeciwdziałania marnowaniu żywności*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2019, No 1, p. 53 et seq. There is a lack of a comprehensive study that might be modelled on the monograph by G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018.

⁷¹ See e.g. A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013; K. Leśkiewicz, *Ustawa o rolnictwie ekologicznym. Komentarz*, Warszawa 2017.

⁷² The source of inspiration may be monographs by, among others, M. Alabrese, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Hawana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino 2018 and F. Capelli, *La tutela dei prodotti agroalimentari di qualità in Italia e in Europa. Un'evoluzione giuridica di successo*, Napoli 2018.

⁷³ Not of such a character is the monograph by A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.

⁷⁴ See e.g. B. Jankowski, *Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska*, "Studia Iuridica Agraria" 2012, vol. X, p. 513 et seq.; S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, "Studia Iuridica Agraria" 2015,

it comes to various detailed aspects of the agri-environmental issues discussed here. These include, for example, articles on the protection of particular elements of the environment implemented in connection with the agricultural activity conducted, the environmental dimension of various CAP instruments, climate protection or animal protection.⁷⁵ As can be seen, the issues discussed in the Polish literature do not differ from the topics discussed in foreign publications.⁷⁶

The achievements of Polish agricultural law concerning rural development are also worth noting. While they have not been fully compiled in the form of a monograph, they are more widely discussed in the nationwide handbook,⁷⁷ and the results of studies on two important issues (the aid contract and the rural development program) have been published in the form of books.⁷⁸ However, numerous articles address problems of a more general nature, such as the con-

vol XII, p. 39 et seq.; A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2017, No 1, p. 271 et seq.; M. Król, *Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2017, No 1, p. 227 and P. Gała, *Ochrona różnorodności biologicznej jako determinanta Wspólnej Polityki Rolnej*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2017, No 1 p. 193 et seq.; E. Nawrotek, *Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne jako instrument ochrony środowiska w rolnictwie*, in: B. Jeżyńska, E. Kruk (eds.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, p. 353 et seq.; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ochrona bioróżnorodności przed uwalnianymi do środowiska obcymi gatunkami inwazyjnymi. Zagadnienia prawne*, in: ibidem, p. 255 et seq.; A. Niewiadomski, *Prawne instrumenty kształtowania obszarów Natura 2000 w Polsce*, in: ibidem, p. 327 et seq.

⁷⁵ See e.g. B. Kuraś, *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2012, No 1, p. 215 et seq.; M. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, in: B. Jeżyńska, E. Kruk (eds.), *Prawne instrumenty...*, p. 295 et seq.; J. Goździewicz-Biechońska, *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2018, No 1, p. 41 et seq.; E. Jachnik, *Prawne aspekty ochrony zapachowej jakości powietrza*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2017, No 1, p. 149 et seq.; I. Lipińska, *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No 1, p. 63 et seq.; P. Gała, *Problematyka bioróżnorodności w nowym PROW na lata 2014–2020*, "Studia Iuridica Agraria" 2015, vol. XIII, p. 165 et seq.

⁷⁶ See e.g. V. Nies, *Aktuelle Entwicklungen im Agrarumweltrecht*, "Agrar- und Umweltrecht" 2013, No 2, p. 47 et seq.; C. Blumann, *L'écologisation de la politique agricole commune*, "Revue de Droit Rural" 2014, No 425, p. 24 et seq.; J. Foyer, *Le droit rural confronté à la protection des sols*, "Revue de Droits Rural" 2017, No 449, p. 1; idem, *Retour sur les liens du droit rural et de l'agriculture durable*, "Revue de Droit Rural" 2017, No 452, p. 1 et seq.; A. Scheidler, *Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Landwirtschaft*, "Agrar- und Umweltrecht" 2019, No 3, p. 88 et seq.

⁷⁷ This is a chapter of the nationwide handbook by P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne...*

⁷⁸ D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013; P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.

cept of rural areas, the selection of support instruments for these areas, their functions, the characteristics of support beneficiaries, or the evaluation of programmes in subsequent periods of financing.⁷⁹ Other articles deal with specific problems of support for rural development, including, for example, selected instruments for supporting rural development, aid contracts, liability of beneficiaries and sanctions, or the procedure for granting support.⁸⁰ The research problems presented herein in the field of rural development are also within the scope of interest of the Western European agricultural lawyers.⁸¹

The inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms brought effects resulting in a significant internationalisation of research activity. The articles by Polish researchers representing almost all scientific centres are published in the “CEDR Journal of Rural Law” issued by the European Committee of Agricultural Law, as well as in other scientific journals mentioned herein. Foreign authors

⁷⁹ See e.g. M. Krzysztofik, *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2017, No 1, p. 299 et seq.; S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, “Studia Iuridica Agraria” 2009, vol. VII, p. 192 et seq.; J. Mikołajczyk, *Współczesne funkcje obszarów wiejskich na tle koncepcji multifunkcjonalnego rolnictwa*, “Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. X, p. 367 et seq.; P. Blajer, *Beneficjenci „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2010, No 1, p. 13 et seq.; E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, “Studia Iuridica Agraria” 2007, vol. VI, p. 23 et seq.; P. Będzińska, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, “Studia Iuridica Agraria” 2013, vol. XI, p. 85 et seq.

⁸⁰ See e.g. J. Zięba, *Renty strukturalne w ustawodawstwie rolnym*, Warszawa 2013; P. Blajer, *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2010, No 2, p. 161 et seq.; B. Jeżyńska, *Prakseologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, “Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. X, p. 251 et seq.; T. Kurowska, *Założenia konstrukcyjne umowy przyznania płatności z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, “Studia Iuridica Agraria” 2009, vol. VII, p. 163 et seq.; D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a inne podobne umowy*, “Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. X, p. 265 et seq.; P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność karna i administracyjna beneficjentów pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, “Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. X, p. 281 et seq.; E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, “Studia Iuridica Agraria” 2009, vol. VII, p. 142 et seq.

⁸¹ J. Martínez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2010, No 2, p. 47 et seq.; R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (1)*, “Agrar- und Umweltrecht” 2008, issue 5, p. 157 et seq.; P.A. Llombart, *La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2010, No 57, p. 7 et seq.; L.A. Bourges, *Agricultura y urbe: ventajas y desafíos frente a la necesidad de un desarrollo integral*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2015, No 66, p. 51 et seq.

are increasingly present in domestic publications of a monographic nature,⁸² and in journals.⁸³ The scientific cooperation with the former Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato in Florence, and the Institut für Landwirtschaftsrecht of the University in Göttingen has a particularly long tradition.⁸⁴ Currently, academic contacts are maintained with many research centres abroad.

Polish agricultural lawyers participate in scientific conferences held abroad, including congresses organised by the Unione Mondiale degli Agraristi Universitari and the Comité Européen de Droit Rural. They are also organisers or co-organisers of such events. In 2005, the first Italian-Polish conference was held at the University of Macerata under the significant title “Politica agricola comune e allargamento a Est. Un confronto italo-polacco.” The subsequent three conferences were also organised by the Polish side (the University of Poznań) and one by the Italian side. There have also been two joint conferences held, organised in cooperation with Spanish scholarship and four with German scholarship.⁸⁵

The activity of Polish agricultural lawyers has found recognition in international circles. And for example, the organisation of the 15th World Congress on Agricultural Law and the 30th European Congress and Colloquium on Agricultural Law was entrusted with the Polish organisers. The World Congress was held in Poznań in 2018 and its tangible result is the congress book entitled “The 15th World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality.” The European Congress, also held in Poznań in 2019, and its organisation was very highly rated by the CEDR authorities.

4. The considerations carried out confirm the thesis formulated at the beginning of this article about a significant reduction of the distance between the Polish science of agricultural law and Western European science. This statement refers to all analysed spheres of agricultural legislation. The issues undertaken by Polish agricultural lawyers fall within the scope of interest of their Western European counterparts. The increase in research intensity is visible, as well as the resolution of original and innovative problems. It may therefore

⁸² See e.g. P. Litwiniuk (ed.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016.

⁸³ Primarily in the journal “Przegląd Prawa Rolnego.”

⁸⁴ As written by A. Germanò, *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia*, Napoli 2017 and W. Winkler, *50 Jahre Institut für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen*, in: J. Martínez (ed.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, Baden-Baden 2012, p. 143 et seq.

⁸⁵ The outcome of two conferences organised together with the Viadrina University in Frankfurt Oder is a book by I. Härtel, R. Budzinowski (eds.), *Food Security, Food Safety...*

be said that Polish agricultural lawyers are increasingly becoming partners in research conducted by foreign scholars, and the use of their research and organisational potential may also be useful on an international forum.

THE SCIENCE OF AGRICULTURAL LAW IN POLAND. REFLECTIONS AGAINST THE BACKGROUND OF WESTERN EUROPEAN SCIENCE

Summary

The fifteenth anniversary of the inclusion of Polish agriculture in the CAP mechanisms prompts one to make summaries and comparisons and formulate evaluations of the development of the science of agricultural law in the European context. The deliberations presented in the article are an attempt to formulate a few valid reflections, focusing on the comparison of the EU agricultural *acquis*, the general (theoretical) agricultural (national) law issues, traditional agricultural law issues, agri-food and agri-environmental law and rural development.

As it is demonstrated in the article, the distance between the Polish science of agricultural law and Western European science has significantly narrowed. The issues undertaken by Polish agricultural lawyers fall within the scope of interest of their Western European counterparts. It may therefore be said that Polish agricultural lawyers are increasingly frequently becoming partners in research conducted by foreign scholars, and the use of their research and organisational potential may also be useful on an international forum.

LA SCIENZA DEL DIRITTO AGRARIO IN POLONIA NEL QUADRO DELLA SCIENZA DELL'EUROPA OCCIDENTALE

Riassunto

Il quindicesimo anniversario dall'inclusione dell'agricoltura polacca nei meccanismi della PAC incoraggia a sintetizzare e valutare lo sviluppo della scienza del diritto agrario nel contesto europeo. Nelle considerazioni svolte si tenta quindi di formulare alcune fondamentali riflessioni, nonché mettere a confronto i contributi nei seguenti campi: il diritto agrario dell'UE, le questioni generali (teoriche) del diritto agrario (nazionale), le questioni tradizionali del diritto agrario, diritto agroalimentare e agroambientale, e quello riguardante lo sviluppo rurale.

In conclusione, l'autore afferma che le distanze tra la scienza polacca del diritto agrario e quella dell'Europa occidentale si sono notevolmente ridotte. I problemi sollevati dagli agraristi polacchi si collocano nell'area di interesse degli agraristi dell'Europa occidentale. Pertanto, si può affermare che i primi stanno, sempre di più, diventando partner nelle ricerche condotte dai secondi, inoltre le loro capacità di ricerca, come anche quelle organizzative, possono tornare utili persino in un forum internazionale.

PAWEŁ CZECHOWSKI

ORCID: 0000-0002-7124-5780

Metody badania prawa rolnego według koncepcji Profesora Andrzeja Stelmachowskiego

W 2019 r. minęło dziesięć lat od śmierci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego – współtwórcy i nestora nauki prawa rolnego w Polsce. Koncepcja badania prawa rolnego upowszechniona przez niego była nowatorska i dynamiczna.

Ten wybitny badacz prawa cywilnego, a następnie prawa rolnego, twierdził, że w odróżnieniu od prawa cywilnego prawo rolne nie wykształciło własnej metody regulacji prawnej¹. Prawo rolne w ramach przyjętej metody wymagało wyodrębnienia kryteriów dotyczących przedmiotu regulacji², jak również określenia i zdefiniowania metod regulacji prawnej³. Badając normy, instytucje i zjawiska prawa, Profesor Stelmachowski posługiwał się równoległe metodą cywilnoprawną i administracyjnoprawną. Jako badacz prawa sformułował tezę, że prawo rolne, pomimo wyodrębnienia w sferze legislacyjnej pokaźnego zbioru regulacji prawnych, nie wykryształizowało odrębnej, usystematyzowanej regulacji prawnej. Prawo rolne, jak twierdził, nie ma części ogólnej, jak

¹ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, wyd. 2, Warszawa 1997, s. 9.

² R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski jako agrarysta*, „*Studia Juridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 97–105; A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 23–38; R. Budzinowski, *Pojęcie i przedmiot prawa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 27–41; P. Czechowski, M. Korzycka A. Niewiadomski, *Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 42–55.

³ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1988, s. 19, powołujący się na konstrukcję trzech szkół badania prawa: H.J. Berman, *Law and Logos*, „*DePaul Law Review*” 1994, vol. 44, s. 143 i n.

np. prawo cywilne. Mimo to ustalono zasady prawa rolnego, których swoistym nośnikiem wartości są normy prawne.

Zasady prawa rolnego stanowią podstawę doktrynalnego wyodrębnienia prawa rolnego jako samodzielnej, kompleksowej gałęzi prawa. Podlegają one ewolucji, lecz ich rdzeń pozostaje niezmienny⁴.

Stelmachowski poprzez funkcjonalne podejście do badania prawa, w tym prawa rolnego, ukazał jego ścisły związek z działalnością gospodarczą, a zwłaszcza interwencyjną rolą państwa w sektorze rolnym. Wskazywał na związek polityki, gospodarki i prawa w aspekcie jego stosowania, analizując zarazem społeczne skutki regulacji prawnych⁵.

W analizie regulacji prawa cywilnego i prawa rolnego często posługiwał się równoległe metodami wielkich szkół badania prawa⁶, to jest pozytywistyczną, prawno-naturalną oraz historyczną.

W szkole pozytywistycznej metodologii nauki prawa można wyróżnić dwa nurty. Pierwszy z nich to tzw. jurysprudencja pojęciowa, oparta na wnioskowaniu formalno-dogmatycznym, z wyłączeniem rozważań problemu celowości. Promotorem tej szkoły był H. Kelsen, twórca normatywizmu, autor teorii czystej nauki prawa⁷.

Drugi nurt związany był z badaniem norm prawa pod kątem ich celowości. Jej głównym reprezentantem był R. von Jhering. Z tego kierunku badań wywodzi się metodologia badania prawa, znana pod nazwą jurysprudencji interesów. Ten drugi kierunek był niewątpliwie bliższy pracy badawczej Profesora Stelmachowskiego. Nie bez przyczyny często cytował on von Jheringa, zwłaszcza w swoich pracach cywilistycznych⁸. Profesor omawiał także problem celu regulacji prawnych, postrzegając prawo jako instrument realizacji celów społecznych⁹. Zainteresowanie tą kwestią widać w pracach z zakresu teorii prawa cywilnego, w szczególności dotyczących zasad prawa cywilnego, klauzul generalnych w Kodeksie cywilnym, źródeł prawa cywilnego, problematyki

⁴ P. Czechowski, A. Stelmachowski, *Zasady prawa rolnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 12, s. 30–38; A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, s. 30–31; P. Czechowski, *Zasady prawa rolnego stabilizacja czy ewolucja?*, „Studia Juridica Agraria” 2011, t. IX, s. 107–113.

⁵ R. Budzinowski, *Profesor Andrzej Stelmachowski...*, s. 103.

⁶ A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 19.

⁷ H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.

⁸ R. von Jhering, *Zweck im Recht*, Leipzig 1893; idem, *Geist des römischen Rechts*, Leipzig 1926. Por. cytowanie prac R. von Jheringa przez A. Stelmachowskiego: *Zarys teorii...* ss. 16, 54–171, 254.

⁹ Por. przykładowo monografie: A. Stelmachowski, *Przysposobienie w prawie rodzinnym*, Warszawa 1957; idem, *Istota i funkcja posiadania*, Warszawa 1958; idem, *Kontrakcja produktów rolnych*, Warszawa 1960; idem, *Odpowiedzialność cywilna za niedobory*, Warszawa 1966.

osób prawnych czy nowatorskiej analizy pozakonstytucyjnych źródeł prawa, tworzonych na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego czy arbitrażu gospodarczego¹⁰. Teza o prawotwórczej roli orzecznictwa sądowego i gospodarczego wskazuje, że orzeczenia sądowe tworzą normy ogólne w drodze, jak się okazało, „linii orzeczniczej”, niekoniecznie wynikającej z przepisów ustawy, i funkcjonują tak, jakby miały za sobą autorytet ustawy.

Teza ta, wywiedziona z celowościowej analizy prawa w połowie lat 60. ubiegłego wieku, wywołała polemikę naukową, zwłaszcza ze strony teoretyków prawa reprezentujących socjalistyczny kierunek neopozytywizmu normatywnego. Z perspektywy lat teza o prawotwórczej roli sądów i arbitrażu okazała się trafna¹¹.

Profesor Stelmachowski poszukiwał celu i funkcji w regulacjach prawnych tworzących fundamenty instytucji prawa cywilnego, co pokazują jego badania nad prawem własności, jego funkcjami oraz konstrukcją¹².

Na gruncie tych badań Profesor Stelmachowski, analizując ujęcie celu, funkcji oraz przedmiotu indywidualnej własności rolnej w powiązaniu z kodeksową treścią własności, sformułował koncepcję własności rolniczej jako kompleksu praw i obowiązków, która stanowi jedną z podstaw doktrynalnych współczesnego polskiego prawa rolnego¹³.

Zgodnie z tą koncepcją, właściciel gospodarstwa rolnego ma w odniesieniu do innych podmiotów nie tylko prawa, lecz również określone obowiązki. Poprzez celowościową analizę norm prawa Stelmachowski wskazał, że takie ujęcie własności rolniczej pozwala na ujawnienie konglomeratu przepisów różnej rangi, kształtującego treść prawa własności i sposób jego wykonywania.

Profesor Stelmachowski stosował celowościową metodę badania prawa w szeregu monografii, które stanowią obecnie istotny dorobek doktryny¹⁴.

¹⁰ Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, wyd. 2: 1984; idem, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.

¹¹ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, *Wspomnienie o Profesorze Andrzej Stelmachowskim* w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009 s. 7–8.

¹² A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii...*, s. 220–227; A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1998, s. 225; A. Stelmachowski, w: T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, Warszawa 2003, s. 61–405.

¹³ M. Korzycka, S. Prutis, *Własność rolnicza według koncepcji Profesora Andrzeja Stelmachowskiego* w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, wyd. 5, Warszawa 2019 s. 56–60.

¹⁴ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979; W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 28–68; S. Prutis, *Instrukcje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 319 i n.; M. Korzycka, *Prawo własności rolniczej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 44 i n.; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy*

W swoich badaniach Profesor uwzględniał również metodę szkoły prawo-naturalnej i, akceptując jej podstawy aksjologiczne, badał również określone cele prawa wyznaczone przez porządek naturalny oraz określone wartości. Był entuzjastą badań empirycznych, czyli obserwacji, jak prawo działa w praktyce.

Często podkreślał, że bliscy mu byli przedstawiciele funkcjonalizmu amerykańskiego. Prowadzone pod Jego kierunkiem badania w Dolnośląskim Okręgu Miedziowym w latach 70. ubiegłego wieku ujawniły, że proces rozdrobnienia gospodarstw rolnych, a tym samym struktury agrarnej polskiej wsi, został znacznie ograniczony po wejściu w życie przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi, zamieszczonymi w Kodeksie cywilnym z 1964 r.¹⁵

Kierowane przez Profesora Stelmachowskiego kompleksowe badania nad prawem w działaniu znalazły wyraz w monografiach pod jego redakcją, dotyczących m.in. wpływu instrumentów prawnych na gospodarowanie ziemią rolną w rejonach uprzemysłowionych¹⁶, a także w wybranych regionach kraju¹⁷.

W pracach tych nie tylko podjęto problematykę wybranych instrumentów prawnych, lecz także przedstawiono kwestie prawne na tle ekonomiczno-gospodarczym, socjologicznym i przestrzennym. Interdyscyplinarny charakter prowadzonych badań z pewnością przyczynił się do nowego spojrzenia na prawo, w tym prawo rolne, w doktrynie. Utorowało to drogę badaniu problemów granicznych prawa rolnego, związanych m.in. z rozwojem warunków rolnych, obszarów wiejskich, pomocy publicznej dla rolnictwa, ochroną środowiska i konfliktów prawnych na płaszczyźnie rolnictwo – środowisko, w tym prawa leśnego czy prawa żywnościowego.

Problematyka ta stała się szczególnie aktualna po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Zaprezentowana została w przygotowanych pod redakcją Profesora Stelmachowskiego ogólnopolskim podręczniku akademickim prawa rolnego, którego autorami byli przedstawiciele wiodących ośrodków uniwersyteckich w Polsce.

Profesor posługiwał się również metodą historycznoprawną. Doskonały przykład zastosowania tej metody stanowi praca zbiorowa wydana pod jego

publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego, Białystok 2019, s. 30–68.

¹⁵ A. Stelmachowski (red.), *Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym*, Warszawa 1972.

¹⁶ Por. np. *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, Warszawa 1974; *Problemy zarządzania rejonami uprzemysłowionymi*, Warszawa 1986.

¹⁷ A. Stelmachowski (red.), *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1977.

redakcją, dotyczącą ewolucji pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL¹⁸.

W monografii tej analizie historycznoprawnej poddano szereg mechanizmów prawnych kształtowania statusu prawnego właściciela gospodarstwa rolnego w ramach przyjętych okresów (peryodyzacji) polityki rolnej państwa w okresie 40-lecia PRL i jej wpływu na kształtowanie prawa. Stelmachowski przyjął w swojej analizie trzy zasadnicze kryteria (hipotezy): swobody działania gospodarczego, równouprawnienia i gwarancji rozwoju.

Przeprowadzona analiza ukazała cykliczność działania określonych rozwiązań prawnych, charakteryzujących się w istocie powrotem do pierwotnych rynkowych mechanizmów działania prawa.

Kolejna teza wskazywała, że gwarancja rozwoju oraz jego równoprawność była przez okres 40-lecia PRL niedostateczna, co znacznie przyczyniło się do powstania kryzysu gospodarczego w końcu lat 80., który wstrząsnął podstawami państwowości i doprowadził do demokratycznych przekształceń ustrojowych.

Analiza prac naukowych Profesora Stelmachowskiego dowodzi, że te trzy metody badania prawa znalazły odzwierciedlenie w metodyce jego warsztatu naukowego.

Wszystkie prace naukowe Profesora miały jasno sprecyzowany temat badawczy. Dla analizy problemu formułował zawsze hipotezy, aby syntetyzować prowadzone badania, zwłaszcza w aspekcie problemów granicznych (interdyscyplinarnych), współistniejących jako odrębne kategorie heterogeniczne. Dbał również o kompozycję treści i płynność prowadzonych analiz, co znajdowało odzwierciedlenie w harmonii odbioru tekstu. Starannie dobierał bibliografię naukową (w zależności od przyjętej metody), również w aspekcie prawno-porównawczym.

Zwieńczeniem opracowań naukowych Profesora Stelmachowskiego były tezy końcowe, stanowiące kwintesencję przeprowadzonych analiz badawczych i podsumowań naukowych.

Działalność naukowa Profesora, jego osobowość, a zwłaszcza multidyscyplinarność analizy prawa w działaniu silnie wpłynęły na ukształtowanie szkoły funkcjonalnego badania prawa rolnego przez szerokie grono jego uczniów.

¹⁸ A. Stelmachowski (red.), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989.

RESEARCH METHODS IN THE STUDY OF AGRICULTURAL LAW ACCORDING TO THE CONCEPT OF PROFESSOR ANDRZEJ STELMACHOWSKI

Summary

The deliberations are devoted to the methods of legal research that Professor Andrzej Stelmachowski conducted in the field of agricultural law. This outstanding civil lawyer and co-creator of agricultural law as a separate branch within the system of law used methods that shaped the philosophical schools of law research methodology, that is, the positivist, natural law and historical law school. Using the methodology of these schools, Professor Stelmachowski created an interesting conglomerate of methods of studying law through the analysis of the purpose of a legal norm, the empirical study of law in action and the historical and legal analysis of the evolution of legal institutions. The multithreaded method of legal research adopted by Professor Stelmachowski created a specific methodology of agricultural law research, which constitutes a significant legacy of the doctrine of agricultural law in Poland.

METODI DI STUDIO DEL DIRITTO AGRARIO ELABORATI DAL PROFESSOR ANDRZEJ STELMACHOWSKI

Riassunto

Le considerazioni svolte si concentrano sui metodi di studio del diritto, che il Professor Andrzej Stelmachowski ha sviluppato nell'ambito del diritto agrario. Questo eccezionale avvocato civilista e co-creatore del diritto agrario come ramo separato all'interno del sistema giuridico si è avvalso dei metodi che hanno influenzato le scuole filosofiche dedite alla metodologia riguardante lo studio in oggetto, vale a dire la scuola positivista, giuridico-naturale e storico-giuridica. Il Professor Stelmachowski, prendendo spunto dalla metodologia menzionata, ha creato un interessante conglomerato di metodi che analizzano il fine della norma giuridica, permettono di svolgere un esame empirico del diritto in azione e di effettuare un'analisi storica e giuridica dell'evoluzione degli istituti giuridici. Il metodo ad ampio spettro di studio, adottato dal Professore, ha portato a creare una metodologia specifica per lo studio del diritto agrario. È un importante contributo alla dottrina del diritto in questione in Polonia.

BEATA WŁODARCZYK

ORCID: 0000-0002-0864-6442

Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Jednym z najważniejszych warunków rozwoju polityki rolnej jest dostępność gruntów dla rolników¹. Obecnie w Unii Europejskiej (dalej: UE) można obserwować rosnący popyt na nieruchomości rolne związany z procesami inwestycyjnymi i wykorzystywaniem nieruchomości rolnych jako środka lokaty kapitału². Powoduje to konieczność poszukiwania rozwiązań prawnych, które z jednej strony zapewnią realizację celów interesu ogólnego, w szczególności utrzymania rolniczego charakteru gruntów, a z drugiej strony będą respektować przepisy rangi traktatowej. Określenie modelu obrotu nieruchomościami rolnymi należy co prawda do państw członkowskich, jednak są one zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad traktatowych, w szczególności swobody przepływu kapitału.

¹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 102.

² P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Instrumenty prawne reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce na tle regulacji wybranych państw europejskich*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72, s. 87.

Teza, że obrót nieruchomościami rolnymi w pełni podlega swobodzie przepływu kapitału³, jest obecnie bezdyskusyjna, ale jeszcze w latach 90. XX wieku budziła wątpliwości. Zagadnienie to było przedmiotem pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał). To właśnie dokonana przez Trybunał wykładnia art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), tj. przepisu regulującego przedmiotową swobodę, jednoznacznie wskazuje, że obrót nieruchomościami rolnymi jest objęty tym przepisem.

Traktat nie definiuje pojęcia „przepływ kapitału”. Jego wykładni dokonał jednak Trybunał. W sprawie C-222/97 Trummer i Mayer⁴ Trybunał odesłał do definicji przepływu kapitału zawartej w obowiązującej wówczas dyrektywie nr 88/361 w sprawie liberalizacji kapitału. W świetle tej definicji przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomości, czynności odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku pieniężnym, kredyty i pożyczki. W tym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że tak rozumiane pojęcie „przepływu kapitału” zachowuje aktualność i może służyć interpretacji art. 63 TFUE⁵. Istotą swobody uregulowanej we wskazanym przepisie jest zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału i płatności między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi⁶.

2. W ramach spraw prejudycjalnych przed Trybunałem państwa członkowskie dążyły tymczasem do wykazania, że nabywanie nieruchomości rolnych powinno być wyłączone z zakresu swobody przepływu kapitału ze względu na objęcie tej problematyki zakresem art. 345 TFUE, tj. przepisu, z którego

³ Por. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 153.

⁴ Wyrok Trybunału z dnia 16 marca 1999 r. w sprawie C-222/97 Manfred Trummer i Peter Mayer, ECLI:EU:C:1999:143.

⁵ M. Mataczyński, *Komentarz do art. 63 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I pod red. D. Miąsika i N. Półtorak, Warszawa 2012, s. 986.

⁶ A. Cieśliński podkreśla, że specyfiką swobody przepływu kapitału i płatności na tle pozostałych swobód jest rozszerzenie jej zakresu terytorialnego, ponieważ art. 63 TFUE gwarantuje swobodę przepływu kapitału i płatności nie tylko między państwami członkowskimi, lecz także w relacjach z państwami trzecimi, co wynika ze zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza z członkostwa państw UE w OECD. Rozszerzenie to skutkuje jednak rozbudowanym katalogiem dodatkowych ograniczeń – zarówno traktatowych, które wynikają z art. 64 ust. 1 TFUE, jak i będących przejawem aktywności instytucji unijnych o charakterze normatywnym lub indywidualnym, dla których podstawy znajdują się w art. 64 ust. 2 i 3 TFUE, art. 65 ust. 4 TFUE oraz art. 66 TFUE – por. A. Cieśliński, *Konstrukcja prawa swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013, s. 113.

wynika, że zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich⁷. Teza ta została stanowczo odrzucona przez Trybunał w wyroku z 1999 r. w sprawie Klaus Konle przeciwko Republice Austrii⁸. W tej sprawie Trybunał ocenił zgodność z Traktatem przepisów krajowych, wymagających uzyskania przez potencjalnego nabywcę nieruchomości rolnej zezwolenia od organu publicznego na nabycie takiej nieruchomości. Zezwolenie mogło zostać wydane pod warunkiem, że nabywana nieruchomość nie będzie użytkowana jako tzw. drugi dom. Jednocześnie w przypadku obywateli austriackich wystarczającą była deklaracja w tym zakresie, a od obywateli innych państw członkowskich wymagano wykazania tej przesłanki. Ponadto w przypadku obywateli innych państw członkowskich co do zasady konieczne było wykazanie, że nabycie nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z interesami politycznymi Austrii oraz odpowiada interesom ekonomicznym, społecznym lub kulturowym tego kraju. Celem tych regulacji było zapewnienie na obszarze Tyrolu stałej populacji mieszkańców prowadzących działalność niezależną od sektora turystycznego. Trybunał orzekł, że, po pierwsze, choć zasady prawa własności pozostają w zakresie wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to przepis ten nie wyłącza ich z zakresu działania podstawowych zasad traktatowych. Po drugie, Trybunał ocenił przepisy austriackie jako dyskryminacyjne oraz niezgodne z art. 63 TFUE. Artykułu 345 TFUE nie można zatem traktować jako swoistej „superderogacji traktatowej”⁹. Przepis ten nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający lub utrudniający osiągnięcie podstawowych celów Traktatu, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego¹⁰.

W późniejszym wyroku, z 2007 r., w sprawie Festersen¹¹ Trybunał podkreślił, że wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania dóbr nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje prze-

⁷ A. Jurcewicz zwraca uwagę, że na poziomie prawa unijnego własność jest rozumiana szeroko. Należy ją raczej identyfikować z ekonomicznym pojęciem mienia (używanym w prawie międzynarodowym) niż z ujęciem cywilistycznym, jako że obejmuje nie tylko własność *sensu stricto*, ale także ograniczone prawa rzeczowe i zobowiązania (np. dzierżawę, najem) oraz dotyczy prawa do rzeczy oraz do dóbr niematerialnych – por. A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 145–146.

⁸ Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Klaus Konle przeciwko Republice Austrii, ECLI:EU:C:1999:271.

⁹ Por. M. Mataczyński, *Komentarz do art. 345 TFUE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III pod red. D. Kornobis-Romanowskiej i J. Łacny, Warszawa 2012, s. 1073.

¹⁰ A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa rolnego i prawa UE*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, nr 9, s. 144.

¹¹ Wyrok Trybunału z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 Postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen, ECLI:EU:C:2007:59.

plyw kapitału, a w konsekwencji podlega swobodzie przepływu kapitału. W tej sprawie Trybunał sprecyzował, że do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE, stanowiących ograniczenia tej swobody, zaliczają się takie środki, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim lub rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach członkowskich.

3. Jak wynika z przywołanego orzecznictwa, Trybunał przyjmuje szeroką koncepcję ograniczenia swobody przepływu kapitału. Należy jednak podkreślić, że zakaz ograniczenia tej swobody nie ma charakteru absolutnego. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału dopuszcza się przyjmowanie przez państwa członkowskie środków ograniczających swobodę przepływu kapitału, o ile środki te służą interesowi ogólnemu, są stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zachowują zasadę proporcjonalności, to znaczy są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

We wspomnianym wyroku w sprawie Festersen Trybunał ocenił zgodność ze swobodą przepływu kapitału przepisów krajowych, które uzależniały nabycie nieruchomości rolnej od spełnienia warunku polegającego na ustanowieniu przez nabywcę stałego miejsca zamieszkania na tej nieruchomości. Trybunał uznał bowiem, że nawet jeżeli duńskie przepisy dotyczące rolnictwa nie zawierają dyskryminacyjnego rozróżnienia na obywateli duńskich i obywateli innych państw członkowskich UE lub EOG, to ustanowiony w nich warunek zamieszkania, który może być zniesiony jedynie na podstawie zezwolenia ministra właściwego ds. rolnictwa, jest nieproporcjonalny do zamierzonego celu i w konsekwencji ogranicza swobodę przepływu kapitału. Trybunał zgodził się jednak, że cele przywoływane przez rząd duński dla uzasadnienia wprowadzonych przepisów leżą w interesie ogólnym i mogłyby – gdyby oczywiście były proporcjonalne – uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Do powoływanych przez rząd duński celów interesu ogólnego należały: zachowanie uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, które stanowi jedną z form tradycyjnej uprawy w Danii i służy temu, aby nieruchomości rolne były w przeważającym stopniu zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli; utrzymanie w celu planowania przestrzennego stałej populacji w środowisku rolnym; wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów poprzez zwalczanie presji rynku nieruchomości. Oceniając sposób realizacji tych celów, Trybunał uznał jednak, że obowiązek zamieszkiwania, który w przypadku nabywcy nieruchomości rolnej o powierzchni mniejszej niż 30 ha nie jest połączony z obowiązkiem osobistego użytkowania tego dobra, sam w sobie nie wyda-

je się zapewniać realizacji celu zachowania tradycyjnej formy użytkowania gruntów poprzez zagospodarowanie bezpośrednio. Ponadto w ocenie Trybunału cel polegający na zatrzymaniu ludności w środowisku rolnym nie może zostać osiągnięty, jeżeli czynność nabycia jest dokonywana przez rolnika, który mieszka już w innym gospodarstwie. Konkludując, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału istnieją inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające na realizację zakładanych celów, jak np. przyjęcie przepisów dotyczących wyższego opodatkowania czynności odsprzedaży gruntów dokonywanej wkrótce po nabyciu czy też wprowadzenie wymogu minimalnego okresu trwania dla umów dzierżawy gruntów rolnych.

Z kolei w wyroku z 2003 r. *Ospelt i Schlössle Weissenberg*¹² Trybunał uznał, że wymóg, by nabywca w każdym przypadku osobiście uprawiał ziemię będącą przedmiotem transakcji, wykracza ponad to, co jest konieczne dla utrzymania rolniczego charakteru danego obszaru. W sprawie tej organ odmówił wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej przez fundację z tego powodu, że fundacja nie miała zamiaru samodzielnie uprawiać nabywanej ziemi rolnej, lecz wydzierżawić ją rolnikom. Trybunał uznał co prawda cele, którym przyświecała tego rodzaju regulacja, za cele interesu ogólnego, tj. utrzymanie populacji rolnej, zapewnienie podziału własności gruntów umożliwiającego rozwój samodzielnych gospodarstw, zwalczanie presji na rynek rolny oraz dbanie o środowisko i krajobraz, a jednocześnie ocenił przepisy austriackie jako nieproporcjonalne do zamierzonych celów. W szczególności wskazał inne, mniej restrykcyjne rozwiązania prawne, które mogłyby służyć realizacji tych celów, np. obowiązek zapewnienia rolniczego wykorzystania gruntu przez osoby prawne. Jednocześnie uznał, że przepisy ustanawiające procedurę wydawania wcześniejszego zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych nie są co do zasady sprzeczne z Traktatem.

W innym wyroku, z 2005 r. w sprawie *J.E.J. Blanckaert*¹³, Trybunał podał ocenie holenderskie przepisy z zakresu prawa podatkowego. Przepisy te przewidywały, że jednym z podlegających opodatkowaniu źródeł dochodu jest dochód z oszczędności i inwestycji. Jak wynika z ww. orzeczenia, dochody z nieruchomości położonych na terytorium Królestwa Niderlandów stanowią jedną z najważniejszych kategorii mieszczących się w tej grupie. Podatnicy-rezydenci, którzy są ubezpieczonymi w rozumieniu holenderskiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych, uprawnieni są

¹² Wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, ECLI:EU:C:2003:493.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-512/03 *J.E.J. Blanckaert przeciwko Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerlen*, ECLI:EU:C:2005:516.

do potrąceń należności z tytułu podatków w odniesieniu do kwot wpłaconych na ubezpieczenie społeczne. Takiej możliwości nie mają podatnicy-nierezydenci, niebędący ubezpieczonymi w rozumieniu przepisów holenderskich z zakresu ubezpieczeń społecznych. Mogą oni co prawda poddać się ustawodawstwu holenderskiemu w zakresie ubezpieczeń społecznych, co skutkowałoby możliwością skorzystania z określonych przywilejów podatkowych, jednak oznaczałoby to, jak podkreślił Trybunał, że wszelkie dochody, również osiągane poza terytorium Holandii, byłyby poddane ustawodawstwu holenderskiemu. Trybunał uznał zatem przepisy holenderskie za dyskryminacyjne, podkreślając, że mniej korzystne traktowanie osób niemających miejsca zamieszkania na terytorium Królestwa Niderlandów może zniechęcać je do inwestowania w tym państwie, w szczególności do nabywania nieruchomości w celu wynajmu lub prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał orzekł więc, że tego rodzaju przepisy mogą osłabić swobodę przepływu kapitału¹⁴.

Z kolei w najnowszym wyroku Trybunału z zakresu obrotu nieruchomościami rolnymi, tj. wyroku z 2018 r. w sprawie SEGRO¹⁵, Trybunał odniósł się do przepisów węgierskich, które przewidywały, że od 1 stycznia 2013 r. ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych było dopuszczalne wyłącznie pod warunkiem, że do takiego ustanowienia prawa doszło na rzecz „bliskich krewnych”. Ponadto przepisy te stanowiły, że 1 stycznia 2033 r. wygasają z mocy ustawy prawa użytkowania istniejące 1 stycznia 2013 r., ustanowione w drodze umowy pomiędzy osobami niebędącymi bliskimi krewnymi zarówno na czas nieokreślony, jak i na czas określony, wygasający po 31 grudnia 2032 r. Termin „bliski krewny” definiowany był przez ustawę¹⁶. Na marginesie należy dodać, że możliwe było dochodzenie odszkodowania na podstawie węgierskich przepisów z zakresu prawa cywilnego. Celem tych regulacji była realizacja strategii narodowej, opierającej się na uznaniu, że w istocie jedynie osoby fizyczne pracujące na terenach rolnych mogą być ich właścicielami. Cel ten jest chroniony na Węgrzech na gruncie konstytucji. To właśnie na tej podstawie regulacje węgierskie miały uniemożliwiać nabywanie własności nieruchomości w celach inwestycyjnych, a mianowicie z zamiarem czerpania zysku wynikającego ze

¹⁴ M. Mataczyński, *Komentarz do art. 63 TFUE...*, s. 1000.

¹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 „SEGRO” Kft. przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, Sárvári Járás Földhivatala i Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, ECLI:EU:C:2018:157.

¹⁶ Termin ten oznaczał małżonków, wstępnych w linii prostej, dzieci adoptowane, dzieci własne i dzieci małżonka, rodziców adopcyjnych, teściów oraz braci i siostry.

wzrostu cen ziemi, oraz prowadzić do tworzenia gospodarstw o rozmiarach umożliwiających opłacalną i konkurencyjną produkcję rolną.

Trybunał uznał, że przepisy węgierskie pozbawiają zainteresowanego zarówno możliwości dalszego korzystania z nabytego przez niego prawa, nie pozwalając mu w szczególności na wykorzystywanie odnośnych gruntów rolnych do celów, w jakich prawo to nabył, jak i możliwości zbycia tego prawa. Trybunał przyjął zatem, że pozbawiając w ten sposób obywateli państw członkowskich innych niż Węgry możliwości korzystania z dóbr, w które obywatele ci zainwestowali kapitał, rozpatrywane uregulowanie stanowiło przeszkodę dla swobody przepływu kapitału.

Co do dyskryminacyjnego charakteru regulacji Trybunał podkreślił, że wymóg dotyczący istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa między osobą dysponującą prawem użytkowania a właścicielem ziemi uprawnej z pozoru opiera się na kryterium niezależnym od przynależności państwowej użytkownika i pochodzenia kapitału, a więc nie ma bezpośrednio charakteru dyskryminacyjnego. Trybunał zauważył jednak, że prawdopodobieństwo, iż kryterium to zostanie spełnione w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich niż Węgry, którzy nabyli takie prawo użytkowania, jest stosunkowo niewielkie. Uregulowanie to może zatem, jak podkreślił Trybunał, stanowić ukrytą dyskryminację pośrednią, opartą na kryterium przynależności państwowej użytkownika lub pochodzenia kapitału.

Trybunał uznał również regulacje węgierskie za nieodpowiednie do realizacji zamierzonych celów. W ocenie Trybunału istnienie wymaganej więzi pokrewieństwa nie może bowiem zagwarantować, że użytkownik sam uprawia dany grunt i że nie nabył odnośnego prawa użytkowania do celów czysto spekulacyjnych. Podobnie – jak wynika z orzeczenia – brakuje podstaw do założenia, że osoba trzecia w stosunku do rodziny właściciela, która nabyłaby prawo użytkowania takiego gruntu, działałaby w celach czysto spekulacyjnych, bez woli uprawiania rzeczzonego gruntu. W ocenie Trybunału kryterium pokrewieństwa jest także pozbawione związku z celem zmierzającym do zatrzymania ludności na obszarach wiejskich, ponieważ okoliczność, że użytkownika łączy bliskie pokrewieństwo z właścicielem, nie musi oznaczać, iż użytkownik ten mieszka niedaleko nabywanych gruntów rolnych.

4. Przywołane orzecznictwo Trybunału wskazuje na wciąż istniejące trudności w zachowaniu przez państwa członkowskie równowagi między swobodą przepływu kapitału a realizacją celów interesu ogólnego. Obrót nieruchomościami rolnymi ma bowiem wymiar nie tylko prawny, ale także społeczno-gospodarczy.

Na ten ostatni aspekt szczególną uwagę zwraca Parlament Europejski. W swojej rezolucji z 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE¹⁷, zawierającej w tytule pytanie: „jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?”. Parlament wskazuje zwłaszcza na problem koncentracji gruntów rolnych przez największe gospodarstwa rolne i inwestorów spoza sektora rolnego, nawiązując do problemu *land grabbingu*¹⁸. Rezolucja ta zawiera szereg postulatów związanych z potrzebą ochrony gruntów rolnych¹⁹, wśród których jest m.in. apel do Komisji, aby podczas opracowywania projektu Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r. zachowała środki służące przeciwdziałaniu koncentracji gruntów rolnych.

Proces nadmiernej koncentracji i wykupu ziemi rolniczej w Europie jest i – według doktryny – będzie w najbliższym czasie determinował zainteresowanie organów UE²⁰.

W odpowiedzi na ww. rezolucję Parlamentu Komisja wydała w 2017 r. komunikat wyjaśniający w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej²¹. Przedstawiła w nim podstawowe zasady wynikające z Traktatu i orzecznictwa Trybunału, które państwa członkowskie są zobowiązane respektować, określając na poziomie krajowym regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Zdaniem Komisji spośród regulacji obowiązujących w państwach członkowskich do potencjalnie naruszających traktatową swobodę przepływu kapitału co do zasady mogą należeć wymogi związane z miejscem zamieszkania, osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego, kwalifikacjami rolniczymi, a także zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych osobom prawnym oraz przywileje przysługujące nabywcom lokalnym w zakupie nieruchomości rolnych, jak również uzależnianie przez państwo członkowskie możliwości nabywania gruntów rolnych przez obywateli innego państwa członkowskiego od spełnienia tzw. warunku wzajemności. Z kolei do potencjalnie dopuszczalnych rozwiązań – pod warunkiem że będą proporcjonalne – Komisja zaliczyła: wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia organu państwa członkowskiego na nabycie nieruchomości rolnej, pierwszeństwo w nabyciu

¹⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, Dz.U. C 298 z 23.08.2018, s. 112–120.

¹⁸ R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublensia” 2017, vol. XXVI, nr 1, s. 147 i n.

¹⁹ Por. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony...*, s. 102.

²⁰ P. Czechowski, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle europejskiego soft law*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI, s. 32.

²¹ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, Dz.U. C 350 z 18.10.2017, s. 5–20.

nieruchomości rolnych przez rolników²², kontrolę cen nieruchomości rolnych przez organy publiczne oraz limity powierzchniowe nabycia nieruchomości rolnych.

Należy jeszcze dodać, że ów Komunikat nie jest prawnie wiążący i zalicza się do tzw. prawa miękkiego²³. Stanowi on wytyczne Komisji Europejskiej dla państw członkowskich w sprawie regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi w sposób zgodny z prawem UE. Komunikat ten wnosi również wkład w dyskusję nad złożoną problematyką ochrony gruntów rolnych i inwestycji w nie.

5. Konkludując, z przywołanego orzecznictwa wynika, że wyznaczane przez państwa członkowskie cele uzasadniające ograniczenia swobody przepływu kapitału są co prawda uznawane przez Trybunał za służące interesowi ogólnemu, ale w zdecydowanej większości spraw krajowe przepisy są oceniane jako dyskryminacyjne lub sprzeczne z zasadą proporcjonalności, będącą zasadą ogólną prawa UE²⁴. Prowadzi to do stwierdzenia ich niezgodności z prawem UE, a w konsekwencji do potrzeby ich uchylecia lub zmiany. Ocena dopuszczalności przyjmowanych przez państwa przepisów prawnych w świetle prawa unijnego wciąż stanowi wyzwanie.

Zarówno w państwach członkowskich, jak i UE potrzebna jest zatem dalsza refleksja mająca na celu wypracowanie rozwiązań prawnych gwarantujących równowagę między celami interesu ogólnego a celem zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zadanie to z pewnością nie jest łatwe, jeśli brać pod uwagę specyfikę ustroju rolnego i struktury agrarnej poszczególnych państw członkowskich oraz wielość celów wymagających ochrony. Wykładnia przepisów traktatowych dokonana przez Trybunał w orzeczeniach prejudycjalnych oraz przywołane unijne akty prawa miękkiego (z braku unijnego ustawodawstwa wtórnego dotyczącego obrotu nieruchomościami rolnymi) z pewnością mogą służyć państwu członkowskiemu w przyszyłych pracach legislacyjnych w tym zakresie.

²² Komisja podkreśliła też, że wymogi, których spełnienie jest konieczne, aby uznać dany podmiot za rolnika, nie powinny w praktyce być dyskryminujące i wykluczać niektórych podmiotów z możliwości nabycia nieruchomości rolnej.

²³ A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce i instytucjach Wspólnoty Europejskiej* w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 111 i n.

²⁴ Por. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 80.

**TRADING IN AGRICULTURAL PROPERTY
IN THE LIGHT OF THE FREEDOM OF MOVEMENT OF CAPITAL –
FROM THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION**

Summary

The aim of the article is to outline the legal issues of trading in agricultural property in the European Union, which is entirely subject to basic treaty rules. The free movement of capital, regulated in Article 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union, is of particular importance in relation to cross-border operations connected with trading in agricultural property. Therefore the legislation in force and applicable in EU Member States should ensure that citizens of other Member States have the possibility of exercising this freedom. However, the free movement of capital is not absolute. In the light of the established case-law of the Court of Justice of the European Union, regulations limiting free movement of capital may be introduced at national level, provided that they pursue general interest objectives and comply with the principles of proportionality and non-discrimination.

**LA COMPRAVENDITA DI FONDI AGRICOLI
ALLA LUCE DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI:
ALCUNE CONSIDERAZIONI BASATE SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

Riassunto

L'articolo si propone di delineare la problematica giuridica concernente la compravendita di fondi agricoli all'interno nell'Unione europea, in quanto essa risulta pienamente soggetta ai principi di base stabiliti dai trattati. Di particolare importanza per le operazioni transfrontaliere legate alla compravendita in esame si rivela la libera circolazione dei capitali, disciplinata dall'art. 63 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le disposizioni di legge in vigore negli Stati membri dell'UE dovrebbero pertanto garantire ai cittadini di altri Stati membri la possibilità di esercitare questa libertà. Tuttavia, la libera circolazione dei capitali non è assoluta. Alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, è del tutto possibile introdurre regolazioni che limitino la suddetta libertà a livello nazionale, a condizione che servano a perseguire gli obiettivi di interesse generale e rispettino i principi di proporzionalità e non discriminazione.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK

ORCID: 0000-0003-2099-157X

Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Własność rolnicza i jej ochrona

Najważniejsze funkcje regulacji prawnorolnych to funkcja organizacyjna i ochronna¹. Na podstawie tej ostatniej można sformułować najważniejsze zasady prawa rolnego, którymi w obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych są zasada ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego oraz zasada ochrony rodzinnego charakteru gospodarstw, wyrażona w art. 23 ustawy zasadniczej². W ramach pierwszej z nich mieści się dyrektywa ochrony interesów osób prowadzących produkcję rolną, a także oddziaływania na strukturę gruntową gospodarstw rolnych w celu ich modernizacji i zapewnienia samowystarczalności zaopatrzeniowej. Druga zasada odnosi się do ochrony określonej kategorii gospodarstw rolnych, tj. gospodarstw rodzinnych. O jej doniosłości świadczy m.in. uznanie jej w doktrynie za imperatyw dla działań ustawodawcy w zakresie tworzenia regulacji wspierających i chroniących gospodarstwa rodzinne³. Jak stwierdzono w literaturze, ochrona ustroju rolnego o określonej strukturze w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm ochronnych z zakresu własności pozwalają uznać charakter strukturalny polskiej wsi za określony konstytucyjnie, z założeniem, że prowadzenie

¹ W. Pawlak, *Role społeczne prawa rolnego*, w: idem, *Prawo rolne*, Warszawa–Poznań 1988, s. 35.

² A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 22. Por. P. Czechowski, *Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 107–114; P. Litwiniuk, *Umocowanie zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI, s. 119–130.

³ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 324.

produkcji rolnej ma należeć do rodziny w gospodarstwie o stabilnym tytule prawnym do ziemi⁴.

Obie zasady wpisują się w specyfikę własności rolniczej, określającej sytuację prawną zorganizowanej masy majątkowej, którą stanowi gospodarstwo rolne⁵.

Odrębność funkcjonalna własności rolniczej wynika nie tylko ze specyfiki produkcji rolniczej, ale jest także determinowana przez czynniki społeczno-polityczne. Ustrój społecznej gospodarki rynkowej, określony obowiązującą obecnie ustawą zasadniczą, oparty został na zasadzie prymatu własności prywatnej (art. 20) oraz równej ochrony własności niezależnie od podmiotowej strony tego prawa (art. 64 ust. 2). Jednocześnie ustrojodawca dopuścił możliwość ograniczenia monopolu właściciela w zakresie władztwa nad przedmiotem własności (art. 64 ust. 3), z której skorzystano, ustanawiając w polskim ustawodawstwie specjalny reżim obrotu nieruchomościami rolnymi. W doktrynie prawa rolnego akceptuje się co do zasady limitowanie prawa własności poprzez ustanowienie ograniczeń w zakresie obrotu ziemią rolną z uwagi na interes publiczny⁶.

Własność rolnicza obejmuje przedmiotowo mienie, a więc kompleks praw i obowiązków, a zatem od strony podmiotowej kreuje określone uprawnienia, w tym prawa podmiotowe, ale też określa ciężące na osobie właściciela obowiązki. Obowiązki te odnoszą się nie tylko do innych jednostek, ale również do społeczeństwa, którego interesy reprezentuje państwo⁷. Własność rolnicza pełni bowiem zarówno funkcje produkcyjne, jak i społeczno-polityczne, dlatego wykonywanie własności rolniczej musi być zgodne z interesem społeczno-gospodarczym⁸. Artykuł 140 Kodeksu cywilnego⁹, nakazujący korzystanie z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, przesądza o odrębności kategorii własności rolniczej, przy czym przejawia się ona w tym, że dotyczy mienia stanowiącego zorganizowaną całość gospodarczą,

⁴ M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 40.

⁵ S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 331.

⁶ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 46.

⁷ A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001, t. II, s. 34.

⁸ A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 1988, s. 31.

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).

którą jest gospodarstwo rolne¹⁰. Ta przedmiotowa cecha własności rolniczej decyduje o sytuacji prawnej właściciela, wpływając na treść przysługującego mu prawa, w tym na jego ograniczenia oraz zakres ochrony.

Ujęcie gospodarstwa rolnego w kategoriach własnościowych nie jest powszechnie aprobowane, przy czym zasadne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym gospodarstwo rolne można uznać za przedmiot prawa własności, z zastrzeżeniem, że nie stanowi ono rzeczy w rozumieniu art. 45 Kodeksu cywilnego¹¹. Gospodarstwo rolne jako przedmiot prawa własności w rozumieniu Kodeksu cywilnego traktować należy bardziej jako jednostkę, na którą składają się zorganizowane masy majątkowe¹². Prawo własności gospodarstwa rolnego jest więc w efekcie swoistym zbiorem praw i obowiązków, który tworzą prawa własności poszczególnych rzeczy wchodzących w jego skład, a więc prawo własności nieruchomości rolnych, jak i inne prawa majątkowe¹³. W konsekwencji pojęcie „własność rolnicza” może być rozumiane zarówno w sposób szeroki, tj. jako odnoszące się do prawa własności w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego obejmującego gospodarstwo rolne, jak i w ujęciu węższym – jako odnoszące się do prawa własności obejmującego poszczególne składniki gospodarstwa rolnego. Niezależnie od sposobów ujmowania i definiowania własności rolniczej wskazać należy, że szczególny charakter gospodarstwa rolnego jako podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie, stanowiącej warsztat pracy rolnika, rzutuje na charakter prawny poszczególnych składników majątkowych, które tworzą to gospodarstwo lub mogą je tworzyć.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że ochrona własności, zwłaszcza własności rolniczej, dotyczy dwóch aspektów: dobra, którego dotyczy, oraz interesu, który brany jest pod uwagę w związku z jej udzieleniem¹⁴. W ustroju gospodarki rynkowej, co oczywiste, chroniony jest interes właściciela, a w odniesieniu do przedmiotu własności rolniczej – interes producenta rolnego, a zatem ochronie podlegają dochody rolnicze. Jednak model społecznej gospodarki rynkowej w kontekście ochrony własności rolniczej wyznacza również obowiązek harmonizowania przez władze publiczne interesu producenta rolnego

¹⁰ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 22.

¹¹ E. Klat-Górska, *Własność gospodarstwa rolnego*, w: U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 119.

¹² A. Stelmachowski, *Przedmiot własności w prawie cywilnym*, „*Studia Iuridica*” 1994, t. 21, s. 108.

¹³ Z. Truskiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017, t. XV, s. 236.

¹⁴ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

z interesami konsumentów, a więc z interesem zbiorowym. Skutkuje to wzrostem znaczenia własności rolniczej jako służącej zabezpieczeniu wyżywienia ludności oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości żywności¹⁵. Znaczenia nabiera więc społeczna funkcja prawa własności rolniczej, a także fakt niepomnażalności ziemi, która jest w rolnictwie podstawowym środkiem produkcji¹⁶. Stanowi to o przedmiocie i zakresie ochrony własności rolniczej. Podkreślić jednak należy, że okres liberalizacji stosunków własnościowych w rolnictwie, obejmujący lata 1990–2003, który otwiera nowelizacja Kodeksu cywilnego z 28 lipca 1990 r.¹⁷, wiązał się z ograniczeniem bezpośredniego oddziaływania państwa na stosunki własnościowe w rolnictwie. Tym samym brakowało mechanizmów prawnych chroniących własność rolniczą. Wejście w życie z dniem 16 lipca 2003 r. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸ miało znacząco wzmocnić tę ochronę.

2. Ochrona własności rolniczej w regulacjach u.k.u.r.

Uchwalenie 11 kwietnia 2003 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego skutkowało wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego normatywniej konstrukcji gospodarstwa rodzinnego. Ustawodawca, posługując się tym pojęciem, rozbudził oczekiwania doktrynalne w zakresie zdefiniowania roli tego aktu w procesie materializowania na poziomie ustawodawstwa zwykłego normy programowej wywiedzionej z art. 23 Konstytucji RP. Tytuł ustawy, wiążący przedmiot jej regulacji z procesem kształtowania ustroju rolnego, nakazywał również założyć, że treść normatywna aktu określa zasady oraz prawne środki ochrony gospodarstw rodzinnych jako uprzywilejowanych podmiotów tytułowego procesu¹⁹. Oczekiwania te znajdowały oparcie w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.²⁰, w którym wskazano, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie, lecz powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale

¹⁵ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 23.

¹⁶ K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 123.

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

¹⁸ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64, poz. 592; aktualny tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm., zwana dalej: u.k.u.r.

¹⁹ K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 186.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99.

także jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Zdaniem Trybunału bowiem tylko tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa. W wyroku tym zawarta więc była swoista instrukcja dla ustawodawcy co do sposobu określania modelu gospodarstwa rodzinnego jako docelowego modelu gospodarstwa rolnego. Zachowanie wskazanych w przytoczonym wyroku niezbędnych funkcji gospodarstwa rodzinnego jest o tyle istotne, że usprawiedliwia określenie odrębnego rygoru prawnego np. w zakresie obrotu gruntami rolnymi czy działalności rolniczej w odniesieniu do tych gospodarstw²¹. Warunkiem realizacji postulatu ochrony gospodarstwa rodzinnego – w tym jego uprzywilejowania – w procesie kształtowania ustroju rolnego jest więc w pierwszej kolejności określenie jego modelu jako wydajnej produkcyjnie i ekonomicznie jednostki gospodarczej, będącej miejscem pracy producenta rolnego i jego rodziny, dzięki czemu gospodarstwo to pełni również funkcję społeczną. Tak rozumiane gospodarstwo rodzinne, stanowiące podstawę ustroju rolnego, mogłoby korzystać z mechanizmów prawnych służących jego ochronie.

Należy jednak zastrzec, że dla przedstawienia ochrony własności rolniczej określonej przepisami u.k.u.r. konieczna jest dogmatyczna analiza materii tego aktu prawnego w dwóch etapach. Pierwszy odnosi się do regulacji w brzmieniu obowiązującym do dnia poprzedzającego wejście w życiowelizacji z 14 kwietnia 2016 r.²² Drugi obejmuje zmiany u.k.u.r. dokonane poprzez nowelizację²³, które okazały się na tyle istotne, że postrzegać je należy jako tworzące nowy model obrotu nieruchomościami rolnymi. Natomiast kolejną nowelę, z 26 kwietnia 2019 r.,²⁴ należy raczej traktować jako korektę zmian wprowadzonych ustawą wstrzymującą z 14 kwietnia 2016 r.²⁵

Zgodnie z art. 1 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym do 26 czerwca 2019 r.²⁶ ustawa określała zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nad-

²¹ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 19.

²² T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

²³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst pierwotny: Dz.U. poz. 585; t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 869 ze zm.), zwana dalej: „nowelizacją z 16 kwietnia 2016 r.” lub „ustawą wstrzymującą”.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

²⁵ K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 63.

²⁶ W dniu tym weszła w życie ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw.

mniejszej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Przyjmuje się, że art. 1 u.k.u.r. określa cele, którym podporządkowany został proces kształtowania ustroju rolnego²⁷. Powinny to być wyznaczniki w procesie kształtowania pozycji rodzinnego gospodarstwa rolnego w docelowym modelu ustroju rolnego, przyczyniające się tym samym do zapewnienia mu odpowiedniej ochrony, która zgodnie z treścią preambuły wprowadzonej do u.k.u.r. nowelizacją z 14 kwietnia 2016 r. stanowi deklarowane przez ustawodawcę *ratio legis* tego aktu²⁸.

Z treści art. 1 (pkt 1 i 2) analizowanej regulacji wynika, że została ona podporządkowana kwestiom związanym z pojęciem struktury agrarnej, jednak w jego wąskim rozumieniu, ograniczonym do struktury obszarowej gospodarstw rolnych²⁹. Jednakże warunkiem skuteczności postulowanej optymalizacji struktury obszarowej gospodarstw wydaje się zdolność jej przełożenia na efektywność tych gospodarstw, w tym ich dochodowość³⁰. Posługiwanie się przez ustawodawcę kryteriami obszarowymi powinno więc głównie przeciwdziałać podziałom gospodarstw, aby zapobiegać osłabianiu ich potencjału produkcyjnego, a w konsekwencji przeciwdziałać powstawaniu jednostek nieefektywnych rynkowo, które ze względu na swoją wielkość nie są w stanie zapewnić odpowiedniego dochodu osobom je prowadzącym³¹. Ten ostatni aspekt nie znalazł się jednak wśród nowo sformułowanych celów regulacji u.k.u.r. Ustawodawca w procesie kształtowania ustroju rolnego nadał bowiem kluczowe znaczenie intencji powiększania gospodarstw rodzinnych, w tym poprzez przyznane władzom publicznym instrumenty ingerencji w obrót nieruchomościami rolnymi, tj. prawo pierwokupu oraz prawo wykupu, które przysługiwały pierwotnie Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja), obecnie zaś Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR)³². Do tego też aspektu ustawa ograniczyła prawną ochronę gospodarstw rodzin-

²⁷ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 31.

²⁸ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

²⁹ E. Klat-Górska, *Ograniczenia w nabywaniu własności nieruchomości rolnych według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2014, nr 5, s. 61.

³⁰ K. Stefańska, *Problem struktury obszarowej...*, s. 128.

³¹ Tamże.

³² Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 624) Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z dniem 1 września 2017 r. z mocy prawa wstąpił w ogół praw i obowiązków zniesionej Agencji Nieruchomości Rolnych.

nych. Oznacza to, że akt ten określił raczej preferencje gospodarstw rodzinnych w swobodnym, wolnym od ingerencji państwa, dostępie do ziemi rolnej aniżeli systemową ochronę takich gospodarstw jako najefektywniejszej formy gospodarowania³³.

Oceniając regulacje u.k.u.r w ich formie normatywnej obowiązującej do dnia wejścia w życie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r., można stwierdzić, że ustanawiały one ochronę prawną nieruchomości rolnych jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, a przez to również gospodarstw rolnych, które nieruchomości te tworzą, zwłaszcza gospodarstw rodzinnych w ich ustawowej postaci. Ochrona ta nastawiona była głównie na zapewnienie rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych, które nabywał rolnik indywidualny jako osoba dająca (m.in. w związku z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji) gwarancję rolniczego wykorzystania ziemi³⁴.

Dnia 4 marca 2016 r. do łaski marszałkowskiej wniesiono projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁵. Szybkie tempo procesu ustawodawczego, skutkujące wejściem w życie ustawy z dniem 30 kwietnia 2016 r. wskazuje, że podobnie jak w przypadku pierwotnego stanowienia u.k.u.r. genezy ustawy należy upatrywać w dążeniu ustawodawcy do przeciwdziałania wykupowi nieruchomości rolnych przez podmioty zagraniczne, pochodzące z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Z uzasadnienia tej nowelizacji wynika, że wygaśnięcie z dniem 1 maja 2016 r. okresów przejściowych stanowiło główny powód powstania projektowanych regulacji³⁶.

Niemniej w uzasadnieniu projektu ustawy wyrażono potrzebę ochrony nieruchomości rolnych jako podstawowego środka produkcji w rolnictwie, tak

³³ Por. K. Czerwińska-Koral, *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, z. 1, s. 205.

³⁴ Odejsięc za sprawą nowelizacji u.k.u.r. z 16 września 2011 r. (art. 3 pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz.U. Nr 233, poz. 1382) od możliwości uznania osób posiadających jakiegokolwiek wykształcenie średnie lub wyższe za posiadające kwalifikacje rolnicze oraz ujednoczenie tych kwalifikacji poprzez rezygnację z podziału na kwalifikacje teoretyczne i praktyczne spowodowało, że za rolnika indywidualnego, jako podmiot nierozzerwalnie związany z konstrukcją normatywną gospodarstwa rodzinnego, można było uznać osobę legitymującą się kwalifikacjami predysponującymi ją do prowadzenia działalności rolniczej.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293).

³⁶ Zob. uzasadnienie do druku sejmowego nr 293: Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw.

aby nieruchomości te były wykorzystywane zgodnie z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Podkreślono również potrzebę realizacji konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwach rodzinnych jako gospodarstwach prowadzonych przez osoby gwarantujące, że wchodzące w ich skład nieruchomości rolne będą spełniały swoją gospodarczą funkcję poprzez ich efektywne wykorzystywanie w procesie produkcji rolnej.

Zgodnie z treścią preambuły, którą do u.k.u.r. wprowadziła omawiana nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r., akt ten uchwalony został

[w] celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich (...).

W rezultacie do treści u.k.u.r. wprowadzona została konstytucyjna zasada ochrony gospodarstw rodzinnych. Co znamienne, wprowadzeniu preambuły nie towarzyszyła jednak nowelizacja art. 1 u.k.u.r., którego treść pozostała niezmienną. Przedmiotowy zakres regulacji określony tym przepisem był więc węższy niż zakres, który wynikał z treści preambuły. Zmianę w tym przedmiocie przyniosła dopiero nowelizacja u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r., która dodała w art. 1 trzy metody kształtowania ustroju rolnego, polegające na wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, wdrażaniu i stosowaniu instrumentów wsparcia rolnictwa oraz aktywnej polityce rolnej państwa. W ten sposób zapewniono zbieżność celów i metod określonych w preambule z przepisami na poziomie materialnym ustawy. Nie oznacza to jednak wyeliminowania rozbieżności pomiędzy *ratio legis* u.k.u.r. określonym w art. 1 (zwłaszcza nowo dodanymi) a rzeczywistą sferą oddziaływania prawnego tego aktu. Mechanizmy prawne określone w przepisach u.k.u.r. nie mają bowiem zastosowania do obrotu nieruchomościami rolnymi o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha³⁷, a do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (zgodna na nabycie określona w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. nie jest wówczas wymagana³⁸) – w ograniczonym zakresie; jedynym ograniczeniem dysponowania prawem własności w tym ostatnim przypadku są uprawnienia do pierwokupu albo wykupu przysługujące KOWR, działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Maksymalna norma obszarowa 300 ha przewidziana dla gospodarstwa rodzinnego

³⁷ Art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.

³⁸ Art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.u.r.

(w jego ustawowej postaci) jest natomiast zupełnie oderwana od kwestii rodzaju prowadzonej w nim działalności rolniczej³⁹.

Z wymienionych względów trudno uznać, że akt ten oddziałuje w istotnym stopniu na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce. Problemów nastręcza również ocena, czy i w jaki sposób regulacje u.k.u.r. służą wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. To ostatnie pojęcie rozumiane jest współcześnie *de lege lata* w kontekście celów i instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, według której rozwój obszarów wiejskich uważa się za cel kształtowany poprzez poprawę konkurencyjności w rolnictwie, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich, m.in. przez tworzenie specyficznych dóbr środowiskowych, jak i dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi⁴⁰. Niewątpliwie kwestie te pozostają poza sferą potencjalnych skutków regulacji u.k.u.r. Oceny tej nie zmienia wprowadzone do przepisów ustawy poluzowanie reżimu nabycia nieruchomości rolnych przez osobę spełniającą kryteria przewidziane dla uzyskania pomocy w ramach jednego z instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴¹.

Nie sposób w omawianej ustawie wskazać narzędzi prawnych, które mogłyby zostać uznane za przejawy realizacji aktywnej polityki rolnej państwa w kształtowaniu ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Całe instrumentarium prawne, zastrzeżone w ustawie na rzecz organów władzy publicznej, znajduje zastosowanie w trybie „reakcji” na działanie podmiotów prawa prywatnego, nie zaś np. w sferze aktywnego kreowania zdarzeń rynkowych.

Za kluczową zmianę w u.k.u.r. należy uznać wprowadzenie nowelą z 14 kwietnia 2016 r. regulacji, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady tylko rolnik indywidualny. Koncepcji tej, wyrażonej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r., podporządkowana została konstrukcja normatywna tego aktu. Co więcej, zgodnie z definicją pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej”, ustalonej omawianą nowelą, obejmuje ono zarówno skutek czynności prawnej, orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także każdego innego zdarzenia prawnego wywołującego rezultat przeniesienia własności⁴².

Wprowadzenie powyższej regulacji poczytywać należy za przejaw realizacji na poziomie przepisów materialnych u.k.u.r. wskazanego w preambule

³⁹ T. Kurowska, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 70.

⁴⁰ A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 109.

⁴¹ Art. 2a ust. 4 pkt 3 lit. a–b u.k.u.r.

⁴² Art. 2 pkt 7 u.k.u.r.

tego aktu motywu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych. Aby móc ocenić skuteczność takiego zabiegu legislacyjnego, należy jednak w pierwszej kolejności odnieść się do ustalonej w u.k.u.r. konstrukcji normatywnej rolnika indywidualnego.

Na wstępie warto zaznaczyć, że w zakresie definicji legalnej rolnika indywidualnego nowelizacja z 14 kwietnia 2016 r. nie wprowadziła żadnych istotnych zmian. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna, która osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, posiadająca kwalifikacje rolnicze, władająca pod określonymi tytułami nieruchomości rolnymi wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego, których powierzchnia nie przekracza 300 ha⁴³. Ponadto osoba ta ma zamieszkiwać od co najmniej 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz osobiście prowadzić gospodarstwo przez ten czas. Za osobiste prowadzenie gospodarstwa ustawodawca uważa pracę w tym gospodarstwie oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej⁴⁴.

Można w tym miejscu postawić pytanie, czy zasada, zgodnie z którą nieruchomość rolną może nabyć tylko rolnik indywidualny, wobec tak określonej jego ustawowej postaci, wpisuje się w realizację postulatu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, pojmowanych w kategorii konstytucyjnego pojęcia zastanego.

Gospodarstwo rodzinne w ustawowej postaci to zgodnie z art. 6 u.k.u.r. gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ Kodeksu cywilnego (w zw. z art. 2 pkt 2 u.k.u.r.), a więc o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, nie większej jednak niż 300 ha, prowadzone przez rolnika indywidualnego. W związku z tym, od strony podmiotowej, gospodarstwo rodzinne to jednostka gospodarcza prowadzona osobiście przez rolnika indywidualnego. Ten ostatni wymóg wydaje się być najbardziej kontrowersyjnym elementem konstrukcyjnym gospodarstwa rodzinnego w postaci ustawowej. Zasadniczym problemem jest bowiem możliwość zestawienia wymogu osobistego – na zasadzie wyłączności – zarządzania gospodarstwem rolnym i jednocześnie przyznania gospodarstwu temu faktycznego, nie zaś fasadowego, przymiotu rodzinności, który rozumieć należy w świetle wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP zasady ochrony rodziny. Trudno bowiem nie wyklądać wyrażonej w art. 23 ustawy zasadniczej dyrektywy ochrony gospodarstw rodzinnych w powiązaniu z konstytucyjną zasadą ochrony rodziny, a w konsekwencji odmiennie definiować podstawy aksjologicz-

⁴³ Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. wymienia w tym zakresie prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, samoistne posiadanie i dzierżawę.

⁴⁴ Art. 6 ust. 2 u.k.u.r.

ne udzielenia ochrony gospodarstwom rodzinnym w procesie kształtowania ustroju rolnego⁴⁵. Czynnikiem wyróżniającym gospodarstwa rodzinne spośród innych gospodarstw rolnych jest przecież, jak podkreśla się w literaturze, podstawowe założenie, nakazujące kojarzyć jednostkę gospodarczą z pracą w jej ramach osób, które łączą więzy osobiste o charakterze rodzinnym⁴⁶.

Jednak określona w u.k.u.r. konstrukcja normatywna rolnika indywidualnego, a w konsekwencji gospodarstwa rodzinnego, nie zawiera żadnych odniesień do wskazanych wyróżników, które mogłyby uzasadnić uznanie tak określonego gospodarstwa rolnego za rodzinne w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP. Wszelkie elementy konstrukcyjne określające status rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 6 u.k.u.r., odnoszące się do cech oraz kwalifikacji wyłącznie jednego członka rodziny oraz powierzające mu wyłączną kompetencję do podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym, wyklucza doniosłość prawną jakichkolwiek więzów rodzinnych, a nawet dopuszcza do prowadzenia gospodarstw rodzinnych przez osoby niemające rodziny. W takim ujęciu prawnym gospodarstwo rolne prowadzone wspólnie przez osoby będące małżonkami nie może zostać *de lege lata* uznane za gospodarstwo rodzinne w rozumieniu u.k.u.r.⁴⁷

Warto zaznaczyć, że normy obszarowe ustalone dla gospodarstwa rodzinnego w ustawowej postaci, tj. minimalna (1 ha) oraz maksymalna (300 ha), nie mogą świadczyć o potencjale tego gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej, a w rezultacie zapewnić możliwości godziwego bytowania pracującej w nim rodziny rolniczej. Tak określone normy obszarowe obejmują bowiem także gospodarstwa, które ze względu na duży areal nie są odpowiednie do zaangażowania wyłącznie rodzinnych zasobów pracy w produkcję rolną, ograniczając rolnika indywidualnego i członków jego rodziny do pełnienia funkcji zarządczych⁴⁸. Co prawda w normatywnej koncepcji gospodarstwa rodzinnego nie wykluczono możliwości korzystania przez rolnika indywidualnego z najemnej siły roboczej, lecz w świetle poglądów doktryny na model takiego gospodarstwa, nie powinno ono funkcjonować głównie w oparciu o taką organizację pracy, a tym bardziej wyłącznie w oparciu o nią⁴⁹. Pozwala to sformułować konkluzję, że decydują-

⁴⁵ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 19.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy...*, s. 17.

⁴⁸ M. Drygas, *Kryteria definiowania gospodarstw rodzinnych w wybranych krajach*, „Więś i Rolnictwo” 2015, nr 1.1, s. 14.

⁴⁹ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Opinie i Ekspertyzy. OE-224”, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2014, s. 15.

ce znaczenie dla prawidłowego rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego, mającego być podstawą ustroju rolnego, ma dostrzeżenie i uznanie przez ustawodawcę, że gospodarstwo takie powinno być co do zasady prowadzone przez co najmniej dwie osoby pozostające ze sobą w stosunku prawnorodzinny. Określenie więc przepisami u.k.u.r. wymogu, aby gospodarstwo rodzinne było prowadzone tylko przez jedną osobę (rolnika indywidualnego), kierującą oraz pracującą w tym gospodarstwie, jest więc rozbieżne z koncepcją ustrojodawcy. Co więcej, w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej gospodarstwa rolne prowadzone przez członków rodziny przeważają nad innymi rodzajami gospodarstw rolnych⁵⁰. Ochronie i wspieraniu tak definiowanych gospodarstw rodzinnych regulacja u.k.u.r. jednak nie służy.

Ustawodawca w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. przesądził, że „nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej”. W efekcie tej regulacji akt administracyjny stał się konstytutywną przesłanką umożliwiającą nabycie nieruchomości rolnych⁵¹. Przepis art. 2a ust. 4 omawianej ustawy określił materialne przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby podmiot inny niż rolnik indywidualny i nieobjęty zakresem wyłączeń, określonych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., mógł nabyć nieruchomość rolną. Za nieszablonowe można uznać rozwiązanie przyznające legitymację do złożenia wniosku o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej zarówno zbywcy, jak i nabywcy nieruchomości, przy jednoczesnym zróżnicowaniu przesłanek wydania decyzji w zależności od tego, który z tych podmiotów złożył wniosek i w jakim celu nabywana jest nieruchomość. Niezależnie więc od tego, czy z wnioskiem występuje zbywca, czy też nabywca, w każdym przypadku celem postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji w przedmiocie wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej.

Wydanie decyzji uwzględniającej wniosek uwarunkowane jest stwierdzeniem przez Dyrektora Generalnego KOWR spełnienia określonych w ustawie przesłanek. Zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. konieczne jest wykazanie przez zbywcę braku możliwości sprzedaży nieruchomości na rzecz rolników indywidualnych⁵², zobowiązanie się przez nabywcę (a dokładnie – kandydata na nabywcę) do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości, a ponadto oświadczenie, że w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Pierwsza z wymienio-

⁵⁰ OECD *Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich. Polska 2018*, Warszawa 2018, s. 84.

⁵¹ E. Kremer, *Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. XXVI, s. 49.

⁵² Art. 2a ust. 4 lit. a u.k.u.r. wyłącza ten obowiązek, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej ma nastąpić na podstawie innej niż sprzedaż czynności prawnej.

nych przesłanek służy preferencyjnemu traktowaniu gospodarstw rodzinnych poprzez zapewnienie im możliwości nabycia nieruchomości przed innymi uczestnikami obrotu⁵³. Warto wspomnieć, że art. 2a ust. 4 pkt 1 w brzmieniu tego przepisu sprzed nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. określał konieczność wykazania braku możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej również na rzecz osób oraz w sytuacjach określonych w ust. 3 tego artykułu. W tym zakresie nowela z 2019 r. istotnie wzmocniła pozycję gospodarstw rodzinnych. Ustawodawca, dążąc do preferencyjnego traktowania gospodarstw rodzinnych, w art. 1 pkt 5 lit. e noweli z 26 kwietnia 2019 r. określił, że KOWR zobowiązany będzie do zapewnienia utrzymania i rozwoju systemu teleinformatycznego umożliwiającego nieodpłatne zamieszczanie ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych. Przepis ten ma wejść w życie 12 czerwca 2020 r. i wówczas gospodarstwa rodzinne staną się potencjalnymi uczestnikami przeznaczonego dla nich i finansowanego ze środków publicznych mechanizmu obrotu nieruchomościami rolnymi, a tym samym ich sytuacja prawna będzie uprzywilejowana w odniesieniu do innych gospodarstw rolnych.

Zastrzeżenia w świetle postulowanej w preambule u.k.u.r. ochrony gospodarstw rodzinnych budzi przesłanka wykluczenia skutku wystąpienia nadmiernej koncentracji gruntów w wyniku nabycia nieruchomości rolnej. Brak takiego rezultatu planowanej czynności prawnej powinien udowodnić zbywca nieruchomości rolnej, wnioskujący o uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości⁵⁴. Po pierwsze, przesłanka ta zawiera niezdefiniowane w ustawie i nieostre pojęcie „nadmiernej koncentracji”, a po drugie – różnicuje sytuację prawną gospodarstw rodzinnych oraz innych gospodarstw na niekorzyść tych pierwszych. Rolnik indywidualny może bowiem nabywać w ramach prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego nieruchomości rolne w zakresie jasno określonej i ograniczonej do 300 ha normy obszarowej, której przekroczenie pozbawi go specjalnego ustawowego statusu. Tymczasem inna osoba, będąca beneficjentem zgody na nabycie nieruchomości rolnej, która wejdzie w skład gospodarstwa rolnego, innego niż rodzinne w rozumieniu u.k.u.r., nie jest objęta tym limitem. Udzielenie zgody na nabycie przez nią prawa własności nieruchomości rolnej jest bowiem limitowane abstrakcyjną normą obszarową, wywodzoną z omawianej przesłanki ustawowej. W praktyce więc podmiot taki może w wyniku transakcji doprowadzić do przekroczenia 300 ha limitu właściwego dla gospodarstwa rodzinnego, co niekoniecznie musi zostać uznane za

⁵³ Przepis ten został zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezgodny z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wniosek RPO w tym zakresie jest w trakcie rozpatrywania przez Trybunał Konstytucyjny w ramach połączonych spraw K 37/16, K 47/16, K 48/16 pod wspólną sygnaturą K 36/16.

⁵⁴ Art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. c u.k.u.r.

przejaw nadmiernej koncentracji gruntów rolnych⁵⁵. Regulacja taka nie tylko nie spełnia konstytucyjnego standardu określoności prawa, ale także narusza postanowienia ustawy zasadniczej poprzez ograniczanie prawa własności bez zachowania ustawowej precyzji w wprowadzonego wyjątku, jak też przez godzący w dyrektywę wywodzoną z art. 23 Konstytucji RP skutek w postaci defaworyzowanej pozycji prawnej gospodarstw rodzinnych.

Jak wspomniano, o wydanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wystąpić może również w określonych przypadkach nabywca, tryb ten przeznaczony jest jednak przede wszystkim dla osób fizycznych⁵⁶. O zgodę taką może ubiegać się osoba zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne (art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.) lub powiększyć istniejące gospodarstwo rolne (art. 2a ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Ustawodawca przewidział, że osoba, która zamierza utworzyć gospodarstwo rodzinne powinna legitymować się kwalifikacjami rolniczymi, jak też zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości. Dodatkowo osoba ta musi zobowiązać się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej na terenie gminy, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, mająca wejść w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego⁵⁷. Przesłanki te z założenia mają służyć związaniu nabywcy z nabytą nieruchomością rolną oraz gospodarstwem rodzinnym. Przyjęto zatem, że nabywca w tak zdefiniowanej postaci normatywnej, w związku z posiadanymi kwalifikacjami oraz zapewnieniem domicylu, zagwarantuje, że działalność rolniczą w tworzonego gospodarstwie rodzinnym będzie prowadzić osoba odpowiednio do tego przygotowana i zaangażowana, co można postrzegać jako mechanizm wzmocnienia funkcji produkcyjnej rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Zgoda na nabycie nieruchomości rolnej może zostać również wydana na rzecz osoby fizycznej, która zamierza powiększyć gospodarstwo rolne (art. 2a ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Osoba ta musi jednak mieć status beneficjenta pomocy

⁵⁵ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 301) z dnia 2 kwietnia 2019 r., orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/BF965503D75EE121C12583D8002EE753/%-24File/0415108.pdf [dostęp: 1.12.2019].

⁵⁶ Nie dotyczy to uczelni nabywających nieruchomości rolne dla realizacji celów dydaktycznych lub prowadzenia badań naukowych, jak też podmiotów (głównie spółek prawa handlowego), które nabywają nieruchomości rolną położoną na obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w celu realizacji inwestycji (art. 2a ust. 4 pkt 4 i 5 u.k.u.r.).

⁵⁷ Zastrzeżenie budzi jednak sposób sformułowania art. 2b ust. 4 pkt 2 lit. c. Nie jest jasne, czy do utworzenia gospodarstwa rodzinnego ma dojść już w wyniku przeniesienia własności nieruchomości, na które wydawana jest zgoda, czy też nabycie nieruchomości ma stanowić jedynie pierwszy etap realizacji zamiaru utworzenia przez nabywcę gospodarstwa rodzinnego. Zob. R. Michałowski, *Regulacja prawna nabycia nieruchomości rolnej w związku z utworzeniem gospodarstwa rodzinnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej*, Warszawa 2017, s. 295–306.

w rozpoczęciu działalności gospodarczej udzielanej na rzecz młodych rolników w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁵⁸. To rozwiązanie można uznać za sprzyjające poprawie struktury agrarnej, wspierające tworzenie gospodarstw rolnych prowadzonych przez osoby stosunkowo młode, których wiek nie przekracza 40 lat, posiadające kwalifikacje rolnicze, zatwierdzony biznesplan oraz wykazujące określoną wielkość fizyczną i ekonomiczną przedsięwzięcia⁵⁹. Należy jednak podkreślić, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 definiuje „młodego rolnika” jako osobę osobiście kierującą gospodarstwem, czyli w zakresie konstrukcji podobnie jak rolnika indywidualnego w jego ustawowej postaci. Zatem w świetle wskazanego mechanizmu interwencji publicznej realizowanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej gospodarstwa rodzinne prowadzone przez członków rodziny nie kwalifikują się do objęcia wsparciem, co budzi wątpliwości w zakresie zgodności takich regulacji z Konstytucją RP⁶⁰.

Oceniając prawny mechanizm wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej, mający być środkiem aktywnego kierowania obrotem nieruchomościami rolnymi, trzeba wskazać, że w praktyce jego stosowania nie odgrywa on istotnej roli. Obrazują to dane liczbowe, zgodnie z którymi do KOWR w 2018 r. wpłynęło 19,8 tys. wniosków o wydanie stosownej zgody, wydanych zostało 18,6 tys. decyzji administracyjnych, w tym 17,2 tys. pozytywnych, a jedynie 293 negatywne⁶¹.

Dostrzegając ten stan rzeczy, u którego podstaw leżał przede wszystkim brak odpowiednich środków w budżecie państwa na realizację obowiązku nabycia nieruchomości rolnych w razie niewyrażenia przez KOWR zgody na ich zbycie, ustawodawca nowelą z 26 kwietnia 2019 r. zmienił dotychczasową treść art. 2a ust. 6a u.k.u.r. W aktualnym stanie prawnym obowiązek nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa został wyłączony w przypadku, gdy z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje podmiot inny niż zbywca oraz gdy nie wykazano braku możliwości sprzedaży nieruchomości na rzecz rolnika in-

⁵⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 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 2019 r., poz. 1362 ze zm.).

⁵⁹ P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 83–85.

⁶⁰ M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego przez sądownictwo konstytucyjne*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy...*, s. 56.

⁶¹ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w roku 2018, s. 52, online: www.kowr.gov.pl/uploads/pliki/analizy/2019.05.15_SPRAWOZDANIE_KOWR_2018_z_podpisem_DG_i_z_ok%C5%82adk%C4%85.pdf [dostęp: 1.12.2019].

dywidualnego lub gdy odmowę uzasadniono ziszczeniem się w odniesieniu do nabywcy przesłanki nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Zmiana ta przyczyni się do bardziej rygorystycznego stosowania mechanizmu wyrażania zgody na nabycie nieruchomości.

Co do przyjętego w u.k.u.r. modelu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, którą sprawuje KOWR, podmiotowi temu przysługują (poza omówioną wyżej administracyjną formą reglamentowania obrotu) uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym: prawo pierwokupu oraz prawo wykupu (prawo nabycia). Stosowanie zarówno prawa pierwokupu (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.), jak i prawa wykupu (art. 4 u.k.u.r.) jest niezależne od procedury wyrażenia zgody na nabycie, choć jej uprzednie uzyskanie wyłącza wskazane uprawnienia KOWR⁶². Jednakże prawo pierwokupu lub prawo wykupu będzie mogło zostać przez KOWR wykonane w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości jest co prawda rolnik indywidualny, lecz nabyta nieruchomość w związku z powiększeniem gospodarstwa rodzinnego spowodowała przekroczenie określonej dla takiego gospodarstwa normy obszarowej 300 ha, jak również w sytuacji, gdy nabyta nieruchomość rolna nie jest położona w gminie, w której mieszka nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą⁶³.

W świetle tych regulacji nawet rolnik indywidualny, uprawniony do nabycia nieruchomości rolnych bez konieczności uzyskania zgody KOWR, w określonych wyżej przypadkach musi liczyć się z możliwością skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu lub prawa wykupu.

Mechanizmem, który służy ochronie gospodarstwa rodzinnego w jego normatywnej postaci, jest prawo pierwokupu, określone w art. 3 ust. 1 u.k.u.r., przyznane dzierżawcy w przypadku, gdy nabywana nieruchomość wchodzi w skład prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego, zaś umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty. Mechanizm ten zastąpił prawo pierwokupu określone uchylonym przez u.k.u.r.⁶⁴ art. 695 § 2 Kodeksu cywilnego.

Natomiast prawo wykupu, określone w art. 4 u.k.u.r., ma znacznie szerszą sferę oddziaływania niż w postaci sprzed nowelizacji w drodze ustawy z 16 kwietnia 2016 r. Dotyczy ono obecnie wszelkich zdarzeń skutkujących przeniesieniem własności nieruchomości, z wyłączeniem m.in. nabycia przez osobę bliską zbywcy⁶⁵. Będzie ono miało zastosowanie m.in. w przypadku dziedziczenia testamentowego przez osobę inną niż rolnik indywidualny oraz osobę

⁶² Art. 3 ust. 5 pkt 2 oraz art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r.

⁶³ Art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.

⁶⁴ Art. 10 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu tego aktu (Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz. 592).

⁶⁵ Art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b u.k.u.r.

bliską spadkodawcy⁶⁶. Nie ma zaś zastosowania m.in. w związku z wykonaniem umowy z następcą.

Warto podkreślić, że po nowelizacji u.k.u.r. prawo pierwokupu oraz prawo wykupu mają również zastosowanie do czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości rolne o powierzchni od 0,3 ha i mniejszej niż 1 ha⁶⁷. Obrót takimi nieruchomościami jest co prawda zwolniony z obowiązku uzyskania zgody na ich nabycie, ale jednocześnie podlega one reżimowi omawianych uprawnień cywilnoprawnych KOWR. Wydaje się, że tego rodzaju ingerencja ustawodawcy w swobodę obrotu jest nadmierna, gdyż grunty o takim areale wykazują co do zasady niewielką przydatność rolniczą i rzadko mogą właściwie służyć realizacji celu powiększania gospodarstw rodzinnych. Warto wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁸, określonym nowelą z 26 kwietnia 2019 r., sprzedaż lub wdzierżawienie przez KOWR nieruchomości rolnej w drodze przetargu ograniczonego jest możliwe w odniesieniu do tych nieruchomości, których powierzchnia przekracza 1 ha.

Aby zapewnić rolnicze wykorzystanie nabytych gruntów, ustawodawca wykreował również określone w art. 2b u.k.u.r. obowiązki nakładane na nabywców nieruchomości rolnych, które można uznać za daleko posuniętą ingerencję w prawo własności nieruchomości rolnych na jego podstawowych płaszczyznach, tj. w zakresie uprawnienia do korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią⁶⁹. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia jej nabycia, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzenia tego gospodarstwa osobiście, a także aktualny w tym czasie zakaz zbycia lub oddania nabytej nieruchomości w posiadanie innym podmiotom mają charakter powszechny, tak więc dotyczą zarówno rolników indywidualnych, jak i podmiotów, które nabyły nieruchomości po uzyskaniu zgody na nabycie wydanej przez Dyrektora Generalnego KOWR⁷⁰. Obowiązki te nie dotyczą jednak osób bliskich zbywcy ani nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia⁷¹. Zawarty w art. 2b ust. 1

⁶⁶ Art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. c u.k.u.r.

⁶⁷ Art. 1a pkt 1 lit. b. oraz art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.u.r.

⁶⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 817.

⁶⁹ B. Ziemianin, *Prawo rzeczowe*, Kraków 2003, s. 46.

⁷⁰ Nowelizacja z dnia 26 kwietnia 2019 r. dokonała również istotnej zmiany kompetencyjnej w zakresie wyrażania zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości, poprzez ustalenie nowej treści art. 2b. ust. 3 u.k.u.r. i określenie Dyrektora KOWR jako władnego do wyrażenia zgody na dokonanie takich czynności. Zgoda ta przyjmuje postać decyzji administracyjnej, której wydanie warunkowane jest przesłankami ważnego interesu nabywcy (pierwotnego) oraz interesu publicznego.

⁷¹ Katalog wyłączeń określony został w art. 2b. ust. 4 u.k.u.r.

u.k.u.r. wymóg osobistego prowadzenia w okresie 5 lat⁷² gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości, stoi – w moim przekonaniu – w sprzeczności z konstytucyjnymi założeniami, realizacji których winien służyć proces kształtowania ustroju rolnego. Ustawodawca poprzez omawianą regulację przesądza *de facto* o zindywidualizowanym, a nie rodzinnym, sposobie prowadzenia gospodarstwa rolnego, pod rygiem ryzyka następczego nabycia nieruchomości przez KOWR w trybie art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Z tego względu można sądzić, że wymóg ten stoi w sprzeczności z zasadą wywodzoną z art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którą rodzinne gospodarstwo rolne, jako preferowane ustrojowo, powinno opierać się na osobistej pracy rolnika i jego rodziny⁷³. Co więcej, ustawodawca, w świetle zasad konstytucyjnych zobowiązany jest chronić dobro rodziny przez podejmowanie działań zmierzających do umocnienia naturalnych więzów między członkami rodziny, w szczególności do umacniania ekonomicznych podstaw jej bytu⁷⁴. Dodać wypada, że w treści uzasadnienia do noweli z 14 kwietnia 2016 r. podkreślona została antyspekulacyjna rola krytykowanego mechanizmu, mającego w założeniu przeciwdziałać pozarolniczemu wykorzystywaniu nieruchomości rolnych i traktowaniu ich jako lokaty kapitału.

W odniesieniu do wywodzonego z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. zakazu zbycia lub oddania nieruchomości rolnej w posiadanie w okresie 5 lat od jej nabycia należy wskazać, że łączy się on bezpośrednio z wcześniej omówionym obowiązkiem nabywcy osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Mechanizm ten zabezpiecza funkcje produkcyjne gospodarstw rolnych, co jest istotne z punktu widzenia funkcji społecznych prawa własności w kontekście postulatu należytego wykorzystania zasobów ziemi⁷⁵.

Warto również podkreślić, że nowela u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. wprowadziła mechanizm umożliwiający KOWR nabywanie nieruchomości rolnych⁷⁶ na rzecz Skarbu Państwa. Jak wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy, chodzi tu o sytuacje, w których o nabycie wystąpi dotychczasowy właściciel nieruchomości. Nabycie to będzie więc miało charakter dobro-

⁷² Art. 2b ust. 1 u.k.u.r. Nowelizacja z 26 kwietnia 2019 r. skróciła okres wiążący nabywcę w zakresie prowadzenia lub osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdyż wcześniej wynosił on 10 lat.

⁷³ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 sierpnia 2016 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 36/16.

⁷⁴ P. Bucóń, *Konstytucyjne podstawy wspierania rodziny przez władze publiczne w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 4, s. 122.

⁷⁵ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, „Opinie i Ekspertyzy OE-214”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 8, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/2433/plik/oe-214_internet.pdf [dostęp: 1.12.2019].

⁷⁶ Art. 4b ust. 1 i ust. 2 u.k.u.r.

wolny. Zgodnie z art. 4b ust. 1 u.k.u.r. nabycie nieruchomości rolnej w omawianym trybie może nastąpić w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Założyć więc można, że nabyta przez KOWR nieruchomość po wejściu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zostanie następnie zagospodarowana przez KOWR w drodze przetargu ograniczonego, a więc w celu rozdysponowania jej na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

3. Podsumowanie

Regulacje u.k.u.r. jako służące z założenia ochronie własności rolniczej powinny być interpretowane w świetle zasad wywodzonych z art. 23 Konstytucji oraz przez pryzmat intencji wyrażonych w preambule tego aktu.

Jednak regulacje tej ustawy sprowadzają się zasadniczo do reglamentacji obrotu nieruchomościami rolnymi oraz określenia uprawnień państwa, działającego w sferze dominium za pomocą powiernika, w zakresie nabywania od podmiotów prywatnych prawa własności gruntów rolnych. Gospodarstwo rodzinne, które w drodze omawianej regulacji uzyskało swą normatywną postać, nie stało się jednak obiektem bezpośredniego oddziaływania tej ustawy. Skutki tego zaniechania nie wywołują przy tym społecznych i gospodarczych konsekwencji, wydaje się, że z uwagi na odmienność konstrukcyjną gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu ustawowym od jego realnej formy istniejącej w polskich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych.

Ustawowa ochrona tak pojętych gospodarstw rodzinnych polega więc głównie na uprzywilejowaniu rolników je prowadzących w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, a sama konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego limituje administracyjny rygor kształtowania stosunków własnościowych z ich udziałem⁷⁷. Przyjęcie tak określonego modelu ochrony gospodarstw rodzinnych powinno być oceniane pod kątem normy programowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP. Można wyrazić wątpliwość co do osiągnięcia celu regulacji u.k.u.r., który określono jako wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, mając na uwadze, że ustawa kreuje tę kategorię prawną jedynie w celu usprawiedliwienia złagodzenia w stosunku do tych gospodarstw rygorów dotyczących obrotu i to kosztem konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej oraz majątkowej pozostałych podmiotów⁷⁸.

⁷⁷ Z. Truskiewicz, *O własności rolniczej...*, s. 251.

⁷⁸ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 sierpnia 2016 r. kierowane do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 36/16.

Warto przypomnieć, że zgodnie z argumentacją zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.⁷⁹ ustrojodawca dopuścił możliwość określenia odrębnych uregulowań w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi w stosunku do gospodarstw rodzinnych. Jednak te odrębne uregulowania muszą mieścić się w podstawach aksjologicznych określonych art. 23 ustawy zasadniczej, nakazujących postrzegać gospodarstwo rodzinne jako jednostkę gospodarczą, w której eksponowane są więzy osobiste osób prowadzących w jego ramach gospodarkę rolną⁸⁰. Wydaje się, że „gospodarstwo rodzinne” zdefiniowane przepisami u.k.u.r. standardu tego nie spełnia. Wyróżniające je normy obszarowe mają charakter szablonowy i nie odnosi się do żadnych uwarunkowań ekonomicznych prowadzenia produkcji określonego rodzaju. Nie świadczą również o potencjale produkcyjnym gospodarstwa jako jednostki zapewniającej godziwe utrzymanie rodzinie rolniczej⁸¹. Natomiast „rolnik indywidualny”, jako kluczowy element podmiotowy gospodarstwa rodzinnego, wyznacza jego pojmowanie z pominięciem więzów rodzinnych łączących pracujące w nim osoby, a przez pryzmat statusu pojedynczej osoby, która jest zobowiązana i uprawniona do osobistego kierowania gospodarstwem⁸². W tym kontekście gospodarstwo rodzinne określone przepisami u.k.u.r. jest gospodarstwem indywidualnym w ścisłym znaczeniu, tj. jednoosobowym⁸³.

W zakresie ochrony nieruchomości rolnych będących pierwotnym przedmiotem własności rolniczej u.k.u.r. wprowadziła rozwiązania ukierunkowane na zagwarantowanie ich funkcji produkcyjnych jako podstawowego czynnika w działalności rolniczej. Zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej warunkowana jest bowiem zobowiązaniem się nabywcy do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanym gruncie rolnym, a w niektórych przypadkach – wykazaniem się przez nabywcę kwalifikacjami rolniczymi oraz odpowiednim biznesplanem. Sprzyja to realizacji założenia, że nabyte nieruchomości będą wykorzystywane rolniczo przez osoby do tego przygotowane.

⁷⁹ Sygn. akt P 4/99.

⁸⁰ B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 18.

⁸¹ B. Jeżyńska, *Podstawy prawne wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach polityki strukturalnej UE oraz interwencjonizmu państwowego*, w: M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 275.

⁸² S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej – adekwatność stosowanych instrumentów prawnych*, w: E. Kremer, Z. Truszkiewicz (red.), *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009, s. 204.

⁸³ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 15.

Jednakże zbyt szeroko ujęta definicja nieruchomości rolnej rzutuje na rzeczywisty zakres oddziaływania zawartych w u.k.u.r. mechanizmów ochronnych, dając argumenty do podważania ich zasadności i adekwatności.

Zastrzeżenia budzi przewidziany ustawą mechanizm wyłączenia możliwości dysponowania gruntami w pięcioletnim okresie od dnia ich nabycia. Słusznie jest krytykowany jako przejaw nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności. Nawarstwianie się tego typu regulacji może w konsekwencji doprowadzić do takiego pojmowania własności rolniczej, w którym prawa właściciela zostaną sprowadzone do kategorii *nudum ius*, tj. gołego prawa⁸⁴.

Określenie w trybie „zapisu rolnego” w ustawie zasadniczej gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego powinno stanowić imperatyw w zakresie działań ustawodawczych. Oznacza to, że konstrukcja normatywna gospodarstwa rodzinnego musi uwzględniać rodzinny charakter takiej jednostki. To właśnie funkcja rodzinna gospodarstw rolnych ma podlegać ochronie prawnej. Dlatego aktualne regulacje odnoszące się do gospodarstw rodzinnych nie spełniają swej roli ani w zakresie zapewnienia odpowiedniego standardu życia rodzinie rolniczej, ani w kwestii określenia podstawy organizacji tego typu gospodarstw w aspekcie zewnętrznym (normy obszarowe, tytuły władania gruntami, formy organizacyjno-prawne), ani w aspekcie wewnętrznym (status prawny członków rodziny prowadzących gospodarstwo, zasady podziału dochodu)⁸⁵.

Skoro ustawodawca uczynił te wyznaczniki celami przyjętych regulacji prawnych kształtujących ustrój rolny, co potwierdza nadana aktowi preambuła, to powinien dobrać adekwatne, a nie fasadowe, mechanizmy prawne służące wspieraniu i ochronie prawidłowo rozumianych gospodarstw rodzinnych.

PROTECTION OF AGRICULTURAL PROPERTY IN THE LIGHT OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The purpose of the deliberations presented in this article is to assess the protection of agricultural property in the light of the Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system, taking into account its amendments of 2016 and 2019. In the author's opinion, the provisions of this Act that serve the purpose of the protection of agricultural property should be interpreted in the light of the principles derived from Article 23 of the Constitution of the Republic of Poland and from the perspective of the intentions expressed in the preamble to this Act. However, the instruments contained therein serve mainly to regulate trading in

⁸⁴ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 139.

⁸⁵ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego...*, s. 21.

agricultural property and to exercise the powers of the state acting with the help of a trustee in the *dominium* sphere, acquiring the ownership of agricultural land from private entities. It is therefore concluded that the “family holding” defined in the Act does not correspond in its normative form to the constitutional model, and the statutory protection granted to it is only apparent and ineffective.

LA TUTELA DELLA PROPRIETÀ AGRICOLA ALLA LUCE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

L'articolo si propone di esaminare il problema di tutela della proprietà agricola alla luce della legge sul regime agricolo dell'11 aprile 2003, incluse le revisioni del 2016 e del 2019. Secondo l'autore, le disposizioni ivi contenute, intese a proteggere la proprietà agricola, dovrebbero essere interpretate alla luce dei principi derivati dall'art. 23 della Costituzione polacca e attraverso il prisma di intenzioni ivi espresse nel preambolo. Tuttavia, a suo parere, gli strumenti, derivanti dalla legge menzionata, si prestano più che altro a regolare la compravendita di fondi agricoli e a far esercitare i poteri dello Stato, nell'ambito dell'acquisizione della proprietà di terreni agricoli da soggetti privati. In conclusione, afferma che la “azienda di famiglia”, così come definita nella legge riportata, non corrisponde, nella forma normativa acquisita, al modello costituzionale, e la tutela giuridica ad essa concessa è del tutto apparente e inefficace.

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

ORCID: 0000-0001-9277-4262

Adekwatność instrumentów prawnych kształtowania ustroju rolnego

1. Wprowadzenie

Od 1 października 1990 r. w Polsce co do zasady zniesiono ograniczenia w obrocie własnościowym gruntami rolnymi¹. Szczególnym regulacjom podlegał obrót gruntami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa² i jednostek samorządowych³, tyle że nie ze względu na naturę tych gruntów, lecz ze względu na ochronę obrotu mieniem publicznym i na wymóg transparentności obrotu. Jednak cudzoziemcy zgodnie z ustawą z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁴ nadal mogli nabyć nieruchomość dopiero po uzyskaniu zezwolenia ministra spraw wewnętrznych (od 26 kwietnia 2004 r. – ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Ustawa zwalniała z obowiązku uzyskania zezwolenia w przypadkach określonych w art. 8⁵, ale nieruchomości położone w strefie nadgranicznej oraz grunty rolne powyżej 1 ha (art. 8 ust. 3) nie podlegały tym zwolnieniom. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wynegocjowano, że wymóg zezwolenia w przypadku nieruchomości nabywanych przez cudzoziemców będzie obowiązywał przejściowo co do zasady przez 12 lat, tj. do 30 kwietnia 2016 r. (art. 8 ust. 2 pkt 1). Jednakże przed uroczystym

¹ Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

² Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.), zwana dalej u.g.n.r.S.P.

³ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65).

⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 2278 ze zm.

⁵ O treści ustalonej art. 1 ustawy z 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ora ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 49, poz. 466).

podpisaniem 16 kwietnia 2003 r. Traktatu akcesyjnego w Polsce 11 kwietnia 2003 r. uchwalono ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (zwaną dalej u.k.u.r.). Weszła ona w życie 16 lipca 2003 r.⁶, a więc 9,5 miesiąca przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Tytuł sugerował, że uchwalona ustawa będzie fundamentalna dla polskiego rolnictwa. Do tytułu tej ustawy nawiązywała i nawiązuje nadal treść jej art. 1. Postanowiono w nim bowiem, że ustawa określa zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Z jednej strony są to sposoby kształtowania ustroju rolnego, a z drugiej cele regulacji zamieszczonych w u.k.u.r.

Problem w tym, że ustawodawca w zasadzie ograniczył się do poddania kontroli obrotu własnościowego nieruchomościami rolnymi, dokonywanego na podstawie umów (sprzedaży i innych umów przenoszących własność). Kontrolę obrotu powierzono Agencji Nieruchomości Rolnej⁷, którą wyposażono w prawo pierwokupu lub w prawo nabycia na rzecz Skarbu Państwa – co do zasady – każdej nieruchomości rolnej objętej umową, bez względu na jej powierzchnię. Nadto prawo pierwokupu przyznano dzierżawcom nieruchomości rolnych, i to mające pierwszeństwo przed prawem pierwokupu przyznanego Agencji. Podstawowy instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych sprowadzono natomiast do wyłączenia prawa pierwokupu lub prawa nabycia nieruchomości rolnej, wykonywanego na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku jej nabywania na powiększenie rodzinnego gospodarstwa rolnego (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1), a więc przez rolnika indywidualnego, spełniającego odpowiednie przesłanki, w tym w postaci kwalifikacji rolniczych. Chcąc wzmocnić oddziaływanie szczegółowych uregulowań, w art. 9 u.k.u.r. przewidziano odpowiednie sankcje za naruszenie wymogów tej ustawy.

Przyjęcie powyższych rozwiązań prawnych sprawiło, że działaniu u.k.u.r. poddano niemalże wszystkie nieruchomości rolne, bez względu na ich powierzchnię. Do oddziałów Agencji zaczęły wpływać z całej Polski tysiące wypisów aktów notarialnych, obejmujących umowy dotyczące przenoszenia własności nieruchomości rolnych. Było to zjawisko na tyle uciążliwe i kosztowne, że w 2008 r. złożono do Sejmu projekt zmiany ustawy o kształtowa-

⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 64, poz.592.

⁷ Nazywanej od chwili jej założenia Agencją Własnością Rolnej Skarbu Państwa, której nazwę zmieniono na „Agencja Nieruchomości Rolnych” w związku z powierzeniem jej zadań związanych z kontrolą obrotu własnościowego gruntami rolnymi (art. 12 u.k.u.r.).

niu ustroju rolnego (przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji), w którym zaproponowano wyłączenie prawa pierwokupu i prawa nabycia przysługującego Skarbowi Państwa do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (druk sejmowy IV kadencji nr 1053). W uzasadnieniu projektu można przeczytać m.in.:

spośród około 80 tysięcy umów przekazywanych rocznie do Agencji, w stosunku do których przysługuje jej prawo pierwokupu, aż 80% dotyczy nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha, obrót którymi nie wpływa na poprawę struktury agrarnej.

W 2009 r. do Sejmu wpłynął zbliżony projekt senacki (druk senacki 1745). Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi na dodatkowym posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2010 r. zdecydowała jednak o wniesieniu poprawki do projektu ustawy zmieniającej u.k.u.r., sprowadzającej się do podwyższenia normy z 1 ha do 5 ha (druk sejmowy VI kadencji nr 2931-A). Ustawa zmieniająca u.k.u.r. z podwyższoną normą powierzchniową do 5 ha weszła w życie 8 lipca 2010 r.⁸ Tak znaczące podwyższenie normy powierzchniowej miało zasadniczy wpływ na liczbę zawiadomień kierowanych do ANR. W całym 2009 r., poprzedzającym wejście noweli, do Agencji wpłynęło 81,3 tys. umów przenoszących własności nieruchomości rolnych, z czego nabyto tylko 18 nieruchomości o łącznej powierzchni 683 ha (!)⁹. Natomiast w całym 2011 r. do Agencji wpłynęło już o wiele mniej takich umów, bo blisko 2,5 tys., z czego w całym 2011 r. nabyto tylko 5 nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 61 ha¹⁰.

Dnia 30 kwietnia 2016 r. upływał dwunastoletni okres przejściowy dotyczący nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z EOG. W związku z tym w marcu 2016 r. złożono w Sejmie projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy VIII kadencji nr 293), zwanej dalej „ustawą o wstrzymaniu sprzedaży”. Proponowane zmiany dotyczyły również podstawowego aktu regulującego obrót własnościowy gruntami rolnymi, tj. u.k.u.r. (art. 7 projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży). W bardzo obszernym, bo liczącym 54 strony, uzasadnieniu do projektu tej ustawy przede wszystkim wy-

⁸ Dz.U. Nr 110, poz.725.

⁹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2009 r., Warszawa 2010, s. 10.

¹⁰ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r., Warszawa 2012, s. 9 i 10.

jaśniano motywy proponowanych zmian. Samym projektowanym rozwiązaniem prawnym poświęcono zaś niewiele uwagi.

W uzasadnieniu podkreślono:

Nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego obowiązku wyżywienia całego społeczeństwa. Właściwości umożliwiające rolnicze wykorzystanie gruntów nie mają charakteru powszechnego, trwałego i niezmiennego. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny być poddane szczególnym regulacjom prawnym.

Zauważono również, że istnieje zagrożenie, iż po 30 kwietnia 2016 r.

ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. (...) Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. (...) Wiele z proponowanych w projekcie rozwiązań ma swoje odpowiedniki w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. (...) Komisja Europejska opublikowała raport, z którego wynika, że polscy rolnicy zarabiają średnio trzy razy mniej w porównaniu do rolników z Francji czy innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W tym kontekście zwrócono uwagę na niekorzystne zjawiska zachodzące w Polsce, podkreślając:

W latach 2002–2010 ubyto w Polsce (według GUS) ok. 1,4 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 8,3% ich ogółu (Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011). Przyczyną tego zjawiska jest m.in. wykupowanie ziemi od rolników w celu jej przeznaczenia na cele inne niż rolne. Z tych powodów znaczna część gruntów, nadal klasyfikowana w naszym kraju jako użytki rolne, zapewne nigdy już nie będzie wykorzystywana do celów rolniczych. Stąd też szczególnie ważne jest przeciwdziałanie spekulacji w obrocie gruntami rolnymi oraz zapewnienie, aby były one wykorzystywane przez osoby mające odpowiednie kwalifikacje i dające rękojmię należytego ich rolniczego wykorzystania. (...) w Polsce, mimo iż do maja 2016 r. obowiązuje zakaz kupowania ziemi przez obcokrajowców i przedsiębiorstwa zagraniczne, przede wszystkim z państw UE, podmioty te wykupiły już 200 tys. ha ziemi.

W ramach badania zgodności proponowanych zmian z Konstytucją powołano się także na wyrok TK z 12 stycznia 1999 r. (P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2). W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono:

Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę (...) stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. (...) zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowią – formalne jak i materialne – kryterium dla kontroli dokonywanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. (...) Odrębne unormowanie (...) w art. 64 ust. 3 (...) nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 konstytucji (...) określenie przesłanek ograniczenia prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 nie zawiera w swojej treści wskazania wartości i dóbr, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określenie to ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności).

Ocena z perspektywy prawa unijnego również wypadła pozytywnie, gdyż w uzasadnieniu projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży napisano, co następuje:

Oceniając opiniowany projekt ustawy z punktu widzenia przedstawionego wyżej standardu unijnego, nie można uznać, aby koncepcja zaproponowana w tym projekcie była niezgodna z prawem UE. Wartości, których ochronie ma służyć projekt, są spójne z wartościami, które – w świetle orzecznictwa TSUE – mogą uzasadniać ograniczenie swobody przepływu kapitału. Zauważyć wreszcie należy, że w wielu krajach Unii Europejskiej, takich jak np. Francja, Niemcy, Dania, stosuje się uregulowania ograniczające swobodę obrotu ziemią rolniczą, które polegają np. na zachowaniu niepodzielności gospodarstwa, rozbudowaniu nadzoru państwa nad obrotem, zakazywaniu rozdrabniania struktury powierzchniowej poniżej ustawowego minimum, wprowadzeniu wymogu posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych. (...) W Unii Europejskiej jeden procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 20% gruntów rolnych. Trzy procent przedsiębiorstw rolnych kontroluje 50% gruntów rolnych UE. Przytoczone wyżej problemy były powodem wielu protestów rolników. Protesty (w Polsce – podkr. ZT) rozpoczęły się w grudniu 2012 r. (...) Zasada przepływu kapitału, analogicznie do innych swobód traktowych, nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym przepływu kapitału, wszelkie ograniczenia nabywania nieruchomości są dopuszczalne, gdy za ich ustanowieniem przemawia interes publiczny, nie mają one charakteru dyskryminacyjnego i spełniają wymogi zasady proporcjonalności (wyrok z 1 czerwca 1999 r., Konle, C-302/97, wyrok z 5 marca 2002 r. Reisch and Others, C-515/99, C-527/99-C-540/99, wyrok z 23 września 2003 r. Ospelt i Schlössle Weissenberg, C-425/01). Ograniczenie takie jest jednak dopuszczalne, o ile realizuje cel służący interesowi ogólnemu, jest stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zgodny z zasadą proporcjonalności – to znaczy jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia założonego celu (zob. C-370/05 Festersen, pkt 26, Qpelt, pkt 34 – wraz z cyt. tam orzecznictwem). (...)

2. Nowelizacja u.k.u.r. w 2016 r.

Doniosłość motywów wyjaśnionych w uzasadnieniu do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży znalazła odzwierciedlenie w dodaniu do u.k.u.r. preambuły o treści:

W celu wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, które w myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej, dla zapewnienia właściwego zagospodarowania ziemi rolnej w Rzeczypospolitej Polskiej, w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i dla wspierania zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich, uchwała się niniejszą ustawę.

Nie zmieniono jednak przytoczonego wyżej art. 1 ustawy, który określał jej cele. Niemniej dodana preambuła wzmocniła wymowę tego przepisu. Nasuwa się więc pytanie, czy nowelizacja u.k.u.r. zaostrzająca rygory nabywania nieruchomości rolnych, dokonana w 2016 r. ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, wprowadza instrumenty prawne, które realizują założenia i cele u.k.u.r., wyrażone w jej preambule i art. 1.

Należy podkreślić, że przede wszystkim znacznie rozszerzono zakres znowelizowanej u.k.u.r.. Po pierwsze, zrezygnowano z zawężenia zakresu ustawy w postaci normy powierzchniowej wynoszącej 5 ha i poddano ustawie obrót własnościowy nieruchomością rolną, a także obrót prawem użytkownika wieczystego do takiej nieruchomości o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3 ha (art. 1a pkt 2 i art. 2c u.k.u.r.). Po drugie, objęto jej działaniem każde nabywanie, bez względu na rodzaj zdarzenia prawnego wywołującego zmianę właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 2 pkt 7 i art. 2c u.k.u.r.), a więc nie tylko obrót umowny. Wspomnieć należy, że dodany art. 4a potwierdzał, że ustawa powinna być stosowana w przypadku nabywania gospodarstwa rolnego, a nawet spadku czy udziału w spadku obejmującego nieruchomość rolną (art. 10701 k.c.)¹¹. Ponadto wprowadzono istotne ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w nabywaniu nieruchomości. Przyjęto bowiem zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być co do zasady wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.) oraz że w wyniku nabycia powierzchnia naby-

¹¹ Art. 1070¹, dodany do k.c. na mocy art. 10 pkt 2 u.k.u.r. z 2003 r., dotyczył zbycia spadku lub udziału spadku obejmującego tylko gospodarstwo rolne, tj. nie obejmował on spadku, do którego należała nieruchomość rolna do 1 ha, nietworząca tym samym spadkowego gospodarstwa rolnego.

wanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2 u.k.u.r.). Pojęcie rolnika indywidualnego powiązane z gospodarstwem rodzinnym, czyli m.in. z osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego, którego powierzchnia nie przekracza 300 ha, a także z posiadaniem kwalifikacji rolniczych i zamieszkiwaniem co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (art. 5 i 6 u.k.u.r.). Co więcej, nabywca nieruchomości rolnej został obciążony obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, do którego weszła nabywana nieruchomość, a gdy jest nim osoba fizyczna, to jest to obowiązek osobistego prowadzenia. Tym samym zbycie czy jakiegokolwiek inne udostępnienie nabytej nieruchomości innej osobie wymagało zgody sądu (art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.). W celu „uszczelnienia” obrotu nieruchomościami rolnymi u.k.u.r. poddano również przekształcenia podmiotowe w spółkach handlowych (art. 3a i 3b oraz art. 4 ust. 6 u.k.u.r.). Mimo iż wyżej przedstawione wymogi złagodzone, przewidując od nich wyjątki, to nowelizacja z 2016 r. radykalnie zaostryła reguły nabywania nieruchomości rolnych.

Od samego początku kazuistycznie ujęta u.k.u.r. nasuwa wiele wątpliwości i budzi kontrowersje. Jej nowelizacja jedynie pogłębiła ten stan rzeczy. Dlatego u.k.u.r. po 2016 r. już kilkakrotnie nowelizowano, z tym że nowe te zmierzały jedynie do usunięcia niektórych wątpliwości, jednocześnie rodząc nowe wątpliwości. Ustawa w nowym kształcie ma zatem realizować niezmienną cele określone w art. 1, wzmocnione preambułą dodaną w 2016 r. do u.k.u.r. Przyjrzymy się zatem temu, czy ustawa o rozszerzonej regulacji realizuje przyjęte jeszcze w 2003 r. założenia i cele. Należy przy tym przypomnieć, że z dniem 26 czerwca 2019 r. rozszerzono treść art. 1 u.k.u.r., dodając do niego trzy sposoby kształtowania ustroju rolnego, tj. przez: 1) wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, 2) wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa, 3) aktywną politykę rolną państwa¹². Wymienione sposoby już trudniej traktować jako dodatkowe cele, które miałyby być realizowane za pomocą rozwiązań prawnych przewidzianych w u.k.u.r.

¹² Art. 1 pkt 4, 5 i 6, dodane przez art. 1 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080, zmieniającej u.k.u.r. z dniem 26 czerwca 2019 r.).

3. Pierwszy cel u.k.u.r. – poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych zależy od wielu czynników, w tym uwarunkowań naturalnych, społecznych, gospodarczych i kulturowych. Jakże różnice w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych są jeszcze dzisiaj widoczne w Polsce, którą po odzyskaniu niepodległości scalono z ziem znajdujących się przez 123 lata pod panowaniem państw zaborczych! W krótkim okresie międzywojnia polskie władze koncentrowały się na umocnieniu odzyskanej w 1918 r. państwowości, także poprzez mozolne unifikowanie prawa pochodzącego od obcych ustawodawców. Podejmowano również próby uporządkowania stosunków własnościowych w rolnictwie, ale z niewielkim skutkiem. Dodatkowo odbudowie państwowości i porządkowaniu relacji społecznych w różnych obszarach, w tym w rolnictwie, nie sprzyjały ówczesne uwarunkowania społeczno-gospodarcze (następstwa straszliwej wojny, wielki światowy kryzys gospodarczy) oraz polityczne (rosnące w siłę niemal na całym świecie faszystowskie doktryny i postawy, prące ku nowej wojnie). II wojna światowa, rozpoczęta we wrześniu 1939 r. napadem na Polskę przez faszystowskie Niemcy i sowiecką Rosję, spowodowała jeszcze większe straty w ludziach i mieniu. Na domiar złego, w jej wyniku Związek Radziecki narzucił Polsce ustrój socjalistyczny, który wymuszał radykalną przebudowę stosunków własnościowych, zmierzającą generalnie do upaństwowienia ziemi i gospodarki. W przeciwieństwie do innych państw socjalistycznych i komunistycznych, w Polsce upaństwowienie przebiegało z pewnymi oporami, szczególnie w rolnictwie. Stało się tak za sprawą rozpoczętej jeszcze przez końcem II wojny światowej (w drugiej połowie 1944 r.) reformy rolnej przeprowadzanej przez polskie władze komunistyczne, utworzone, wspierane i chronione przez Związek Radziecki. Upaństwowione większe gospodarstwa rolne rozparcelowywano na kilkukhektarowe gospodarstwa, które nadawano bezrolnym i małorolnym. Na Ziemiach Odzyskanych rozdzielanie w ramach reformy rolnej upaństwowionych gospodarstw rolnych było o wiele trudniejsze. Wprawdzie na przełomie lat 40. i 50. XX wieku pojawiła się silna presja ze strony władz radzieckich, ukierunkowana na pełne uspołecznienie rolnictwa, ale po śmierci Stalina w 1953 r. osłabła. W konsekwencji w socjalistycznej Polsce ponad 70% gruntów rolnych pozostawało w rękach prywatnych, z tym że na Ziemiach Odzyskanych sektor państwowy w rolnictwie przez okres socjalizmu odgrywał o wiele większą rolę niż w pozostałej części kraju. Z tak ukształtowaną strukturą własnościową polskie rolnictwo nie mogło liczyć na silne wsparcie ze strony socjalistycznej władzy, a tym samym na tworzenie dogodnych warunków rozwoju.

W ramach przebudowy w Polsce ustroju społeczno-politycznego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku postanowiono m.in. znieść prawie wszelkie ograniczenia w obrocie własnościowym gruntami rolnymi oraz zlikwidować państwowy sektor rolniczy. Ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zwaną u.g.r.n.S.P.), która weszła w życie 1 stycznia 1992 r.¹³, utworzono Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwaną dalej Agencją) w celu sprywatyzowania państwowych gruntów rolnych, przekazywanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwanego dalej ZWRSP), również wraz z mieniem likwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Jak już wspomniano, w 2003 r. rozszerzono zadania Agencji, powierzając jej kontrolę nad obrotem własnościowym gruntami rolnymi, co znalazło odzwierciedlenie w jej nowej nazwie: Agencja Nieruchomości Rolnych. W 2017 r. Agencja została zastąpiona przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa¹⁴, zwany dalej KOWR.

Brak w Polsce po II wojnie światowej spójnej i konsekwentnej polityki rolnej negatywnie odbił się na strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. Wskutek przeprowadzonej reformy rolnej w powojennych warunkach socjalistycznego państwa przeciętna powierzchnia gospodarstwa nowo utworzonego na Ziemiach Dawnych wynosiła 5,4 ha, a na Ziemiach Odzyskanych – 7,9 ha¹⁵. Po kilkudziesięciu latach przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego niewiele się zmieniła, ponieważ w 1990 r. wynosiła 7,1 ha, w tym 6,3 ha użytków rolnych, a w 1995 r. – 7,6 ha, w tym użytków rolnych 6,7 ha¹⁶. W 2003 r., w którym weszła w życie u.k.u.r., a więc w ciągu 8 lat, przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła nieznacznie, do 8,2 ha (o 0,6 ha), w tym użytków rolnych 7,4 ha (o 0,7 ha)¹⁷. W ciągu kolejnych 7 lat nastąpił największy przyrost przeciętnej powierzchni gospodarstwa, chociaż nadal niezbyt znaczący. Przekiętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w 2010 r. wyniosła bowiem 10,1 ha (a więc wzrost o 1,9 ha), w tym 8,9 ha użytków rolnych (a więc o 1,3 ha), a w 2015 r. już tylko do 10,8 ha, w tym użytków rolnych do 9,6 ha. I po kolejnych trzech latach w zasadzie nie uległa zmianie, ponieważ w 2018 r. przeciętna powierzchnia ogólna wynosiła 10,8 ha, a użytków rolnych wzrosła o 0,1 ha, tj. do 9,7 ha¹⁸.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 817 ze zm.

¹⁴ Ustawa z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1154 ze zm.), która weszła w życie 1 września 2017 r. (art. 1 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 1503).

¹⁵ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1960, s. 206, tab. 31 (248).

¹⁶ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, s. 345, tab. 3 (355).

¹⁷ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, s. 457, tab. 3 (372).

¹⁸ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019, s. 470, tab. 3 (371).

Jeżeli chodzi o zmiany powierzchniowe w gospodarstwach w poszczególnych kategoriach obszarowych, to w latach 2010–2018 pozostawały one na podobnym poziomie. Jedynie o ok. 1% zmalała liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni od 2,00 do 4,99 ha i od 5,00 do 9,99 ha. Dokładnie o 1% wzrosła liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni od 20,00 do 49,99 ha, z tym że z 6,5% w 2010 r. do 7,4% w 2015 r., a w 2018 r. do 7,5%. Natomiast liczba gospodarstw obejmujących użytki rolne o powierzchni powyżej 49,99 ha wzrosła z 1,6% w 2010 r. do 2,4% w 2015 r. i zmalała do 2,3% w 2018 r.¹⁹

Ów powolny wzrost przeciętnych norm obszarowych spowodowany był wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć reprivatyzowane grunty rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Od 1992 r. do końca 2018 r. sprzedano bowiem z ZWRSP grunty o łącznej powierzchni 2 712,3 tys. ha gruntów, tj. 57% gruntów przyjętych do Zasobu²⁰, przy czym do końca 2003 r., w którym weszła w życie u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu, Agencja sprzedawała 1373,5 tys. ha gruntów²¹. Zintensyfikowanie sprzedaży nastąpiło w trzecim roku po rozpoczęciu działalności Agencji, tj. w 1995 r. Sprzedaż na podobnym poziomie trwała aż do 2015 r. Agencja sprzedawała w tym czasie rocznie średnio ok. 121 tys. ha gruntów, z tym że najwięcej w 1996 r. – 192,6 tys. ha, najmniej w 2015 r. – 76,6 tys. ha, a w 2016 r. już tylko 17,7 tys. ha²². Wejście ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości istotnie ograniczyło sprzedaż, która 2018 r. wniosła zaledwie 3 358 ha²³.

W Raporcie z działalności Agencji w 2016 r. można przeczytać, że od chwili wejścia w życie u.k.u.r. (16 lipca 2003 r.) do 31 grudnia 2016 r. do Agencji wpłynęło 648,2 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznym obszarze ok. 1249,4 tys. ha oraz 10 powiadomień o zmianach personalnych w spółkach osobowych, będących właścicielami nieruchomości o łącznej powierzchni 36,4 ha. Agencja złożyła – jak to określono w Raporcie – „deklaracje nabycia” w 628 przypadkach dotyczących nieruchomości o łącznej powierzchni 17,8 tys. ha, czyli średnio w jednym roku niewiele ok. 1,37 tys. (!) ha gruntów²⁴. W 2018 r., a więc już w drugim pełnym roku obowiązywania noweli

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, Warszawa 2019, s. 18.

²¹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 roku, Warszawa 2004, s. 12.

²² Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku, Warszawa 2017, tab. na s. 44.

²³ Sprawozdania z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, s. 20.

²⁴ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 13.

u.k.u.r. z 2016 r., do KOWR wpłynęło 1279 warunkowych umów sprzedaży dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 6477 ha, w stosunku do których KOWR przysługiwało prawo pierwokupu na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r., oraz 221 zawiadomień dotyczących nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 644 ha, w stosunku do których KOWR przysługiwało prawo nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. KOWR złożył 28 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni ok. 675 ha, nie złożono natomiast ani jednego oświadczenia o wykonaniu prawa nabycia nieruchomości rolnych²⁵. W 2018 r. KOWR nie złożył również oświadczenia o skorzystaniu z prawa nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych w związku z ich przekształceniami podmiotowymi (na podstawie art. 3b ust. 1 u.k.u.r.)²⁶. W tym samym roku KOWR nabyło 145 ha gruntów na żądanie właścicieli, którzy nie mogli zbyć swoich gruntów rolnych (na podstawie art. 2a ust. 6 u.k.u.r.)²⁷.

W 2018 r. do KOWR wpłynęły 19 874 wnioski o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 55,5 tys. ha. Wydano łącznie 18581 decyzji administracyjnych (dotyczących nieruchomości rolnych o powierzchni 50,8 tys. ha, z czego 17 152 decyzji pozytywnych (dla nieruchomości o powierzchni 43,9 tys. ha), a także 1136 decyzji o umorzeniu postępowania (dla nieruchomości o powierzchni 4 tys. ha) i 293 decyzji negatywnych (dla nieruchomości o powierzchni 2,9 tys. ha)²⁸.

W 2018 r. do KOWR od spółek prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych, wpłynęło 2918 zawiadomień, z czego 2837 dotyczyło sprzedaży udziałów/akcji (na podstawie art. 3a ust. 1 u.k.u.r.), a 8 – nabycia udziałów/akcji (na kwotę ogółem 844 mln zł), tj. przypadków, w których KOWR przysługiwało prawo nabycia udziałów/akcji (art. 4 ust. 6 ww. ustawy). W 2018 r. KOWR złożył 926 oświadczeń, natomiast nie złożył żadnych oświadczeń o skorzystaniu z prawa nabycia udziałów/akcji²⁹.

W 2018 r. KOWR przeprowadził 967 kontroli dotyczących wywiązywania się przez nabywców nieruchomości rolnych z ww. zobowiązań ustawowych. W sześciu przypadkach stwierdzono uchybienia, tj. ustalono, że kontrolowani nabywcy nieruchomości rolnych nie wywiązali się z ciążących na nich zobowiązań. W dwóch przypadkach sprawy zostały przekazane do

²⁵ Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, s. 59 i 60.

²⁶ Wpłynęło 14 zawiadomień, obejmujących łącznie 438 ha gruntów – *ibidem*, s. 61.

²⁷ *Ibidem*, s. 62 i 63.

²⁸ *Ibidem*, s. 53.

²⁹ *Ibidem*, s. 62.

sądu, a kolejne cztery były analizowane przez KOWR w celu podjęcia dalszych działań³⁰.

Chcąc dokonać oceny skutków oddziaływania u.k.u.r. na strukturę obszarową gospodarstw rolnych, należy mieć na uwadze, że wymienionej ustawie podlega od 2016 r. w zasadzie każda zmiana własnościowa (również w zakresie użytkowania wieczystego) w obrocie nieruchomości rolnymi o powierzchni wynoszącej co najmniej 0,3 ha. Nie można też zapominać, że ustawa nie zawiera przepisów, których bezpośrednim celem byłoby zapobieganie niekorzystnym podziałom gospodarstw rolnych.

Przytoczone dane statystyczne utwierdzają w przekonaniu, że u.k.u.r. w zasadzie nie ma wpływu na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W ciągu 28 lat, tj. między 1990 a 2018 r., przeciętna ogólna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego wzrosła z 7,1 ha do 10,8 ha (tj. o 3,7 ha), w tym przeciętna powierzchnia użytków rolnych w tych gospodarstwach wzrosła z 6,3 ha do 9,7 ha (tj. o 3,4 ha). Przypomnę, że w roku, w którym weszła w życie u.k.u.r. (2003), normy te wynosiły odpowiednio 7,4 ha i 8,2 ha. Z powyższych danych jednoznacznie wynika, że na zwiększenie wymienionych norm powierzchniowych wpływ miała przede wszystkim reprivatyzacja gruntów rolnych, które znajdowały się w ZWRSP, a także w jakimś stopniu wtórny obrót własnościowy, tj. bez udziału państwowych agencji. Działania podejmowane na podstawie u.k.u.r. nie mogły mieć większego znaczenia, skoro Agencja, a po jej likwidacji w 2017 r. KOWR, nabyły łącznie w ciągu 25 lat ok. 20,0 tys. ha, a ta sama Agencja w latach 1995–2015 średnio każdego roku sprzedawała na podstawie u.g.n.r.S.P. sześć razy więcej gruntów z ZWRSP, tj. ok. 121,0 tys. ha. Oznacza to, że u.k.u.r. generuje ogromne koszty społeczne, ogranicza prawa właścicielskie, natomiast nie wpływa pozytywnie na struktury obszarowe gospodarstw rolnych.

4. Drugi cel u.k.u.r. – przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych

W pierwotnej wersji u.k.u.r. zawierała postanowienia, które mogły być wykorzystywane do przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych. Otóż z rolnikiem indywidualnym powiązano normę obszarową 300 ha użytków rolnych. Za rolnika indywidualnego nie uważano ko-

³⁰ Ibidem, s. 64.

goś, kto był właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych przekraczającej 300 ha. Jednakże do wejścia w życie noweli u.k.u.r. z 2016 r., tj. do 30 kwietnia 2016 r., nabycie gruntów rolnych powyżej tej normy było możliwe w zasadzie bez ograniczeń, tyle że Agencja mogła skorzystać wówczas z prawa pierwokupu lub prawa nabycia gruntów rolnych, chyba że zachodziła sytuacja, w której ustawa znosiła prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Uprawnienia Agencji wyłączało m.in. w obrocie między osobami bliskimi (art. 3 ust. 5 pkt 2 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu) oraz w przypadku, gdy nabycie prowadziło do powiększenia rodzinnego gospodarstwa (art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b w pierwotnym brzmieniu), pod warunkiem że w wyniku nabycia powiększane gospodarstwo nie przekroczyło 300 ha. W przypadku nabywania mniejszych obszarów gruntów rolnych Agencji również przysługiwało co do zasady prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Oznaczało to, że rolnik indywidualny, który nie miał w całym kraju więcej niż 300 ha (np. 289 ha), mógł nabyć, bez kontroli ze strony Agencji, kolejne prawie 300 ha (np. 220 ha w celu powiększenia 15-hektarowego gospodarstwa). Nowela u.k.u.r. z 2016 r. w istocie nie zmieniła działania wymienionej normy. W art. 2a ust. 2 u.k.u.r. postanowiono bowiem:

Powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (...).

Nabywcą co do zasady może być tylko rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.), a więc ktoś, kto spełnia przesłanki określone w art. 6 ust. 1 u.k.u.r., a tym samym nie ma więcej niż 300 ha użytków rolnych. W konsekwencji nabywcą może być rolnik indywidualny posiadający np. w całym kraju łącznie 280 ha, w tym gospodarstwa położonego w innej części Polski o powierzchni 5 ha, nabywający dodatkowe 290 ha w celu powiększenia wymienionego gospodarstwa o powierzchnię 5 ha (art. 3 ust. 7 u.k.u.r.). Jeżeli podmiot ma w sumie więcej niż 300 ha, to nie jest już rolnikiem indywidualnym i w konsekwencji może nabyć nieruchomości rolne, tyle że za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Jedną z przesłanek wyrażenia zgody jest zaś to, że „w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych” (art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c lub pkt 3 lit. e u.k.u.r.), względnie nabywana nieruchomość wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego, czyli powierzchnia użytków rolnych w tym gospodarstwie nie przekroczy 300 ha (art. 2a ust. 4 pkt 2

lit. c u.k.u.r.). Od wymogów przewidzianych w art. 2a ust. 1 i 2 w u.k.u.r., w tym wymogu zachowania 300-hektarowej normy, przewidziano ponad 20 wyjątków (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.), w tym w odniesieniu do obrotu między osobami bliskimi.

Pierwotnie w u.g.n.r.S.P. nie przewidziano ograniczeń powierzchniowych w odniesieniu do sprzedawanych gruntów. Dopiero na mocy art. 12 ust. 10 u.k.u.r. z 2003 r. dodano w u.g.n.r.S.P. art. 28a ust. 1, w którym postanowiono, że „sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha”. Jest to o tyle zaskakujące, że w u.k.u.r. przewidziano ograniczenia w postaci 300-hektarowej normy. Jednak nowelą ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z 2016 r. (art. 6 pkt 7), a więc dopiero od 30 kwietnia 2016 r., dostosowano również normę powierzchniową przewidzianą w art. 28a ust. 1 u.g.n.r.S.P., stanowiąc, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych: 1) będących własnością nabywcy nie przekroczy 300 ha oraz 2) nabytych kiedykolwiek z Zasobu przez nabywcę nie przekroczy 300 ha.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że ograniczenie w postaci maksymalnej normy obszarowej jest ze wszelkich miar pożądane. Przemawia za tym konieczność zapobiegania szkodliwemu zjawisku, jakim jest nadmierna koncentracja w każdym sektorze, a co dopiero w sektorze rolniczym. K. Marciniuk tak ujął owo zjawisko: „zbyt duża koncentracja użytków rolnych dzieli społeczeństwo, destabilizuje obszary wiejskie, zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu, a przez to i ekologicznym, i społecznym celom Europy”³¹. Ponadto przywołał rezolucję Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w Unii Europejskiej, w której dostrzeżono m.in., że „duże rozproszenie własności jest podstawową zasadą społecznej gospodarki rynkowej i istotnym warunkiem społecznej spójności gospodarki krajowej”³². Na to mamy nazbyt wiele dowodów. Już z powyższych uwag dotyczących rozwiązań przyjętych w Polsce wynika, że regulacje, mające zapobiegać koncentracji użytków rolnych, nie są przejrzyste i spójne. Widać, że brakuje tu jasnej wizji wiodącego modelu gospodarstwa rolnego.

³¹ K. Marciniuk, *Prawne elementy ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 55.

³² *Ibidem*, s. 56.

5. Trzeci cel u.k.u.r. – zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach

Wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywcę gruntów rolnych jest w Europie niemal powszechnie stosowany³³. Są one różnie ujmowane: jako praktyczne i/lub teoretyczne. Najczęściej stanowią jedną z przesłanek dopuszczalności nabycia nieruchomości rolnej. W niektórych krajach kwalifikacje nie są wymagane, jeśli nabywany obszar nie przekracza określonej normy (np. we Francji i w Danii ok. 15 ha)³⁴. W Polsce posiadanie kwalifikacji nie jest koniecznym wymogiem nabycia gruntów. Osoba fizyczna, która nie ma kwalifikacji rolniczych, nie jest uważana za rolnika indywidualnego. W konsekwencji może od 30 kwietnia 2016 r. nabyć nieruchomość rolną, gdy jest zwolniona od obowiązku bycia rolnikiem indywidualnym (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.) albo uzyska zgodę Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Jednakże udzielenie zgody zależy od posiadania kwalifikacji, chyba że o zgodę wnioskuje właściciel nieruchomości rolnej, który wykaże, że nie mógł jej zbyć rolnikowi indywidualnemu lub nabycie ma nastąpić na podstawie innej czynności prawnej niż sprzedaż (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Ustawa nie wymaga kwalifikacji rolniczych od członków organu wykonawczego osoby prawnej ani nie przewiduje obowiązku zatrudnienia osoby z takimi kwalifikacjami.

W Polsce kwalifikacje rolnicze zostały zdefiniowane dość szeroko. Posiada je bowiem również osoba, która nie ma wykształcenia rolniczego, jeżeli tylko wykaże się co najmniej 3- lub 5-letnim stażem pracy w rolnictwie, w zależności od posiadanego wykształcenia nierolniczego, z tym że ów staż jest ujęty dość liberalnie (art. 6 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 i 3a u.k.u.r.). O znaczeniu wymogu kwalifikacji rolniczych świadczy także to, że niemal do końca 2011 r. art. 6 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu traktował jako kwalifikacje rolnicze jakiegokolwiek wykształcenie co najmniej średnie.

Tak ujęte kwalifikacje rolnicze są w zasadzie fikcją, mającą utrudniać nabywanie nieruchomości rolnych. Nawet gdyby były one ostrzej określone, to i tak wymóg ich posiadania byłby nie do pogodzenia z wolnością gospodarczą. Prowadzenie nierolniczego przedsiębiorstwa co do zasady nie wiąże się bowiem z wymogiem posiadania określonych kwalifikacji. Nie ma bowiem żadnych merytorycznych powodów, odwołujących się do specyfiki działalności rolniczej, do konstruowania wymogu tak ujmowanych kwalifikacji rolniczych,

³³ P. Błajer, *Wymóg kwalifikacji rolniczych w obrocie nieruchomościami rolnymi (studium prawnoporównawcze)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 51–74; M. Marciniuk, *Prawne elementy...*, s. 249–254.

³⁴ K. Marciniuk, *Prawne elementy...*, s. 253 i 254.

poza tworzeniem barier formalnych. Trzeba mieć również na uwadze, że negatywnym skutkiem stosowania kwalifikacji rolniczych jest zamykanie środowiska rolniczego na osoby spoza sektora rolniczego. Realnie posiadane kwalifikacje rolnicze mogą co najwyżej być jednym z kryteriów oceny w sprawie udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, ale nie są jej warunkiem koniecznym. Nie spotkałem się z badaniami, które potwierdzałyby, że osoby bez formalnych kwalifikacji rolniczych są gorszymi rolnikami.

Bycie właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których powierzchnia użytków rolnych nie przekracza łącznie 300 ha, oraz posiadanie kwalifikacji rolniczych nie wystarcza do uznania kogoś za rolnika indywidualnego. Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. wymaga ponadto zamieszkiwania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co najmniej od 5 lat oraz osobistego prowadzenia tego gospodarstwa przez ten okres. W myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r. osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego wymaga pracy w tym gospodarstwie i podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia w nim działalności rolniczej. Przyjmuje się, że prawa i podejmowanie decyzji muszą występować łącznie³⁵. Ponadto o zamieszkiwaniu przesądza się na podstawie zameldowania na pobyt stały, a nie w drodze ustalania centrum życiowego (art. 7 ust. 4 u.k.u.r.). Wymogi te również nie mają racjonalnego uzasadnienia, choćby ze względu na różnorodność działalności rolniczej albo na trudności w ustaleniu, czy nieruchomości położone w różnych częściach kraju stanowią jedno, czy wiele gospodarstw rolnych.

6. Dodane sposoby kształtowania ustroju rolnego: wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywna polityka rolna państwa

Art. 1 u.k.u.r. rozszerzono o dodatkowe sposoby kształtowania ustroju rolnego dopiero 26 czerwca 2019 r.³⁶ Jednakże rozszerzenie to ma swoją wymowę. Otóż wspomniana nowela u.k.u.r. z 2019 r. nie wprowadzała zmian, które uzasadniałyby uzupełnienie art. 1 ustawy o tak ogólnikowo brzmiące sposoby kształtowania ustroju rolnego. Rozszerzeniu sposobów kształtowania ustroju rolnego nie towarzyszyło bowiem uzupełnienie u.k.u.r. o jakieś zasadniczo nowe instrumenty prawne. W istocie nowela ta ograniczała się do uszczegółowienia i tak już kazuistycznie ujętych regulacji. Celem wspomnianej ustawy

³⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2016, s. 236.

³⁶ Zob. przypis 12.

nowelizującej z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw było w istocie usunięcie wielu wątpliwości przez jeszcze bardziej uszczegółowione regulacje. W każdym razie nie były to regulacje, które w jakimś stopniu rozszerzałyby zakres instrumentów prawnych służących kształtowaniu ustroju rolnego. Ale „wspieranie rozwoju obszarów wiejskich”, „wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa” oraz „aktywna polityka rolna państwa” ładnie brzmi. Dlatego rozszczenie art. 1 o nowe sposoby kształtowania ustroju rolnego może mieć symboliczne znaczenie, które teoretycznie może się przekładać na interpretację uprzedzisz u.k.u.r.

7. Ogólna ocena adekwatności instrumentów prawnych przewidzianych w u.k.u.r.

Faktem jest, że regulacje zamieszone w u.k.u.r. mają wybitnie kazuistyczną postać. Ponadto zarówno wewnętrzna spójność terminologiczna ustawy, jak i jej zewnętrzna spójność z innymi aktami prawnymi, zwłaszcza z kodeksem cywilnym, budzi wiele zastrzeżeń. Tego rodzaju przepisy są zazwyczaj źródłem wątpliwości interpretacyjnych, które przekładają się na niepewność w stosowaniu aktu prawnego. Ryzyka prawne wynikające z u.k.u.r. są dotkliwe zwłaszcza z tego powodu, że w art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy przewidziano sankcję nieważności za dokonanie czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy, w tym bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu (dzierżawcy i KOWR) lub bez powiadomienia KOWR o prawie nabycia bądź w przypadku zbycia lub oddania w posiadanie nieruchomości rolnej bez wymaganej zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Natomiast w ust. 3 przyznano KOWR rozszczenie o nabycie nieruchomości rolnej na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej, jeżeli jej nabywca nie wykonuje – najogólniej rzecz ujmując – obowiązków przewidzianych w u.k.u.r., sprowadzających się do nieprowadzenia gospodarstwa rolnego, obejmującego nabytą nieruchomość rolną. Tak uciążliwe sankcje są o tyle kontrowersyjne, że stoją na straży kazuistycznie ujętych regulacji, które nie realizują – jak wynika z powyższych rozważań – celów będących u podstaw tej regulacji, a tym samym nie kształtują ustroju rolnego. Trzeba też mieć na uwadze, że władcza ingerencja w stosunki prywatnoprawne, podyktowana interesem społecznym (publicznym), nie zawsze musi być powiązana z sankcją bezwzględnej nieważności. Zazwyczaj wystarcza zawieszenie lub wyłączenie skutków rzeczowych, wynikających z danej czynności prawnej, a tym samym pozo-

stawienie więzi obligacyjnej łączącej strony czynności prawnej, przynajmniej w zawieszeniu. Tymczasem coraz częściej z regulacjami oddziałującymi na relacje prywatnoprawne wiąże się sankcję bezwzględnej nieważności, nie zważając na celowość takiego kroku. W konsekwencji uciążliwości takich regulacji powinny być łagodzone w drodze interpretacji przepisów w kierunku poszukiwania norm prawnych, które ograniczają ryzyka prawne. Oznacza to, że przy poszukiwaniu norm prawnych wynikających z u.k.u.r. należy kłaść nacisk na wykładnię funkcjonalno-celowościową, kierując się wskazówką interpretacyjną, że wraz z kazuistyczną metodą regulacji, zwłaszcza wadliwej terminologicznie, maleje znaczenie wykładni literalnej. Uzasadnieniem takiej wskazówki jest konstytucyjna zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jej źródłem jest natura prawa postrzeganego jako instrument regulowania relacji społecznych. Prawo jest z założenia celowe. Stanowi narzędzie, które tworzy się ze względu na kogoś i na coś. Nawet daleko posunięte formalizm i bezwzględność prawa mogą być niekiedy uzasadnione właściwościami, uwarunkowaniami i postrzeganiem środowiska, w którym żyje człowiek. Można rzec, że immanentnym elementem prawa jest jego szeroko rozumiana proporcjonalność, w tym adekwatność. Ową cechę prawa podkreśla się zwłaszcza w prawie unijnym i publicznym, które w o wiele większym stopniu mogą oddziaływać na podstawowe wolności i prawa człowieka. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że zasada proporcjonalności dotyczy także prawa prywatnego, zwłaszcza gdy chodzi o ocenę regulacji umożliwiających władcze oddziaływanie na tego rodzaju stosunki prawne.

M. Szydło przywołuje wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które potwierdzają, iż zasada proporcjonalności oznacza, że 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, 2) muszą być one niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela³⁷. W uzasadnieniu wyroku z 25 lipca 2013 r.³⁸ Trybunał ujął wymóg adekwatności i proporcjonalności w następujących słowach:

Z istoty konstytucyjnych zasad jako norm nakazujących realizację określonych wartości, jak również – co potwierdza ugruntowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – z samej zasady demokratycznego państwa prawnego prawodawca zobowiązany jest uwzględniać w każdym wypadku konstytucyjny zakaz nadmiernej ingerencji w prawa i wolności (...). Zakaz ten w wyroku o sygn. K 11/94 powiązany został z po-

³⁷ M. Szydło, w: *Konstytucja RP*, t. I. *Komentarz. Art. 186*, Warszawa 2016, s. 791.

³⁸ Sygn. P 56/11, OTK-A 2013/6/85.

jęciem konieczności ograniczeń, a ściślej pytaniami: a) o przydatność ograniczenia do realizacji celu; b) o wybór najłagodniejszego ograniczenia; c) o adekwatność ograniczenia do celu.

Z przytoczonej wypowiedzi TK wynika, że nie chodzi tu tylko o szeroko i ogólnie rozumianą proporcjonalność, ale także o poszczególne elementy tej proporcjonalności. Tak rozumiana zasada proporcjonalności obliguje do tworzenia regulacji z jednej strony odpowiednich do zakładanych celów, a z drugiej strony jak najmniej ingerujących w relacje społeczne, w tym prywatnoprawne, ale również do odpowiedniej interpretacji przepisów, zwłaszcza tych, których efektywność z uwagi na założone cele jest niewielka. W tym kontekście nie ma podstaw materialnoprawnych, także wynikających z konstytucyjnych postanowień, by sankcję przewidzianą w art. 9 ust. 1 i 2 u.k.u.r. rozumieć jako bezwzględnie nieważność. Tu trzeba poszukiwać w drodze wykładni łagodniejszej postaci nieważności.

I w ten sposób dotarliśmy do systemowego problemu, na ile sąd jest związany językową treścią ustaw. Faktem jest, że w art. 178 ust. 1 Konstytucji postanowiono, iż „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Z perspektywy semantyki podleganie jest czymś innym niż związanie. Dodatkowo podleganie w połączeniu z niezawisłością sędziowską, wywodzoną z podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym z zasady podziału i równoważenia władz, zakorzenionej w fundamentalnej zasadzie państwa prawnego, sprawia, że sędzia wprawdzie podlega Konstytucji oraz ustawom, ale ma nad nimi władzę, przejawiającą się w kompetencji do ich wykładania zgodnie z założeniami i celami danej regulacji. I pewnością takim rozumieniu relacji między sędzią a Konstytucją i ustawami nie stoi na przeszkodzie pozytywistycznie postrzegane prawo, a tym bardziej Konstytucja odwołująca się do naturalistycznych koncepcji. Ale każdy z sędziów musi we własnym zakresie odpowiedzieć sobie na pytanie o obraz prawa i swojej roli. Jedno jest pewne: rolą sędziego nie jest stosowanie przepisów, lecz *są d z e n i e l u d z k i c h s p r a w* (!), w tym przypadku związanych z obrotem własnościowym gruntami rolnymi.

Na koniec wypada zapytać, w jakim kierunku powinny zmierzać regulacje dotyczące obrotu własnościowego gruntami rolnymi. Na pierwszym miejscu należy wymienić przeciwdziałanie koncentracji gruntów rolnych. O tym, ile ma wynosić maksymalna norma obszarowa, obejmująca wszystkie grunty rolne będące własnością czy też będące przedmiotem użytkowania wieczystego, powinni zdecydować nie prawnicy, lecz specjaliści z zakresu rolnictwa. A przechodząc do ograniczeń związanych z obrotem własnościowym gruntami rolnymi, to kierując się współczesnymi uwarunkowaniami, trzeba by dążyć do

wyznaczenia możliwie wysokiej normy, może nawet kilkunastohektarowej, do której obrót powinien być wolny od ograniczeń. Każde nabycie ponad tę normę co do zasady wymagałoby zgody odpowiedniego organu, który miałby na uwadze biznesowe plany nabywcy nieruchomości rolnej oraz m.in. skutki zmiany właściciela zarówno po stronie zbywcy, jak i nabywcy. Z poszukiwaniem odpowiednich rozwiązań prawnych wiąże się jednak ogólniejsza uwaga. Otóż w demokratycznej i wolnorynkowej Polsce nie opracowano modelu polskiego rolnictwa, które przekładałoby się na decyzje polityczne i związane z nimi regulacje prawne. A bez takiego modelu nie powinno się przystępować do tworzenia szczegółowych regulacji. Samo zapisanie w art. 23 zd. 1 Konstytucji RP, że „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, to zdecydowanie za mało.

ADEQUACY OF LEGAL INSTRUMENTS FOR SHAPING THE AGRICULTURAL REGIME

Summary

The Act of 2003 on shaping the agricultural system was adopted following the concerns about potential acquisition of agricultural land by citizens from EU Member States. The same fears determined the tightening of restrictions on the ownership of agricultural land adopted in 2016. However, the effectiveness of these restrictions – from the point of view of the objectives articulated much more widely in the Act can hardly be noticed. The basic objective, which was to improve the area structure of agricultural holdings, has not really been achieved since during the 15 years of the operation of the Act, the State purchased only about 20 thousand hectares of agricultural land pursuant to its provisions. Further, the requirement underlying another objective of the Act (i.e. ensuring that agricultural activity is carried out in agricultural holdings by persons with appropriate qualifications) seems unreasonable in contemporary social and economic conditions and, what is more, it violates fundamental freedoms protected by the Constitution. Realistically, the Act has successfully albeit only partially achieved its third basic objective, which was to counteract excessive concentration of agricultural land, limiting the acquisition of agricultural land of an area exceeding 300 ha.

L'ADEGUATEZZA DEGLI STRUMENTI GIURIDICI NELLA DEFINIZIONE DEL REGIME AGRICOLO

Riassunto

La legge del 2003 sul regime agricolo è stata approvata come risposta al timore di vedere gli stranieri provenienti dall'UE acquistare terreni agricoli. Le stesse paure hanno determinato l'inasprimento delle restrizioni alla compravendita di terreni agricoli nel 2016. Tuttavia, la loro efficacia – dal punto di vista degli obiettivi articolati molto più ampiamente nella legge menzionata – è insignificante. È difficile parlare del conseguimento dell'obiettivo di base, cioè

quello di ampliare la superficie delle aziende agricole, poiché nell'arco di 15 anni a partire dalla sua entrata in vigore, lo Stato polacco, su scala nazionale, ha acquisito – richiamandosi alla legge in esame – soltanto circa 20 000 ettari di fondi agricoli. In più, il requisito di possedere qualifiche agricole, correlato con un altro fine prefissato nella legge (ovvero assicurare, nelle aziende agricole, lo svolgimento di attività agricola da parte di persone con qualifiche appropriate) dovrebbe essere considerato, nelle odierne condizioni socio-economiche, irrazionale e allo stesso tempo come un requisito che viola le libertà fondamentali tutelate dalla Costituzione. In termini concreti, la legge menzionata consente comunque di impedire un'eccessiva concentrazione di fondi agricoli, vietandone l'acquisizione oltre i 300 ettari, sebbene non nella misura massima.

ANETA SUCHOŃ

ORCID: 0000-0002-5410-7853

Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej

1. Wprowadzenie

Istotnymi pojęciami z zakresu nauki prawa rolnego są: nieruchomość rolna, gospodarstwo rolne oraz działalność rolnicza¹. Ich definicje zawarto w różnych aktach prawnych, np. w Kodeksie cywilnym² czy ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³. Są one ważne nie tylko dla teorii, lecz także dla praktyki, zwłaszcza w aspekcie czynności notarialnych, np. umowy sprzedaży czy darowizny prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. Przesądzają bowiem np. o tym, czy zastosowanie ma ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, czy prawo pierwokupu przysługuje KOWR albo Lasom Państwowym (gdy nieruchomość składa się z lasu i działki rolnej) albo jakie obowiązki ma nabywca nieruchomości rolnych po przeniesieniu własności nieruchomości rolnej.

¹ R. Budzinowski, *Prawo rolne, jego przedmiot i definicja*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 32 i n., P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego i gospodarstwa rodzinnego* w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 147 i n.

² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm., dalej jako: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, ustawa z 11 kwietnia 2003 r. albo u.k.u.r.

Zagadnienia związane z nieruchomościami rolnymi⁴, gospodarstwem rolnym oraz działalnością rolniczą są stosunkowo często poruszane w literaturze⁵. Niewiele jest jednak opracowań, które podejmują tę problematykę, uwzględniając nowelizację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 26 kwietnia 2019 r.⁶ i dodatkowo ujmując ją w kontekście praktyki notarialnej.

Celem artykułu jest rozstrzygnięcie problemów interpretacyjnych związanych z pojęciem nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego, działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przy dokonywaniu czynności notarialnych na przykładzie wybranych zagadnień, zwłaszcza tych związanych z nowelizacją u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r.

2. Pojęcie nieruchomości rolnej

Nieruchomością rolną w świetle u.k.u.r.⁷ jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Według art. 46¹ k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolny-

⁴ K. Czerwińska-Koral, *Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach sądowych po 29.04.2016 r. – wybrane zagadnienia praktyki sądowej. Część 1 i część 2*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 9, s. 75–88; eadem, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52–73; K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środek kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 76 i n.; W. Fortuński, M. Kupis, *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 37–50; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 24, 33; B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 96 i n.

⁵ R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, s. 167; idem, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III; idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008; idem, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2. Na temat działalności rolniczej np. A. Lichorowicz, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwejla. Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej*, Kraków 2004, s. 241 i n.; B. Jeżyńska, *Status produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej*, [http://www.ksow.pl/.../Dr_hab_Beata_Jeżyńska_prof._nadzw.__Status_produkcji_rolnej.doc](http://www.ksow.pl/.../Dr_hab_Beata_Jezyńska_prof._nadzw.__Status_produkcji_rolnej.doc) [dostęp: 10.10.2019]; A. Suchoń, *Jeszcze o pojęciu działalności rolniczej*, „Rejent” 2017, nr 12.

⁶ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1080 ze zm. Zob. np. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

⁷ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, s. 12 i n.

mi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁸. Z definicji tej, zawartej w Kodeksie cywilnym, wynika, że do uznania nieruchomości za rolną wystarcza sama możliwość wykorzystywania jej na cele szeroko rozumianej działalności rolniczej⁹. Jak słusznie podkreślił A. Lichorowicz, dla kwalifikacji nieruchomości jako rolnej, decydujące są

czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe. Co więcej, uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych nie musi stanowić faktu¹⁰.

Powstaje pytanie o relację pojęć nieruchomości rolnej i gruntu rolnego. W świetle kodeksu cywilnego są to synonimy, co wynika z art. 46¹ k.c.¹¹ Natomiast odrębne definicje gruntu rolnego zawarte zostały w innych aktach prawnych. Przykładem jest chociażby ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹². Według zamieszczonej w niej definicji gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy są grunty m.in. określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Warto także zaznaczyć, że u.k.u.r. w art. 2 wskazuje, że pod pojęciem użytków rolnych należy rozumieć grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami.

Dla notariusza istotne jest także pojęcie gruntu rolnego z tego aktu prawnego, w przypadku chociażby przeniesienia własności zabudowanych nieruchomości rolnych, tzw. siedlisk. Po wejściu w życie nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. nadal ma bowiem zastosowanie wyłącznie u.k.u.r. wynikające z art. 11 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zas-

⁸ A. Lichorowicz, *Glosa do wyroku SN z 2.06.2000 r. II CKN 1067/98*, OSP 2001, nr 2, poz. 27, s. 88 i n.

⁹ Uchwała SN z 14.12.1984 r., III CZP 78/84, OSN 1985/10, poz. 149; postanowienie SN z 28.01.1998 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652; wyrok SN z 2.06.2000 r., II CKN 1067/98, OSP 2001/2, poz. 27; wyrok SN z 14.11.2001 r., II CKN 440/01, OSN 2002/7–8, poz. 99; E. Gniewek w: E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 129 i n.

¹⁰ A. Lichorowicz, *Glosa...*, s. 88 i n.

¹¹ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju*, komentarz do art. 2 (pkt 6), Legalis 2019 oraz literatura tam podana.

¹² T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.

bu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹³. Chodzi o grunty rolne zabudowane, o powierzchni nieprzekraczającej pół hektara, które w dniu wejścia w życie ustawy (30 kwietnia 2016 r.) zajęte były pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi, umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajęte na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W tym przepisie ustawodawca nie posługuje się pojęciem nieruchomości rolnej, ale właśnie gruntu rolnego, odwołując się do wspomnianej już ustawy z 3 lutego 1995 r.

Należy podkreślić, że u.k.u.r. nie stosuje się w odniesieniu do nieruchomości rolnych w świetle k.c., położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne¹⁴. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 września 2012 r.¹⁵, orzekł, że

nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości, które odpowiadają wymaganiom przewidzianym art. 46¹ k.c., ale w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone zostały na inne cele niż rolne.

Podobnie w postanowieniu z 18 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy – Izba Cywilna stwierdza, że

w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nie są nieruchomościami rolnymi takie, które są wprawdzie takimi w znaczeniu przyjętym w art. 46¹ k.c., lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne¹⁶.

Z. Truszkiewicz¹⁷ uważa, że

sama zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej w MPZP na cele inne niż rolne nie zmienia w ramach k.c. charakteru takiej nieruchomości, gdyż wciąż może być ona wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Jednak w kontek-

¹³ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. poz. 585 ze zm.

¹⁴ Zob. szerzej Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 147–149; K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, s. 94 i n.

¹⁵ IV CSK 93/12, Legalis nr 537348.

¹⁶ IV CSK 464/18, Legalis nr 1898276.

¹⁷ Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego...*, s. 147.

ście UKUR kwestia ta została wyraźnie uregulowana przez ustawodawcę przez wyłączenie z definicji nieruchomości rolnej, objętej ustawą nieruchomości, położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne¹⁸.

Jak słusznie podkreśla autor, ustawodawca, tworząc ów wyjątek od stosowania UKUR, odwołujący się do ustaleń planistycznych, potwierdził, że tego rodzaju grunty nie powinny już podlegać ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, mimo iż plan nie obliguje do zmiany sposobu zagospodarowania, czyli nadal może być wykorzystywany rolniczo¹⁹.

Warto zaznaczyć, że po zmianie przeznaczenia gruntu rolnego w planie miejscowym właściciel może wystąpić z wnioskiem do starosty o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej lub w niektórych przypadkach rozpoczęcie inne niż rolne użytkowanie gruntów nawet bez decyzji (art. 11, 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Z kolei art. 35 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ określa, że tereny, których przeznaczenie zmienia plan miejscowy, mogą być wykorzystywane tak jak dotąd do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inaczej. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 8 października 2015 r.²¹ orzekł, że

jeżeli w planie miejscowym nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, wówczas tereny te mogą być z mocy art. 35 powołanej wyżej ustawy wykorzystane w dotychczasowy sposób²².

Może się jednak zdarzyć, że w planie ustalono inny niż rolniczy sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Wtedy pojawia się problem związany z obowiązkiem prowadzenia działalności rolniczej przez pięć lat. W praktyce notarialnej powstała wątpliwość, czy osoba, która nabyła nieruchomość rolną (np. 2 ha) i w świetle przepisów ma obowiązki wynikające z u.k.u.r., jest na-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem. Referat i wypowiedzi Z. Truskiewicza w czasie panelu dyskusyjnego na konferencji naukowej „Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w teorii i praktyce” na Wydziale Prawa i Administracji UAM, Poznań, 20 listopada 2019 r.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2016, poz. 778 ze zm., zwana ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²¹ II OSK 451/14, LEX nr 2108528.

²² LEX nr 2108528; J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12.

dal zobowiązana do ich realizacji, skoro nastąpiła zmiana w planie zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony narzuca się interpretacja, że gdy nieruchomości zostaną przeznaczone na cele inne niż rolne, właściciel nie ma już obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na tych gruntach i może je swobodnie zbywać, nawet jeżeli nie minął pięcioletni okres prowadzenia gospodarstwa rolnego. Inną wykładnię przyjęło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa; zgodnie z nią producent rolny do upływu 5-letniego okresu od nabycia nieruchomości rolnej objęty jest obowiązkami z u.k.u.r.²³ Przedstawiciele tych instytucji podczas konferencji naukowej 20 listopada 2019 r. na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu stwierdzili, że

zmiana przeznaczenia nieruchomości dokonanej w okresie późniejszym, tj. po nabyciu, nie powoduje automatycznego uchylecia ograniczenia we wcześniejszym zbyciu takiej nieruchomości lub oddaniu jej w posiadanie innym podmiotom²⁴.

Notariusz zatem przed sporządzeniem aktu notarialnego powinien sprawdzić, czy dana nieruchomość w momencie nabycia przez zbywcę objęta była reżimem u.k.u.r. Jeśli tak, to – według MRiRW – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa musi wyrazić zgodę na jej zbycie.

Po zmianie przeznaczenia nieruchomości rolnej w planie miejscowym może być ona nadal wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Jeśli jednak w planie ustalono inny niż rolniczy sposób tymczasowego zagospodarowania nieruchomości, to właściciel nie może dalej prowadzić działalności rolniczej na tych gruntach. Pojawia się także pytanie o relację ewentualnego obowiązkowego stosowania u.k.u.r. (po zmianie planu miejscowego) do nieruchomości, które już nie są rolne w świetle wspomnianej ustawy, do ogólnej zasady wynikającej z analizowanego aktu prawnego. Ustawa ta ma zastosowanie tylko do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem tych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Ustawa nie wskazuje, czy jej postanowienia nadal należy stosować w przypadku nieruchomości, które miały charakter rolny przed zmianą planu miejscowego, czy tylko do obowiązków właściciela/nabywcy tych gruntów.

²³ Wypowiedzi przedstawicieli MRiRW i KOWR w czasie panelu dyskusyjnego na konferencji naukowej „Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w teorii i praktyce” na Wydziale Prawa i Administracji UAM, Poznań, 20 listopada 2019 r. Zob. też *Często zadawane pytania*, <http://www.kowr.gov.pl/ukur/zgody-na-nabycie-nieruchomosci-rolnych/czeszo-zadawane-pytania> [dostęp: 30.11.2019].

²⁴ Ibidem.

Jeżeli taka była wola ustawodawcy, to powstaje wątpliwość, dlaczego nie ma stosownej regulacji prawnej, rozstrzygającej tę kwestię w u.k.u.r.? Jednocześnie z uwagi na opłatę planistyczną²⁵, którą musi z reguły uiścić na rzecz gminy sprzedający grunty rolne – w przypadku zawarcia umowy sprzedaży w ciągu 5 lat od zmiany ich przeznaczenia w planie miejscowym – niewielu właścicieli zawiera takie kontrakty w tym czasie. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna gwarantować większą ochronę gruntów.

W praktyce notarialnej pojawia się także dylemat, gdy nieruchomość przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego w części na cele rolne, a w części na inne²⁶. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Notarialnej, uzgodnionym z Agencją Nieruchomości Rolnych, w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego²⁷ nieruchomościami rolnymi są nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego (w całości) na cele inne niż rolne. Oznacza to, że w przypadku, gdy tylko część (nawet niewielka) przeznaczona jest na cele inne niż rolne, u.k.u.r. ma zastosowanie. Zgodnie z tym stanowiskiem

Ustawa dotyczy zarówno nieruchomości zabudowanych, jak i niezabudowanych. Zakresem ustawy nie są objęte nieruchomości, które ze względu na ich charakter nie są lub nie mogą być wykorzystywane na cele rolne, np. nieruchomości lokalowe, a także nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, innymi budynkami, budowlami i urządzeniami niewykorzystywanymi do produkcji rolniczej – wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie, drogi wewnętrzne, nieruchomości znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków²⁸.

²⁵ Zob. art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.), który określa, że jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, to wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Ustawa stanowi, że roszczenie można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

²⁶ Zob. szerzej W. Pańko, *Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 139 i n. oraz literatura tam wskazana.

²⁷ Stanowisko KRN, <http://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur> [dostęp: 10.11.2016].

²⁸ Ibidem.

Sąd Najwyższy – Izba Cywilna w wyroku z 5 września 2012 r.²⁹ orzekł, że

nieruchomością rolną w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest także nieruchomość częściowo przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne³⁰.

Również przedstawiciele MRiRW i KOWR podczas konferencji 20 listopada 2020 r. podkreślali, że przepisy u.k.u.r. dotyczą nieruchomości mieszanych, czyli takich, których rolna jest tylko część.

Sytuacja jest dla notariusza bardziej skomplikowana, gdy nie uchwalono planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku należy odwołać się do definicji nieruchomości rolnej zawartej w Kodeksie cywilnym³¹. Z art. 46¹ k.c. wynika istnienie potencjalnej perspektywy uzyskiwania z gruntu płodów rolnych, co znajduje uzasadnienie w fizyczno-agronomicznych właściwościach gruntu³². O rolniczym charakterze gruntu przesądzają rolnicze właściwości gruntu, a nie sposób aktualnego wykorzystywania³². R. Budzinowski zaakcentował, że istotne są właściwości fizyko-chemiczne (agronomiczne) wierzchniej warstwy gleby, pozwalające na uzyskiwanie płodów rolnych po zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych (chodzi o czysto agronomiczne cechy gruntu, które powodują, że uzyskiwanie z niego produktów rolnych jest fizycznie możliwe)³³.

Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej uzgodnione z Agencją Nieruchomości Rolnych jest takie, że przy kwalifikowaniu nieruchomości jako rolnej

²⁹ IV CSK 93/12, LEX nr 1229816.

³⁰ Opubl. Biuletyn SN-IC 2013/10.

³¹ B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 95; E. Gniewek, objaśnienia do art. 46¹ k.c., w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2017, s. 107; R. Budzinowski, objaśnienia do art. 46¹ k.c., w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do art. 1–449*, Warszawa 2018, s. 436 i n.

³² Ibidem. A. Lichorowicz, Głosa do wyroku SN z 2.06.2000 r., II CKN 1067/98, s. 88; W.J. Katner, *Przedmiot stosunku cywilnoprawnego*, w: M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. I.: *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1302.

³³ R. Budzinowski, objaśnienia do art. 46¹ k.c., w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, s. 436 i n.; M. Borkowski, *Pojęcie „nieruchomości rolnej” oraz „nieruchomości leśnej” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, „Rejent” 2007, nr 7–8, s. 39; G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 169; E. Gniewek, w: E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 116; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 37; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, Warszawa 2018, s. 236; zob. też uchwała SN z 20 lipca 1995 r., III CZP 88/95, OSN 1995/11/163; uzasadnienie wyroku SN z 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002/7-8/99; wyrok WSA z 9 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 865/08, LEX nr 554853.

pomocne mogą być dane z ewidencji gruntów i budynków³⁴. Można podzielić opinię J. Bieluka, że

trudno jest wymagać od notariusza, aby posiadał wiedzę specjalną z zakresu agronomii i rolnictwa i na jej podstawie dokonywał oceny, czy dany grunt spełnia wymogi pozwalające na prowadzenie z jego wykorzystaniem działalności wytwórczej w rolnictwie, czyli tym samym czy spełnione są wymogi zawarte w art. 46¹ KC, oraz aby przeprowadzał postępowanie dowodowe (...) natomiast w praktyce notariusz dysponuje jedynie danymi wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ewidencji gruntów i budynków, a więc dotyczącymi ich prawnego przeznaczenia³⁵.

Nie ulega wątpliwości, że zadaniem notariusza nie jest podejmowanie działań w zakresie badania właściwości wytwórczych gruntów rolnych, będących przedmiotem czynności notarialnych. W niektórych przypadkach, prócz danych z ewidencji gruntów i budynków, istotne może być w akcie notarialnym oświadczenie stron o właściwościach i możliwościach w zakresie wykorzystywania gruntów określonych w ewidencji jako rolne. Przykładowo, grunty znajdujące się pod parkami wpisanymi do rejestru zabytków nie mogą być wykorzystywane na cele działalności wytwórczej w rolnictwie. Nie stanowiąc nieruchomości rolnych w świetle k.c., nie są objęte reżimem u.k.u.r. W takiej sytuacji odpowiednie oświadczenie sprzedającego powinno zostać zawarte w akcie notarialnym.

3. Pojęcie gospodarstwa rolnego

Pojęcie „gospodarstwo rolne”³⁶ występuje w wielu aktach prawnych³⁷. Według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest to gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej

³⁴ Stanowisko KRN, <http://www.anr.gov.pl/web/guest/stanowisko-krajowej-rady-notarialnej-i-agencji-nieruchomosci-rolnych-ukur> [dostęp: 10.11.2016]; Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, nr 6, s. 152; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, komentarz do art. 2 (pkt 12), LEX. Wyrok NSA z 12 grudnia 2017 r., I OSK 1174/17, „Dane ewidencyjne mają charakter informacyjno-techniczny i odnoszą się do konkretnej działki ewidencyjnej. Ewidencja rejestruje jedynie stany prawne wynikające z określonych dokumentów urzędowych, a zatem stany ustalane w innym trybie lub przez inne uprawnione organy orzekające. Dla obywateli i organów państwowych moc wiążącą mają tylko dane dotyczące opisu gruntów (ich położenia, konturu granic, rodzaju użytków, itp.)”, Lex nr 2430459.

³⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, komentarz do art. 2 (pkt 14), Legalis nr 2019.

³⁶ Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna...*, s. 142 i n.

³⁷ Zob. np. ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1256, 1309).

albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Od 26 czerwca 2019 r. przepis stanowi, że obszar 1 ha może się odnosić do jednej lub do kilku nieruchomości rolnych łącznie. Powstaje pytanie, czy w skład gospodarstwa rolnego wchodzi wszystkie nieruchomości rolne, czy tylko te w świetle u.k.u.r., czyli przede wszystkim przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne. Artykuł 55³ k.c. stanowi, że za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą³⁸, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

W skład gospodarstwa rolnego w świetle Kodeksu cywilnego wchodzi wszystkie grunty, zarówno rolne, jak i te, które według planu zagospodarowania przestrzennego mogą być wykorzystywane na cele inne niż rolne. Powstaje wątpliwość co do sytuacji, gdy wszystkie grunty rolne o powierzchni 5 ha w planie miejscowym przeznaczone są na cele inne niż rolne. Moim zdaniem możliwa jest interpretacja, że gospodarstwem rolnym według u.k.u.r. jest tylko taka jednostka, w której powierzchnia nieruchomości rolnych w świetle u.k.u.r. albo łączna powierzchnia takich nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Skoro ustawodawca posługuje się pojęciem nieruchomości rolnej, to zasadne byłoby odwołanie się do definicji tego pojęcia z u.k.u.r., zgodnie z ogólną zasadą, że na potrzeby danego aktu prawnego wykorzystuje się definicje w nim zawarte. Warto zaznaczyć, że definicja gospodarstwa rolnego z u.k.u.r. uległa zmianie. W pierwotnej wersji ustawy z 11 kwietnia 2003 r. przyjęto, że jest to gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych.

Na podstawie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r. „użytki rolne” zostały zastąpione „nieruchomością rolną”. Biorąc jednak pod uwagę wykładnię literalną, należy uznać, że gospodarstwem rolnym w świetle u.k.u.r. jest każde gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej (według k.c.) albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Co do zasady w literaturze prezentowana jest ta druga interpretacja³⁹. Zasluguje ona na poparcie, chociaż występuje tu brak powiązania pomiędzy dwoma zasadniczymi pojęciami, a mianowicie nieruchomością

³⁸ R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3; K. Stefańska, *Darowizna gospodarstwa rolnego na rzecz małoletniego*, w: *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997; eadem, *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.

³⁹ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, komentarz do art. 2 (Nb VI, pkt 11), Legalis nr 2019; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, 2020, Lex elektr., komentarz do art. 2 pkt II.

rolną w świetle u.k.u.r. a gospodarstwem rolnym według tej ustawy. Producent rolny, który jest właścicielem nieruchomości rolnych przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne o powierzchni np. 5 ha, czyli gruntów, które nie są nieruchomościami rolnymi w świetle u.k.u.r., jest właścicielem gospodarstwa rolnego według u.k.u.r. (o ile są to nieruchomości rolne stosownie do k.c.).

Kolejnym problemem dla notariuszy jest ustalenie, czy każda nieruchomość rolna nabywana przez rolnika musi wejść w skład jego gospodarstwa rolnego. Czy możliwe jest nabycie pół hektara gruntów rolnych (np. zabudowanych), które będą funkcjonowały poza prowadzonym gospodarstwem? Na przykład: rolnik kupuje zabudowaną działkę, którą ma zamiar w przyszłości przekazać dziecku w darowiźnie. Moim zdaniem jest to możliwe, jeżeli nieruchomości nie stanowią bądź nie będą stanowiły zorganizowanej całości gospodarczej. W takim wypadku w akcie notarialnym powinno znaleźć się oświadczenie nabywcy, że co prawda prowadzi gospodarstwo rolne, ale nieruchomość ta nie wejdzie w skład gospodarstwa rolnego ze względu na obiektywne uwarunkowania, np. zabudowę i wykorzystywanie na cele mieszkaniowe czy z uwagi na nierolniczy charakter, przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, odległość od prowadzonego gospodarstwa.

Dla przeprowadzenia czynności notarialnych ważne jest ustalenie, czy każda nieruchomość rolna, której obszar przekracza hektar, jest traktowana jako gospodarstwo rolne. Podstawowy problem w tym zakresie dotyczy interpretacji sformułowania „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Należy podkreślić, że ustawodawca użył słów „stanowią lub mogą stanowić”. Jak zaznaczył R. Budzinowski:

funkcjonalna więź między poszczególnymi materialnymi składnikami gospodarstwa rolnego opiera się na dwóch elementach. Z jednej strony bazuje ona na obiektywnych właściwościach tych składników i ich usytuowaniu względem siebie, z drugiej zaś – na subiektywnym akcie włączenia ich do procesu gospodarowania. Dzięki organizatorskiej działalności podmiotu składniki materialne wchodzi trwale w skład warsztatu rolnego. To właśnie określony podmiot, by zrealizować przyjęty cel ekonomiczny, organizuje (w gospodarstwo rolne) instrumenty swojej działalności⁴⁰.

Sąd Najwyższy – Izba Cywilna w postanowieniu z 5 kwietnia 2017 r.⁴¹ orzekł, że

Dla przyjęcia, że nieruchomość jest gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 55[3] w zw. z art. 46[1] k.c. nie ma znaczenia to, czy jest ona aktualnie wykorzystywana rolniczo, a jedynie to, że jest gruntem rolnym (lub leśnym) i stanowi lub może stanowić (potencjalnie) zorganizowaną całość gospodarczą.

⁴⁰ R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego...*, s. 60 i n.

⁴¹ II CSK 406/16, LEX nr 2309578.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 28 stycznia 2015 r.⁴² stwierdził:

Przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa rolnego, nie można pominąć, iż jednym z jego istotnych elementów jest to, że stanowi pewną zorganizowaną całość gospodarczą. Bez znaczenia natomiast pozostaje okoliczność, czy wchodzące w jego skład grunty są rozproszone, czy też pozostają w zwartym kompleksie. W każdej sprawie konieczne jest dokonanie indywidualnej oceny, jakie gospodarstwo rolne związane jest z planowaną zabudową, czy ta zabudowa pełni funkcję zabudowy zagrodowej dla tego gospodarstwa rolnego oraz jaki jest związek poszczególnych części gospodarstwa rolnego położonych w różnych gminach.

Sądzę, że należy uwzględnić kierunek produkcji danego gospodarstwa rolnego i sposób prowadzenia działalności rolniczej. Istnieją bowiem jednostki o charakterze typowo nasiennym, których właściciel może korzystać w uprawie gruntu z pomocy przedsiębiorców zajmujących się usługami agrotechnicznymi bądź odpłatnie zlecać ich wykonywanie osobom fizycznym. W takiej sytuacji w skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić przede wszystkim (albo tylko) grunty rolne. Gdy zachodzi wątpliwość, czy nieruchomości rolne tworzą gospodarstwo rolne, istotne wydaje się oświadczenie producenta rolnego w akcie notarialnym, czy dana jednostka stanowi gospodarstwo rolne w świetle u.k.u.r. Chodzi przede wszystkim o ustalenie, czy składniki stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą.

Zdarza się, że w ramach jednej księgi wieczystej część nieruchomości ma charakter rolny, a część jest lasem lub rolnik jest właścicielem nieruchomości rolnych i gruntów leśnych. Według art. 37a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁴³ Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, nie przysługuje z mocy prawa pierwokup ani prawo nabycia gruntu (np. oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków) w przypadku zbycia gospodarstwa rolnego, o którym mowa w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustalenie, że wskazane grunty nie tworzą gospodarstwa rolnego w świetle u.k.u.r., a prawo pierwokupu gruntu z mocy prawa przysługuje kilku podmiotom (w tym KOWR), powoduje, że pierwszeństwo w wykonaniu prawa pierwokupu lasów mają Lasy Państwowe. Główny problem stanowią tu różne interpretacje sformułowania, że składniki gospodarstwa „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”.

⁴² II SA/Go 785/14, LEX nr 1643869.

⁴³ Dz.U. z 2020 r., poz. 6.

4. Pojęcie działalności rolniczej

Z perspektywy dokonywania czynności notarialnych istotne jest również pojęcie działalności rolniczej, związane z gospodarstwem rolnym. Punktem wyjścia rozważań na ten temat może być art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Przepis ten określa, że nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka (wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek zbywcy nieruchomości rolnej) jest możliwe, jeżeli nabywca nieruchomości rolnej m.in. zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej. Wymóg ten dotyczy nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha. Według u.k.u.r. pod pojęciem „prowadzenia działalności rolniczej” należy rozumieć prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Podobnie z art. 46¹ k.c. wynika, że działalność wytwórcza obejmuje produkcję roślinną i zwierzęcą, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Działalność rolnicza wytwórcza polega co do zasady na wykorzystywaniu naturalnych właściwości organizmów żywych, roślinnych i zwierzęcych. Niemniej możliwości oddziaływania na przebieg procesów biologicznych są coraz większe⁴⁴.

Inaczej sformułowany jest obowiązek w odniesieniu do nabywców nieruchomości rolnych, bez konieczności uzyskania wspomnianej zgody. Mianowicie według art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. W tym czasie nieruchomość nie może być ani zbyta, ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Artykuł 7 ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego określa, że w przypadku nieruchomości rolnych nabytych przed wejściem w życie niniejszej ustawy do okresu, przez który nabywca nieruchomości rolnej, jaka weszła w skład jego gospodarstwa rolnego, jest obowiązany prowadzić to gospodarstwo rolne, oraz okresu, w którym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (czyli 5 lat zamiast 10). Według nowelizacji obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat odnosi się także do osób bliskich rolnika, którym przekazał nieruchomośći rolne. W praktyce powstał problem, czy ów obowiązek dotyczy także osób

⁴⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 194 i n.

bliskich, które nabyły grunty przed 26 czerwca 2019 r. Do tego czasu ustawa zwalniała z obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego osoby bliskie zbywcy i nie odnosił się do nich zakaz zbywania czy oddawania w posiadanie. Obecnie jest inaczej. Uważam, że zmienione przepisy u.k.u.r. nie stanowią podstawy do nałożenia obowiązków w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz zakazu zbywania na osoby bliskie, które nabyły nieruchomości rolne przed 26 czerwca 2019 r. bez wymienionych powyżej obowiązków i zakazów (według zasady, że prawo nie działa wstecz – *lex retro non agit*).

Rodzi się pytanie o związek między działalnością rolniczą a prowadzeniem gospodarstwa rolnego. To pierwsze pojęcie jest szersze, gdyż działalność rolnicza może być wykonywana zarówno w gospodarstwie rolnym, jak i poza nim. Aktywność ta może być zatem prowadzona w jednostce, która z uwagi na fakt, że jej składniki nie „stanowią lub mogą stanowić” zorganizowanej całości, jej składniki czy powierzchnia mogą nie zostać uznane za gospodarstwo rolne. Oznacza to w praktyce, że np. osoba, która uzyskała zgodę na nabycie 2 ha nieruchomości rolnych, które nie tworzą gospodarstwa rolnego w świetle u.k.u.r., ma obowiązek prowadzenia na nich działalności rolniczej. A zatem czy działalność rolnicza albo prowadzenie gospodarstwa rolnego łączy się z koniecznością zbywania uzyskanych produktów rolnych? Przykładowo: nabywcy nieruchomości rolnych o powierzchni np. 1,5 ha wykorzystują produkty rolne na potrzeby własne i rodziny. Czy w takim przypadku spełniony zostanie obowiązek prowadzenia działalności rolniczej czy gospodarstwa rolnego?

Działalność rolnicza, jeśli jest ukierunkowana na zbycie, czyli na cele zarobkowe⁴⁵, jest działalnością gospodarczą. Istnieją przypadki, w których produkty rolne uzyskane w wyniku uprawy roślin lub hodowli zwierząt (będące efektem działalności rolniczej) nie są zbywane, ale wykorzystywane na cele własne i rodziny⁴⁶. Rozporządzenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi z 18 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach poddziałania „Płatności na rzecz rolników kwalifikujących się do systemu dla małych gospodarstw, którzy trwale przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁴⁷ określa, że warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeżeli po przekazaniu gospodarstwa rolnego łączna powierzchnia gruntów rolnych posiadanych lub współposiadanych przez rolnika i jego małżonka nie przekra-

⁴⁵ Ibidem, s. 194 i n.; II OSK 1618/06, LEX nr 364703; R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 114.

⁴⁶ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo...*, s. 114. Tak: M.A. Waliński, *Działalność gospodarza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 25 i n.

⁴⁷ Dz.U. poz. 598.

cza pół hektara, a działalność rolnicza prowadzona na tych gruntach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych rolnika oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Zatem prowadzenie działalności rolniczej czy gospodarstwa rolnego nie musi łączyć się ze zbytem produktów rolnych.

Pojawia się pytanie, czy obowiązek prowadzenia działalności rolniczej odnosi się także do nieruchomości rolnej o powierzchni poniżej 1 ha. Czytając literalnie art. 2b ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, można przyjąć, że obowiązek prowadzenia działalności rolniczej dotyczy gospodarstwa rolnego, a nie nieruchomości rolnej o takiej powierzchni. Nie ulega wątpliwości, że działalność rolnicza może być prowadzona na nieruchomości o rozmiarze mniejszym niż 1 ha, ale taka sytuacja nie jest objęta obowiązkami na gruncie u.k.u.r. Takie też stanowisko zostało przedstawione przez przedstawicieli MRiRW i KOWR podczas konferencji naukowej 20 listopada 2019 r. w Poznaniu. Podkreślano wtedy, że istotę tego obowiązku należy łączyć z koniecznością prowadzenia gospodarstwa rolnego, nie zaś z samym nabyciem nieruchomości rolnej. Powinność prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę występuje wówczas, gdy posiada on takie gospodarstwo⁴⁸. Warto dodać, że ustawodawca w u.k.u.r. posługuje się nie tylko określeniem „prowadzenie gospodarstwa rolnego” czy „działalność rolnicza”, lecz także „wykorzystywanie nieruchomości rolniczej na cele rolnicze”.

Zakaz zbywania i oddawania w posiadanie w ciągu 5 lat od nabycia odnosi się również do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (z wyjątkami określonymi w art. 2b ust. 4, czyli np. nabytej w wyniku dziedziczenia oraz działu spadku lub zapisu windykacyjnego lub o powierzchni mniejszej niż 1 ha, położonej w granicach administracyjnych miasta).

Kolejne istotne dla notariuszy zagadnienie to przeniesienie własności nieruchomości rolnych będących w dzierżawie w aspekcie prowadzenia gospodarstwa rolnego na tych gruntach. Przepisy Kodeksu cywilnego o dzierżawie nie normują wpływu zbycia przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej na stosunek dzierżawy. Należy zatem odwołać się tu do przepisów o najmie⁴⁹. Według art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c. w razie zbycia rzeczy dzierżawionej

⁴⁸ Wypowiedzi przedstawicieli MRiRW i KOWR w czasie panelu dyskusyjnego na konferencji naukowej „Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w teorii i praktyce”, Wydział Prawa i Administracji UAM, Poznań 20 listopada 2019 r. Tak też np. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju...*, komentarz do art. 2b (pkt 7), Legalis nr 2019. Zob. też *Często zadawane pytania*, <http://www.kowr.gov.pl/ukur/zgody-na-nabycie-nieruchomosci-rolnych/czesto-zadawane-pytania> [dostęp: 30.11.2019].

⁴⁹ Na gruncie umowy najmu J. Panowicz-Lipska, *Najem*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, Warszawa 2004, s. 46 i n.

w czasie trwania dzierżawy nabywca wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce zbywcy. Oznacza to, że *ex lege* nabywca staje się podmiotem trwającego stosunku prawnego i przejmuje wszelkie obowiązki oraz uprawnienia zbywcy (wydzierżawiającego). Na wstąpienie nabywcy w stosunek dzierżawy zgoda dzierżawcy nie jest wymagana, mimo zmiany podmiotu dzierżawa pozostaje tym samym zobowiązaniem⁵⁰.

Problem powstaje także podczas przeniesienia własności nieruchomości rolnych będących w dzierżawie w aspekcie wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości. W przypadku zbycia nieruchomości rolnej oddanej w dzierżawę następuje ciągłość dzierżawy. Pojawia się tu bardzo istotna dla notariuszy wątpliwość: czy możliwa jest sprzedaż lub darowizna nieruchomości rolnych będących w dzierżawie w kontekście obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na tych gruntach. W przypadku umowy dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony możliwe jest jej wypowiedzenie. Natomiast z reguły nie jest to dopuszczalne w przypadku kontraktów zawartych na czas oznaczony (ewentualnie w trybie natychmiastowym lub gdy umowa na czas oznaczony dopuszcza jej wypowiedzenie). Widać tu sprzeczność regulacji prawnych. Z jednej strony Kodeks cywilny przewiduje możliwość sprzedaży gruntów rolnych będących w dzierżawie, z drugiej zaś – wielu nabywców nie będzie w stanie wypełnić obowiązku z UKUR prowadzenia gospodarstwa rolnego. Od 26 czerwca 2019 r. wyróżnić należy dwie sytuacje.

Pierwsza to taka, gdy nie ma obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego. Przykładowo: nieruchomość rolna ma powierzchnię mniejszą niż 1 ha i nie wchodzi w skład gospodarstwa rolnego oraz położona jest w granicach administracyjnych miasta. Nabywca nie ma wtedy obowiązku prowadzenia działalności rolniczej i nie obowiązuje go zakaz zbywania i oddawania w dzierżawę, co powoduje, że grunty może nadal uprawiać dzierżawca. Również osoby, które nabyły nieruchomości rolne w drodze dziedziczenia, mogą oddawać je w dzierżawę. Można także oddać nabyte nieruchomości rolne w dzierżawę osobom bliskim.

Druga sytuacja to nabycie nieruchomości rolnej o powierzchni 1 ha lub większej, gdy nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości. Powstaje pytanie, czy dzierżawiona nieruchomość weszła w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, skoro stanowi składnik gospodarstwa rolnego dzierżawcy i jest

⁵⁰ C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 74 i n.; W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 110 i n. Na gruncie umowy najmu: J. Panowicz-Lipska, *Najem*, s. 46 i n.

w posiadaniu dzierżawcy. Z art. 2b ust. 2 u.k.u.r. wynika, że nieruchomość rolna w okresie 5 lat od nabycia nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. W świetle przepisu nabyta nieruchomość rolna co prawda nie może być oddana w posiadanie innym podmiotom, jednakże nieruchomość dzierżawiona jest w posiadaniu dzierżawcy przed i po zawarciu aktu notarialnego oraz wchodzi w skład jego gospodarstwa rolnego. Uzasadniona wydaje się interpretacja, że ewentualne osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat, powinno liczyć się od czasu wygaśnięcia dzierżawy. Taka wykładnia celowościowa nie wynika bezpośrednio z przepisów, ale biorąc pod uwagę regulacje Kodeksu cywilnego oraz zachowanie trwałości gospodarowania, wydaje się uzasadniona. W praktyce jednak często stosowana jest interpretacja, że co do zasady (z wyjątkami wskazanymi powyżej) nabywca nieruchomości rolnej musi prowadzić gospodarstwo rolne od dnia nabycia tej nieruchomości. Taka wykładnia nie jest korzystna dla dzierżawców. Właściciel, który zamierza sprzedać grunt rolny będący w dzierżawie, podejmuje bowiem działania w celu wcześniejszego zakończenia dzierżawy (wykorzystując np. możliwości wypowiedzenia dzierżawy w trybie natychmiastowym).

Warto się zastanowić, jakie są konsekwencje sporządzenia aktu notarialnego obejmującego umowę przenoszącą własność nieruchomości rolnej będącej przedmiotem dzierżawy. Według art. 9 u.k.u.r. zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, o której mowa w art. 2b ust. 3, jest nieważne. Jak zostało wyjaśnione, nie można oddać w posiadanie nieruchomości dzierżawcy, która była w jego posiadaniu w momencie zawarcia aktu notarialnego. Dlatego moim zdaniem w takiej sytuacji nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności umowy dzierżawy. Kodeks cywilny pozwala na sprzedaż gruntów rolnych będących w dzierżawie, a u.k.u.r. nie wprowadziła przepisu uchylającego tę zasadę. Gdyby ustawodawca chciał ją zmodyfikować albo uchylić znalazłoby to odzwierciedlenie w ustawie. Tak się jednak nie stało.

Warto jeszcze nawiązać do wspomnianego art. 9 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. Jeżeli nabywca nieruchomości rolnej np. przez okres co najmniej 5 lat: nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej – osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, oddał w posiadanie nabytą nieruchomość rolną bez zgody Krajowego Ośrodka albo nie wykonuje zobowiązania, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. c lub pkt 3 lit. d (nabywca nieruchomości rolnej wskazany w decyzji Dyrektora Generalnego KOWR nie prowadzi działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej) – Krajowy Ośrodek może wystąpić do sądu o nabycie własno-

ści tej nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej, określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten stanowi istotne zagrożenie pozbawienia nabywców prawa własności nieruchomości rolnej w przypadku nierozpoczęcia czy zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnego.

5. Podsumowanie

Po wejściu w życie u.k.u.r., a szczególnie nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r., pojawiły się problemy interpretacyjne związane z pojęciem nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego oraz działalności rolniczej, ale praktyka i doktryna starały się znaleźć rozwiązanie tej kwestii. Modyfikacje wprowadzone na podstawie nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. u.k.u.r. były w pewnym stopniu odpowiedzią na zgłaszane dylematy. Nie ulega wątpliwości, że występujące odmienne wykładnie wspomnianych pojęć nie służyły stabilizacji obrotu nieruchomościami rolnymi. Dlatego zmiany należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie odnotować trzeba kwestie nadal dyskusyjne, np. wpływ zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnych na cele nierolnicze na 5-letni obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego. Zagadnienie konsekwencji modyfikacji planu miejscowego w odniesieniu do obowiązków właściciela nieruchomości rolnych powinno zostać uregulowane bezpośrednio w u.k.u.r. i uwzględnić to, że w planie tym można ustalić inny niż rolniczy sposób tymczasowego zagospodarowania gruntów.

Zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnej prędzej czy później prowadzi do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej na tych gruntach i wyłączenie ich z produkcji rolniczej, co jest niekorzystne dla rolnictwa i produkcji żywności⁵¹. Dyskusyjne są także przypadki, w których w danej gminie nie ma planu zagospodarowania. Odwołanie się do pojęcia nieruchomości rolnej z Kodeksu cywilnego wywołuje problemy w praktyce. Notariusze czy sędziowie zmuszeni są w takiej sytuacji opierać ocenę stanu faktycznego na informacjach z ewidencji gruntów i budynków oraz oświadczeniach stron. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, pomimo licznych wypowiedzi przedstawicieli dok-

⁵¹ Na marginesie można dodać, że planowanie przestrzenne wpływa w dużym stopniu na ochronę gruntów rolnych. Często kwestia ta nie jest w wystarczającym zakresie uwzględniana w czasie tworzenia projektu planu i potem jego uchwalania. Skoro ustawodawca podejmuje działania mające na celu ochronę nieruchomości rolnych, a szczególnie gospodarstw rodzinnych (art. 23 Konstytucji), to większą uwagę powinien poświęcić właśnie ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Położenie nacisku tylko na samą u.k.u.r. nie zapewni wystarczającej ochrony.

tryny i praktyków nie udało się dotąd wypracować wystarczająco precyzyjnego normatywnego pojęcia nieruchomości rolnej⁵².

Problemy w zakresie czynności notarialnych pojawiają się także co do gospodarstwa rolnego, np. gdy notariusz ma ustalić, czy poszczególne składniki stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. Ma to szczególne znaczenie w kontekście lasów, które mogą wchodzić w skład gospodarstwa rolnego, a w razie ich sprzedaży Lasom Państwowym może przysługiwać prawo pierwokupu. Podobnie jest z nieruchomościami rolnymi o powierzchni większej niż 1 ha, które mogą stanowić (lub nie) gospodarstwo rolne w świetle u.k.u.r. Notariusz może opierać się tylko i wyłącznie na oświadczeniu stron.

W praktyce wystąpił problem co do zbycia nieruchomości rolnych będących w dzierżawie, na co pozwalają przepisy Kodeksu cywilnego (art. 678 § 1 w związku z art. 694 k.c.). Regulacje u.k.u.r. stanowią, że nabywca jest zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość. Co do zasady przyjmuje się, że odnosi się ona także do nabywcy gruntów będących w dzierżawie. Zagadnienie to budzi jednak wątpliwości, więc ważna jest ingerencja ustawodawcy precyzująca tę kwestię. Regulacje prawne mogłyby np. stanowić, że osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat, powinno liczyć się od czasu wygaśnięcia dzierżawy. Gdyby ustawodawca uznał, że taka zasada stwarza zagrożenie zawierania czy przedłużania umowy dzierżawy na dłuższe okresy (aby uniknąć konieczności podjęcia osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach), można rozważyć wprowadzenie dodatkowego długiego, np. 3-letniego, okresu wypowiedzenia dzierżawy (które następuje w momencie zawarcia umowy sprzedaży).

W przypadku kontraktów na czas oznaczony z datą pewną dzierżawcy powinno przysługiwać prawo do odszkodowania za wcześniejsze rozwiązanie umowy od wydzierżawiającego (sprzedawcy gruntu). Takie wypowiedzenie nie powinno przysługiwać, gdy dzierżawca np. realizuje program unijny i ma obowiązek przez 5 lat prowadzić na tych gruntach działalność rolniczą. Inną ewentualność stanowi zgoda KOWR czy sądu na sprzedaż nieruchomości rolnych będących w dzierżawie i możliwość kontynuacji takiej dzierżawy przez posiadacza zależnego do czasu wygaśnięcia kontraktu. Możliwych rozwiązań prawnych w tym zakresie jest sporo i istotne, aby ustawodawca uregulował tę kwestę bezpośrednio w u.k.u.r. Taka dysharmonia między przepisami k.c. a u.k.u.r. nie sprzyja stabilizacji obrotu nieruchomościami rolnymi ani nie ułatwia sporządzania aktów notarialnych.

⁵² K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej...*, s. 100 i n.

W przypadku różnych interpretacji dotyczących u.k.u.r. korzystnym czasowym rozwiązaniem jest ogólnodostępna wykładnia MRiRW i KOWR oraz Krajowej Rady Notarialnej w sprawie stosowania u.k.u.r. w praktyce. Kwestie, które nadal wymagają wyjaśnienia, to przykładowo zakres przedmiotowy u.k.u.r. (w tym wpływ ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy na zastosowanie u.k.u.r.), wskazanie osób objętych obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego i zbywania gruntów w związku z wejściem w życie nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. (czy odnosi się do zstępnych, którzy nabywając nieruchomości, nie byli objęci takimi obowiązkami), sprawy związane ze współwłasnością nieruchomości rolnych, w tym majątkiem małżonków, oraz wskazanie, kiedy poszczególne składniki gospodarstwa rolnego stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą (np. czy 10 ha gruntów rolnych bez budynków i inwentarza stanowi gospodarstwo rolne).

Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku skierowania sporu na drogę sądową wyrok może się różnić od interpretacji wskazanych podmiotów. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest uchwalenie w przyszłości regulacji prawnych rozstrzygających pojawiające się nowe wątpliwości dotyczące definicji nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej. Asumptem do zmian przepisów mogą być właśnie wspólne stanowiska MRiRW, KOWR i Krajowej Rady Notarialnej, które identyfikują problemy oraz wskazują możliwości ich rozwiązania.

CONCEPT OF AGRICULTURAL PROPERTY, AGRICULTURAL HOLDING AND AGRICULTURAL ACTIVITY IN THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM – SELECTED ISSUES FROM NOTARIAL PRACTICE

Summary

The aim of the considerations is an attempt to solve problems related to the interpretation of the concepts of agricultural property, an agricultural holding and agricultural activity as defined in the Act on shaping the agricultural system experienced by notaries in their practice. After the entry of the Act into force, and especially after the amendment of 14 April 2016, there emerged interpretation problems related to the concept of agricultural property, an agricultural holding and agricultural activity, but the practice and doctrine strived to find interpretative solutions despite the difficulties. As a result, however, diverse interpretations of the concepts or terms in question did not serve the stability of the trading in agricultural property. The modifications introduced on the basis of the amendment of the Act of 26 April 2019 were to some extent a response to the dilemmas reported, and as such they must be assessed positively. At the same time, certain controversial issues remain, and example of which is the impact of a change from the designation of agricultural property for non-agricultural purposes into a 5-year obligation to operate an agricultural holding.

IL CONCETTO DI FONDO AGRICOLO, AZIENDA AGRICOLA E ATTIVITÀ AGRICOLA NELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO: QUESTIONI SCELTE PROVENIENTI DALLA PRATICA NOTARILE

RIASSUNTO

L'articolo si propone di risolvere i problemi di interpretazione relativi al concetto di fondo agricolo, azienda agricola, attività agricola presenti nella legge sul regime agricolo nel contesto della pratica notarile. A seguito della sua entrata in vigore, e in particolare della revisione del 14 aprile 2016, si sono verificati problemi di interpretazione legati ai concetti menzionati, ai quali la pratica e la dottrina hanno cercato di ovviare. Le modifiche introdotte, basate sulla revisione del 26 aprile 2019, hanno dato, almeno in parte, una risposta ai dilemmi segnalati. Non vi è dubbio che le varie interpretazioni in circolazione non erano d'aiuto nel normalizzare la compravendita in oggetto. Pertanto, le modifiche andrebbero valutate positivamente, anche se le controversie continuano a sorgere. Ne è un esempio l'impatto, esercitato dalla modifica della destinazione d'uso dei fondi agricoli a fini non agricoli, sull'obbligo di svolgere un'attività agricola per la durata di 5 anni.

JERZY BIELUK

ORCID: 0000-0002-9949-472X

Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi ogólne

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw² przewiduje szereg ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, obowiązujących od 30 kwietnia 2016 r.³

Od 30 kwietnia 2016 r. rygorami u.k.u.r. objęto również te przypadki, w których dochodzi do podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa

¹ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2051 z późn. zm., dalej: u.k.u.r.

² Dz.U. poz. 585.

³ Szerzej zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 139–168; H. Ciepla, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 33–82; K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, t. I, nr 2, s. 49–105; J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 627–643; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 23–48; A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 80–92; K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako wyznacznik zasad obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 6, s. 52–72.

handlowego. Od 26 czerwca 2019 r.⁴ do przeprowadzenia wymienionych czynności nie jest wymagana zgoda Dyrektora Generalnego KOWR.

W niniejszym artykule analizie poddano przekształcenie spółek kapitałowych będących właścicielami nieruchomości rolnych. Ze względów praktycznych najczęściej jest to przekształcenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej z o.o.) w spółkę akcyjną. Uwagi te mają oczywiście zastosowanie także do przekształcenia odwrotnego – spółki akcyjnej w spółkę z o.o.

W kontekście przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną analizy wymagają cztery instytucje wprowadzone przepisami u.k.u.r.:

1) zasada nabycia nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego, z wyjątkiem sytuacji szczególnych, wskazanych w przepisie albo za zgodą KOWR – art. 2a u.k.u.r.,

2) prawo nabycia przysługujące KOWR – art. 4 ust. 1 u.k.u.r.,

3) prawo nabycia udziałów przysługujące KOWR – art. 4 ust. 6 u.k.u.r.,

4) obowiązki wynikające z nabycia nieruchomości rolnych – art. 2b u.k.u.r., a także sankcje wynikające z naruszenia powołanych regulacji, określone w art. 9 u.k.u.r.

2. Zastosowanie przepisu art. 2a u.k.u.r. do przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną

Nowelizacja u.k.u.r. z 2016 r. znacznie rozszerzyła pojęcie nabycia nieruchomości rolnej, które podlega ograniczeniom przewidzianym w tej ustawie. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Jest to konstrukcja najszersza z możliwych, obejmująca czynności i zdarzenia prawne obecnie uregulowane w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, jak również takie, które mogą być wprowadzone w przyszłości. Jest to wyraz stanowiska ustawodawcy, który dąży do objęcia całkowitą kontrolą obrotu

⁴ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw. Sytuacja przez nowelizacji była jeszcze bardziej skomplikowana niż przedstawiona w niniejszej analizie, gdyż dochodziła konieczność uzyskiwania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na przekształcenie. Zob. interesującą analizę tych rozwiązań: W.J. Kocot, D. Buszmał, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 4–11.

nieruchomościami rolnymi, obawia się zaś, że w praktyce znajdą się sposoby na uniknięcie tej kontroli. W zakres czynności prawnych lub innych zdarzeń prawnych wchodzi wszelkie przypadki zmian właściciela nieruchomości rolnej. Przekształcenie jednego rodzaju spółki prawa handlowego w inną należy uznać za zdarzenie, które prowadzi do nabycia nieruchomości rolnych przez przekształconą spółkę, zwłaszcza z uwagi na to, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b w katalogu zdarzeń prawnych prowadzących do nabycia nieruchomości rolnych wskazano podział, przekształcenie bądź łączenie spółek prawa handlowego, co jest procesem podobnym do przekształcenia spółdzielni. Pogląd ten potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 stycznia 2019 r.⁵, przyjmując, że

Nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...). Pomimo że spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, na gruncie przepisów ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią *sui generis* zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej.

Wyrok został wydany na podstawie stanu prawnego sprzed nowelizacji z 2019 r.⁶, ale wnioski należy uznać za jednoznaczne i nadal aktualne. Można mieć zastrzeżenia do zasadności argumentacji NSA, jednak pogląd wyrażony w wyroku jest istotny z punktu widzenia praktyki orzeczniczej.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Osoba prawna może nabyć nieruchomość rolną za zgodą KOWR, wyrażoną na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., o ile nie zachodzą wyjątki określone w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Wyrażona w powołanym przepisie zasada nabycia nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego nie ma zastosowania m.in. w przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego (art. 2a ust. 3 pkt 11 u.k.u.r.). Wyjątek ten został dodany do u.k.u.r. nowelizacją z 2019 r., gdyż objęcie przekształcenia spółek zastosowaniem art. 2a u.k.u.r. budziło uzasadnioną krytykę.

⁵ II OSK 306/18.

⁶ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

3. Zastosowanie prawa nabycia nieruchomości rolnych w przypadku przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku czynności prawnej lub zdarzenia prawnego innych niż zawarcie umowy, jednostronna czynność prawna lub orzeczenia organów lub sądów, w szczególności podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego, to KOWR działający na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą ceny tej nieruchomości. Jak wskazano wyżej, w toku przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną dochodzi do nabycia nieruchomości rolnych przez przekształconą spółkę, a zatem prawo nabycia KOWR znajdzie zastosowanie.

Zgodnie z art. 598 k.c. w związku z 3 art. 4 ust. 5 u.k.u.r. uprawnienie do wykonania przez KOWR prawa nabycia aktualizuje się dopiero po zawiadomieniu KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej; złożenie zawiadomienia rozpoczyna bieg miesięcznego terminu na skorzystanie z tego prawa. Organ nie może wykonać prawa nabycia bez zawiadomienia czy też bez zawiadomienia dokonanego przez właściwy podmiot. Zbyt daleko idąca byłaby możliwość wykonania prawa nabycia przez KOWR przy równoczesnym zastosowaniu sankcji nieważności wiążącej się z naruszeniem omawianej regulacji (szerzej w pkt 5). Oznaczałoby to, że nabycie nieruchomości przez nowy podmiot jest nieważne – wówczas własność powraca do poprzedniego właściciela, a mimo to KOWR może wykonać prawo nabycia i wówczas „odebrać” własność nieruchomości temu podmiotowi. Należy zatem przyjąć, że brak zawiadomienia powoduje, iż zastosowanie ma sankcja z art. 9 u.k.u.r., a prawo nabycia KOWR się nie aktualizuje.

Na gruncie przepisów k.c. dotyczących prawa pierwokupu w doktrynie pojawił się co prawda odmienny pogląd, zgodnie z którym zawiadomienie zobowiązanego z prawa pierwokupu o sprzedaży zawartej z osobą trzecią nie jest przesłanką konieczną do wykonania prawa pierwokupu, a uprawniony może dowiedzieć się o możliwości skorzystania ze swojego prawa także z innych źródeł i następnie skutecznie wykonać prawo pierwokupu⁷. Nie jest to jednak jedyna możliwa interpretacja. K. Mularski przyjmuje, że kompetencja do wykonania prawa pierwokupu – złożenia oświadczenia mającego charakter prawa kształtującego – pojawia się dopiero wówczas, gdy zawiadomienie zostanie skutecznie złożone przez uprawniony podmiot. Zdaniem tego autora

⁷ M. Safjan, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018 (dostęp Legalis), art. 598, nb. 3; A. Koziół, w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IV. *Zobowiązania. Część szczególna (art. 535–764(9))*, Warszawa 2018, s. 149.

uprawniony z prawa pierwokupu, jeśli dowiedział się z innych źródeł o zawarciu przez zobowiązanego umowy sprzedaży z osobą trzecią, nie może złożyć oświadczenia o skorzystaniu ze swego prawa, gdyż jego uprawnienie się jeszcze nie zaktualizowało, a ponadto nie zna warunków umowy zawartej z osobą trzecią, które później będą go wiązały. Zatem uprawnionemu przysługuje tylko roszczenie przeciwko zobowiązanemu, aby poinformował go o fakcie zawarcia umowy i o jej treści⁸. Należy zaznaczyć, że ustawodawca wyraźnie określił w art. 598 § 2 k.c. termin na wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości w ciągu miesiąca od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży, a nie przykładowo „od otrzymania zawiadomienia o sprzedaży lub powzięcia wiadomości o sprzedaży z innych źródeł”. Zawiadomienie dokonane przez uprawniony podmiot jest zatem warunkiem koniecznym powstania uprawnienia do wykonania prawa pierwokupu. Na gruncie przepisów k.c. należy uznać ten pogląd za prawidłowy.

W analizowanym stanie faktycznym mamy do czynienia z prawem nabycia. Prawo nabycia wykonywane jest wobec nabywcy nieruchomości, jednak w przypadku, gdy uznamy czynność przeniesienia własności nieruchomości za nieważną – a taka jest sankcja za brak zawiadomienia – nabywca nie jest właścicielem nieruchomości. Nie ma więc możliwości uznania, że możliwe jest roszczenie o stwierdzenie obowiązku zawiadomienia. Takie roszczenie, zamiast sankcji nieważności, powinno być wyraźnie przewidziane przez ustawę. Podsumowując: K O W R nie przysługuje roszczenie o stwierdzenie obowiązku zawiadomienia, ale zastosowanie ma wyłącznie sankcja nieważności. Nie sposób wykonać prawa nabycia wobec braku przesłanki do wykonania tego prawa, tj. nabycia nieruchomości. Uznanie za nieważną czynności nabycia nieruchomości równać się może uznaniu, iż postanowienie sądu o wpisie nowego podmiotu do KRS jest nieważne. Jednak tego rodzaju wnioski budzi szereg wątpliwości (zob. pkt 6).

Podsumowując, w analizowanym stanie faktycznym:

- 1) znajdzie zastosowanie prawo nabycia przysługujące KOWR w stosunku do nieruchomości rolnych spółki po przekształceniu, ale
- 2) uprawnienie to KOWR może wykonać dopiero po otrzymaniu zawiadomienia dokonanego przez właściwy podmiot, który nie jest w analizowanej sytuacji wprost określony w przepisach.

⁸ K. Mularski, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2019 (dostęp Legalis), art. 598, nb. II. 3.

4. Zastosowanie prawa nabycia akcji spółki akcyjnej w procesie przekształcenia ze spółki z o.o.

W myśl przepisu art. 4 ust. 6 u.k.u.r., prawo nabycia przysługuje KOWR w stosunku do udziałów lub akcji spółek prawa handlowego, w tym spółek z o.o., które są właścicielami nieruchomości rolnych, nabywanych w drodze innych czynności niż umowa sprzedaży. W wyniku przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną dotychczasowi udziałowcy stają się jej akcjonariuszami. Analizy wymaga to, czy ten proces należy uznać za „nabycie” akcji spółki przez dotychczasowych członków oraz czy KOWR przysługuje, oprócz prawa nabycia nieruchomości rolnych, prawo nabycia akcji spółki.

Zgodnie z art. 553 § 3 k.s.h. wspólnicy spółki przekształcanej uczestniczący w przekształceniu stają się z dniem przekształcenia współnikami spółki przekształconej.

Należy uznać, że nie jest to „nabycie” udziałów w rozumieniu u.k.u.r., gdyż zmianie ulega jedynie rodzaj prawa, które przysługuje współnikom. Przekładając tę sytuację na nabycie nieruchomości rolnych, u.k.u.r. nie ma zastosowania wówczas, gdy nieruchomość, która dotychczas nie była rolna, zyskuje taki status, np. na skutek zmiany przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy zmianę oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków. W takiej sytuacji nie dochodzi do „nabycia” nieruchomości rolnej i nie jest wówczas wymagana zgoda KOWR na nabycie czy też podmiot ten nie jest zobowiązany do wypełniania obowiązków przewidzianych w art. 2b u.k.u.r. Podobnie jest w przypadku przekształcenia – zmianie ulega jedynie forma prawa udziałowego przysługującego współnikom spółki, wcześniejszym członkom spółdzielni, wspólnicy zaś nie nabywają nowego, innego prawa.

Podchodząc systemowo do przepisów u.k.u.r. i narzuconych przez nią ograniczeń w obrocie, należy przyjąć, że nawet jeżeli uznać objęcie udziałów w przekształconej spółce za nabycie udziałów w rozumieniu art. 4 ust. 6 u.k.u.r., to do tego zdarzenia prawnego nie można łącznie stosować kilku uprawnień KOWR. Cel u.k.u.r. i wprowadzonych ograniczeń uzasadnia wnioszek, że zawsze wtedy, gdy KOWR ma uprawnienie do wykonania prawa pierwokupu lub nabycia do nieruchomości rolnych, nie przysługuje mu prawo pierwokupu i nabycia udziałów i akcji spółek prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych. Uprawnienia dotyczące spółek mają na celu niejako „wtórna” kontrolę nad obrotem nieruchomościami rolnymi, aby uniknąć omijania kontroli dotyczącej nieruchomości poprzez obrót udziałami spółek będących ich właścicielami. Skoro zatem KOWR w analizowanym przypadku przysługuje „bezpośrednie” uprawnienie do uzyskania własności nieruchomości rolnych, równoczesne prawo nabycia udziałów jest zbędne.

Przyjmując jednak – uważane za błędne – stanowisko, iż prawo nabycia przysługuje KOWR, z pewnością możliwość wykonania tego prawa, zgodnie z art. 4 ust. 6, możliwe jest po zawiadomieniu KOWR, zaś brak zawiadomienia może skutkować nieważnością nabycia udziałów. Nawet reprezentując taki pogląd, trzeba się zgodzić, że KOWR nie ma możliwości wykonania prawa nabycia bez zawiadomienia ani nie może doprowadzić do takiego zawiadomienia na drodze sądowej, jak argumentowano wyżej. Uznanie za nieważne czynności nabycia akcji może oznaczać stwierdzenie, iż postanowienie sądu o wpisie nowego podmiotu do KRS jest nieważne. Tego rodzaju wniosek budzi jednak wątpliwości.

Podsumowując, w analizowanym stanie faktycznym prawo nabycia przez KOWR akcji spółki po przekształceniu nie przysługuje, ponieważ:

- 1) objęcie akcji w spółce przez dotychczasowych udziałowców spółki z o.o. nie stanowi „nabycia” udziałów w rozumieniu art. 4 ust. 6 u.k.u.r.,
- 2) KOWR nie mogą przysługiwać łącznie uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnych spółki oraz prawo nabycia udziałów spółki.

5. Obowiązki związane z nabyciem nieruchomości rolnych przy przekształceniu spółki z o.o. w spółkę akcyjną

Przepis art. 2b ust. 1 ustawy nakłada na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązki w postaci prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, a także zakazu zbycia gruntu oraz zakazu oddania go w posiadanie innym podmiotom przez okres 5 lat od dnia nabycia. Pojawia się wątpliwość związana z obowiązkami określonymi w art. 2b u.k.u.r., tj. przede wszystkim z obowiązkiem spoczywającym na nabywcy prowadzenia gospodarstwa rolnego. Artykuł 2b u.k.u.r. nie zawiera żadnych wyłączeń odnoszących się do sposobu nabycia, w związku z tym należy uznać, że gdy do nabycia dochodzi w wyniku przekształcenia osób prawnych – a więc także w analizowanej sytuacji – art. 2b u.k.u.r. ma zastosowanie.

Zgodnie z art. 2b ust. 3 ustawy dopuszczalne jest odstępianie od każdego z wymienionych ograniczeń na podstawie zgody KOWR na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym.

Podsumowując, w analizowanym stanie faktycznym zastosowanie ma przepis art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., określający obowiązki nabywcy nieruchomości rolnych, w związku z tym spółka jest zobowiązana do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszły nabyte nieruchomości rolne, a zatem wskazane jest gromadzenie dowodów potwierdzających tę okoliczność.

6. Sankcje za naruszenie przepisów u.k.u.r.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 zd. 1 u.k.u.r. nabycie własności nieruchomości rolnej oraz nabycie akcji i udziałów w spółce prawa handlowego będącej właścicielem nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, dokonane niezgodnie z przepisami ustawy, jest nieważne. W analizowanym stanie faktycznym należy odnieść się do poszczególnych sytuacji mogących powodować nałożenie sankcji związane z naruszeniem przepisów u.k.u.r.

Należy jednak podkreślić – jako najistotniejsze przy analizie przedstawionego stanu faktycznego – że nieważność nabycia nieruchomości rolnej należy rozumieć jako nieważność czynności prawnej lub zdarzenia prawnego, prowadzącego do nabycia własności gruntu lub nabycia udziałów. Taką czynnością prawną jest prawomocne postanowienie sądu o wpisie do KRS. Wzruszenie takiej czynności prawnej dopuszczalne jest jedynie w trybach nadzwyczajnych – o wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności postępowania, dla zastosowania których wymagane są jednak przesłanki, które nie występują w niniejszej sprawie. Tego zdania jest również A. Szereda, który stwierdził:

brak zawiadomienia Agencji w trybie art. 4 ust. 5 UKUR o nabyciu nieruchomości rolnej na podstawie orzeczenia sądu nie wpływa na jego ważność czy moc wiążącą⁹.

Nie ma możliwości podważenia prawomocnego postanowienia sądu na podstawie art. 9 u.k.u.r. ani na podstawie przepisów procesowych – z pewnością nie jest tu możliwe wznowienie postępowania. Niemożliwe jest również zastosowanie art. 189 k.p.c. do prawomocnych orzeczeń sądowych¹⁰. Nie ma więc w obecnie obowiązującym prawie mechanizmu wzruszania prawomocnych postanowień sądu z powodu domniemanej nieważności na skutek naruszenia przepisów UstRolU. Należy przyjąć, iż KOWR jest związany prawomocnym orzeczeniem, jak każdy inny podmiot.

Art. 9 ust. 2 daje KOWR kompetencję do wystąpienia „z powodztwem o stwierdzenie nieważności czynności prawnej z przy-

⁹ A.J. Szereda, *Problematyka orzeczenia sądu w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 4, s. 116, zob. też tam podane argumenty, s. 113 i n.

¹⁰ Na temat podobnych postanowień zob. J. Bieluk, *Komentarz*, s. 374: „zdecydowanie przyjąć należy, iż niemożliwe jest uznanie, że w trybie art. 9 UstRolU można stwierdzić nieważność postanowienia sądu o dziale spadku czy o zniesieniu współwłasności. Brak zawiadomienia KOWR o nabyciu na skutek orzeczenia sądu nie może wpłynąć na ważność prawomocnego orzeczenia”.

czyn, o których mowa w ust. 1”. Kompetencja obejmuje wyłącznie nieważność czynności prawnej, nie może dotyczyć prawomocnego orzeczenia sądu. Zaś przekształcenie dokonuje się właśnie na mocy postanowienia sądu, nie zaś na skutek czynności prawnej; nabycie nieruchomości i nabycie udziałów następuje również w wyniku postanowienia sądu i z chwilą wpisu do KRS.

Podsumowując: przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną nie może być nieważne; nie może być też nieważne nabycie nieruchomości bądź udziałów z uwagi na niemożność uznania nieważności przekształcenia dokonanego na mocy postanowienia sądu.

7. Podsumowanie rozważań

W analizowanej sytuacji aktualizuje się prawo nabycia KOWR w stosunku do nieruchomości rolnych. W tym przypadku zastosowanie ma art. 9 ust. 1 pkt 1 u.k.u.r., który stanowi, że nieważne jest dokonanie czynności prawnej bez powiadomienia KOWR o możliwości wykonania prawa nabycia. Ponownie sankcja nieważności dotyka zatem nieważności nabycia nieruchomości – własność miałaby powrócić do pomiotu, który już nie istnieje, co jest pozbawione sensu prawnego. Jak wyżej wykazano, w analizowanej sytuacji KOWR nie może skorzystać z prawa nabycia nieruchomości, jeżeli zawiadomienie nie zostanie złożone. Nieruchomości pozostałyby więc „w próżni”, co nie jest do zaakceptowania w polskim porządku prawnym.

Nieważność nabycia nieruchomości powoduje, że własność nieruchomości „powraca” do poprzedniego podmiotu. Z uwagi na to, że po przekształceniu spółka z o.o. przestaje istnieć, nie ma podmiotu, który byłby właścicielem gruntów. Z kolei z uwagi na nieważność nabycia również spółka akcyjna jest właścicielem nieruchomości. Nieważność w tym przypadku powoduje, że żaden podmiot nie jest właścicielem nieruchomości. Taka konstrukcja przepisów jest bez wątpienia wadliwa.

Można również wskazać na interpretację, że z uwagi na zastosowanie sankcji nieważności własność nieruchomości powraca do poprzedniego właściciela – spółki z o.o., która już nie istnieje, a więc przysługujące jej prawa przechodzą na następcę prawnego, czyli spółkę akcyjną. Pokazuje to, że w analizowanej sytuacji zastosowanie sankcji nieważności prowadzi do absurdalnych skutków.

Sankcja za naruszenie przepisu art. 4 ust. 6 u.k.u.r. dotyczy, podobnie jak w przypadku prawa nabycia nieruchomości, niezawiadomienia KOWR o możliwości skorzystania ze swego prawa. Brak zawiadomienia skutkuje nieważnością nabycia akcji w spółce akcyjnej. Również to prowadzi do absurdalnych skutków, gdyż zakładając, że wszyscy wspólnicy spółki nie zawiadomią o na-

byciu udziałów, powstaje sytuacja, w której nie ma ani jednego wspólnika, a wtedy spółka nie może istnieć. Podobnie jak w przypadku prawa nabycia nieruchomości rolnych, KOWR nie może wykonać prawa nabycia udziałów bez otrzymania zawiadomienia, zatem sankcja nieważności nabycia udziałów skutkuje ustaniem bytu spółki, co jest niewspółmierne do celów u.k.u.r.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 UstRolU, jeżeli nabywca nieruchomości rolnej w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1 UstRolU, tj. 5 lat od nabycia nieruchomości, nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna lub oddał w posiadanie nabytą nieruchomość rolną bez zgody KOWR, sąd, na wniosek KOWR, orzeka o nabyciu własności tej nieruchomości przez KOWR działającego na rzecz Skarbu Państwa, za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej wartości rynkowej ustalonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami. KOWR może zatem wnosić o nabycie od spółki własności nieruchomości, ale tylko w sytuacji, gdy w okresie 5 lat przestanie prowadzić gospodarstwo rolne, w którego skład weszła nabyta nieruchomość. Sankcja ta nie dotyczy sytuacji, gdy nabyta nieruchomość nie jest wykorzystywana w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, lecz obejmuje całkowite zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa rolnego, do czego doszło np. wskutek zbycia lub wydzierżawienia wszystkich nieruchomości rolnych. Należy podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji pojęcia „prowadzenia gospodarstwa rolnego”. Z orzecznictwa jednak wynika, iż

samo posiadanie lub własność gospodarstwa rolnego nie mogą być kwalifikowane jako jego prowadzenie, jeżeli nie wiąże się z nimi wykonywanie działalności rolniczej, co obejmuje również podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie¹¹.

To zaś wskazuje, iż aby zaktualizowało się prawo KOWR do wystąpienia z wnioskiem o nabycie nieruchomości, konieczne jest całkowite zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej.

8. Wnioski

Rozwiązania zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego mają realizować cele określone w preambule i w art. 1 u.k.u.r. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie zastosowania jakichkolwiek ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, gdy nie mamy do czynienia z obrotem gruntami. O ile jeszcze w przypadku łączenia spółek można przypuszczać, że ustawodawcy chodziło

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/PO 93/14.

o wyeliminowanie sytuacji, w której np. spółką przejmowaną będzie spółka niepożądana ze względu na cele ustawy, o tyle w przypadku przekształcenia spółki nie zmienia się status własnościowy. W przypadku przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną udziałowcy spółki z o.o. stają się akcjonariuszami spółki akcyjnej, więc pod względem materialnoprawnym mamy cały czas do czynienia z tym samym podmiotem¹². Tego rodzaju rozwiązania, jak objęcie rygorami u.k.u.r. przekształcenia spółki z o.o. w spółkę akcyjną, nie mają sensu prawnego i z pewnością nie realizują żadnego z celów określonych w analizowanej ustawie.

CONVERSION OF A COMPANY AND THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The Act of 11 April 2003 on shaping the agricultural system introduced a number of restrictions on trading in agricultural property. As of 30 April 2016, the regulations of the Act also apply to companies undergoing a division, change of status or a merger. In this article a change of status of a company which owns agricultural real estate was analysed. For practical reasons, the most common situation of this kind is the conversion of a limited liability company into a public limited company. The analysis of this has revealed that the construction of legal regulations regulating this issue is highly imprecise. However, the biggest problem seems to be the fact that statutory objectives provided for in the Act have not been achieved. In the case of a conversion of a limited liability company into a public limited company, the shareholders of the limited liability company become shareholders of the public limited company, so from the substantive law point of view, the same entity continues to exist. Solutions of this kind do not make any legal sense and certainly do not achieve any of the objectives set out in the Act analysed.

LE SOCIETÀ DI CAPITALI: TRASFORMAZIONI ALLA LUCE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

La legge dell'11 aprile 2003 sul regime agricolo introduce una serie di restrizioni alla compravendita di fondi agricoli. A partire dal 30 aprile 2016, ad esse sono soggette anche le situazioni di divisione, trasformazione e fusione per le società commerciali. Il presente contributo analizza il problema di trasformazione delle società di capitali in possesso di proprietà agricole. Per motivi pratici, la situazione più comune riguarda la trasformazione di una società a responsabilità limitata in una società per azioni. Dall'analisi svolta emerge che

¹² W.J. Kocot, D. Buszmał, *Przekształcenie spółki handlowej...*, s. 5.

la struttura delle disposizioni è alquanto imprecisa. Tuttavia, il problema maggiore, sempre nell'ambito delle soluzioni analizzate, è la mancanza di conseguimento degli obiettivi previsti nella legge menzionata. In caso di trasformazione di una srl in una società per azioni, gli azionisti della prima diventano azionisti della seconda, quindi, dal punto di vista materiale e giuridico, abbiamo a che fare che lo stesso soggetto. Le soluzioni di questo genere, come le restrizioni intorno alla trasformazione sopra richiamata, non hanno alcun senso giuridico e non servono, certamente, a realizzare nessun obiettivo stabilito nell'atto considerato.

PAWEŁ ANDRZEJ BLAJER

ORCID: 0000-0002-9621-2862

Z rozważań nad aktualnym kształtem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wstępne

W dniu 26 czerwca 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw¹, której regulacje przyniosły istotne modyfikacje dotychczasowego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz rozwiązań modelowych w zakresie jego kontroli sprawowanej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR). Modyfikacje te dotyczą również normatywnego kształtu prawa pierwokupu dzierżawcy określonego w art. 3 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego².

Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia aktualnego kształtu prawa pierwokupu dzierżawcy wynikającego z u.k.u.r., z uwzględnieniem sygnalizowanych modyfikacji, wprowadzonych ustawą z 26 kwietnia 2019 r. Tak określony cel powinien zostać osiągnięty nie tyle poprzez szczegółowe omówienie norm prawnych wynikających z art. 3 u.k.u.r. w jego aktualnym brzmieniu, ile raczej poprzez analizę wątpliwości teoretycznych, które budzi interpretacja tego artykułu na tle pozostałych regulacji u.k.u.r. Wątpliwości te mają jednak istotny wpływ na praktykę obrotu nieruchomościami, w tym praktykę notarialną. W konsekwencji podjęcie rozważań w powyższym zakresie uzasadnione

¹ Dz.U. poz. 1080, dalej: ustawa z 26 kwietnia 2019

² Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm., dalej: u.k.u.r.

jest zarówno względami teoretycznymi, jak i racjami praktycznymi. Rozważania te powinny umożliwić sformułowanie kilku ogólniejszych wniosków na temat aktualnej postaci i znaczenia instytucji prawa pierwokupu dzierżawcy w polskim systemie prawa rolnego.

2. Przesłanki i zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy

Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. nie przyniosła zmian w zakresie przesłanek pierwokupu dzierżawcy. Nadal dla aktualizacji tego prawa niezbędne jest łączne spełnienie dwóch warunków, tj. przesłanki formalnej i przesłanki podmiotowej. Przesłankę formalną stanowi wymóg, by umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i miała datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.k.u.r.)³. Przesłanką podmiotową jest natomiast wymóg, by dzierżawca miał status rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne, którego składnikiem jest sprzedawana nieruchomość (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.). Regulacja ta w istotny sposób ogranicza zakres podmiotowy potencjalnie uprawnionych dzierżawców, wyłączając z niego wszelkie posiadające zdolność prawną jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi.

Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy wyznacza natomiast definicja nieruchomości rolnej, określona w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Na zakres ten wpływają ponadto przepisy zawężające zakres zastosowania u.k.u.r. – w szczególności art. 1a–1c u.k.u.r. oraz art. 11 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

³ Warto zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy w wyroku z 3 grudnia 2015 r. III CSK 13/15 (LEX nr 2015043), zauważył, iż konsekwencją zastosowania art. 695 § 2 k.c. do umowy określonej w art. 708 k.c. i uznania na tej podstawie, że osobie używającej beczynszowo nieruchomości rolnej przysługuje, tak jak dzierżawcy, prawo pierwokupu nieruchomości rolnej, jest zastosowanie do bezwarunkowej sprzedaży sankcji określonej w art. 599 § 2 k.c. W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego, prawo pierwokupu przysługuje również tzw. dzierżawcy beczynszowemu zgodnie z art. 708 k.c., tj. osobie biorącej nieruchomość rolną do używania i pobierania pożytków bez zobowiązania do uiszczania czynszu, a tylko do ponoszenia podatków i innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem gruntu. Nieuwzględnienie tego prawa zagrożone jest sankcją bezwzględnej nieważności bezwarunkowej umowy sprzedaży. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowe orzeczenie odnosi się do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie u.k.u.r. w 2003 r., kiedy prawo pierwokupu dzierżawcy uregulowane było w art. 695 § 2 k.c. Obecnie, po uchynieniu tego ostatniego przepisu mocą u.k.u.r., nie ma już podstaw normatywnych do uznania, że prawo pierwokupu dzierżawcy regulowane w art. 3 ust. 1 u.k.u.r. przysługuje również tzw. dzierżawcy beczynszowemu nieruchomości rolnej.

oraz o zmianie niektórych ustaw⁴, jak również przepisy rozszerzające jej zastosowanie, w tym art. 2c u.k.u.r.⁵

W konsekwencji wynikające z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. prawo pierwokupu dzierżawcy jest obecnie wyłączone w przypadku sprzedaży:

- 1) nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶ (art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r.);
- 2) nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.);
- 3) nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi (art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r.);
- 4) nieruchomości rolnych sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r.);
- 5) nieruchomości rolnych, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości (art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r.);
- 6) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa powyżej (art. 1a pkt 2 u.k.u.r.);
- 7) nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli w stosunku do tych nieruchomości została podjęta:
 - a) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁷ lub b) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu tej ustawy, albo gdy zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 1b u.k.u.r.);
- 8) w wyniku której następuje nabycie nieruchomości rolnej do Zasobu, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁸, oraz sprzedaży gruntów, które zostały zbyte z tego Zasobu albo wniesione do spółki jako aport, w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub realizacji uzbrojenia technicznego, w rozumieniu przepisów tej ustawy – położonych w granicach administracyjnych miast (art. 1c u.k.u.r.);

⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 868 ze zm.

⁵ Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 817 i 1080.

⁷ Dz.U. poz. 1496 oraz z 2019 r., poz. 630.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 2363.

- 9) gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie ustawy zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętej na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹;
- 10) nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne.

Rozszerzający charakter ma natomiast art. 2c u.k.u.r., zgodnie z którym przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia: 1) użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej oraz 2) udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. Znajduje ona zatem zastosowanie również do prawa pierwokupu dzierżawcy. Podobne znaczenie ma formalnie także art. 4a u.k.u.r., zgodnie z którym przepisy ustawy – także dotyczące prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy – stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, z tym że prawo to przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego.

Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. zróżnicowała praktyczne znaczenie instytucji prawa pierwokupu dzierżawcy w zależności od okoliczności, czy sprzedawana nieruchomość rolna ma obszar co najmniej 1 ha, czy powierzchnię od 0,3000 ha do 0,9999 ha. W odniesieniu do tej pierwszej kategorii nieruchomości zasadniczo nadal obowiązują dotychczasowe reguły, co oznacza, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o takiej powierzchni prawo pierwokupu dzierżawcy ma charakter wyjątkowy. Wynika to z treści i zakresu wyłączeń stosowania przepisów dotyczących prawa pierwokupu, przewidzianych w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Należy zwłaszcza podkreślić znaczenie wyłączenia przewidzianego w art. 3 ust. 5 pkt 2 u.k.u.r., zgodnie z treścią którego prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b u.g.n.r.SP. Z drugiej strony, z uwagi na niestosowanie do prawa pierwokupu dzierżawcy wyłączenia zawartego w art. 3 ust. 7 u.k.u.r. pierwokup ten ma nieco szerszy zakres zastosowania od pierwokupu KOWR określonego w art. 3 ust. 4 u.k.u.r., ponieważ stosuje się go także w sytuacji, gdy kupującym nieruchomością rolną jest rolnik

⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

indywidualny, nabywający ją w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której zamieszkuje nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

Zasadniczo jednak prawidłowa rekonstrukcja sytuacji, w których dzierżawcy będzie przysługiwało prawo pierwokupu nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha, wymaga zestawienia przepisów art. 3 ust. 5 u.k.u.r. z regulacjami art. 2a ust. 1 u.k.u.r. i w szczególności 2a ust. 3 u.k.u.r., określającymi przypadki, gdy do nabycia nieruchomości rolnej nie jest wymagana zgoda Dyrektora Generalnego KOWR. Obowiązuje bowiem zasada, że prawo pierwokupu dzierżawcy aktualizuje się w tych przypadkach objętych włączeniami kontroli administracyjnej sprawowanej przez KOWR – określonymi w art. 2a ust. 1 i 2a ust. 3 u.k.u.r. – które nie zostały jednocześnie objęte wyłączeniami prawa pierwokupu, określonymi w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Analiza wymienionych przepisów pozwala wskazać następujące pozytywne sytuacje, gdy zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha skutkuje aktualizacją prawa pierwokupu dzierżawcy:

- gdy kupującym jest rolnik indywidualny, bez względu na miejsce jego zamieszkania;
- gdy kupującym jest wyznaniowa osoba prawna, ale sprzedającym nie jest osoba prawna tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;
- gdy kupującym jest park narodowy na cele związane z ochroną przyrody;
- gdy kupującym jest osoba, która zbyła nieruchomość rolną na cele związane z realizacją inwestycji lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁰ – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo została z niej wyłączone na te same cele;
- gdy do sprzedaży dochodzi w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego;
- gdy do sprzedaży dochodzi w toku postępowania upadłościowego;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie art. 125 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹²,

¹⁰ Dz.U. poz. 1089.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 868.

- gdy sprzedawana jest nieruchomość rolna położona na obszarze górniczym lub terenie górniczym w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni od 0,3 ha do 0,9999 ha obowiązuje natomiast wprowadzony mocą ustawy z 26 kwietnia 2019 r. przepis art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r., eliminujący sprawowaną przez KOWR kontrolę administracyjną obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do nieruchomości o takiej powierzchni. Tym samym kupujący nieruchomość nie musi już mieć zgody Dyrektora Generalnego KOWR na jej nabycie. Nie obowiązuje również w odniesieniu do niego zasada wynikająca z art. 2a ust. 1 u.k.u.r., zastrzegająca formalnie możliwość nabycia nieruchomości rolnej dla rolników indywidualnych. Innymi słowy, nabywca takiej nieruchomości nie musi spełniać jakichkolwiek kryteriów podmiotowych ani uzyskiwać zgód administracyjnych w myśl u.k.u.r. W konsekwencji prawdopodobieństwo aktualizacji prawa pierwokupu dzierżawcy jest w tym przypadku zdecydowanie wyższe. Ponadto rekonstrukcja sytuacji, w których dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, nie wymaga odwołania się do treści art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a w szczególności 2a ust. 3 u.k.u.r.

Z drugiej strony również w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni od 0,3 ha do 0,9999 ha zakres prawa pierwokupu dzierżawcy zostaje zawężony ze względu na wyżej opisane ograniczenia wynikające z art. 1a–1c u.k.u.r. oraz z art. 11 cytowanej ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Ponadto na zakres stosowania pierwokupu dzierżawcy wpływają wyłączenia przewidziane w art. 3 ust. 5 u.k.u.r., a w szczególności przypadki, gdy kupującym nieruchomość rolną jest jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub osoba bliska zbywcy.

Podsumowując, należy podkreślić, że ustawa z 26 kwietnia 2019 r. poszerzyła formalnie zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej. Pozostaje on jednak nadal dość wąski, z uwagi na liczne i nie zawsze racjonalne wyłączenia przewidziane zarówno w art. 3 ust. 5 u.k.u.r., jak i w przepisach generalnie zawężających stosowanie u.k.u.r.

3. Umowa sprzedaży ograniczona prawem pierwokupu dzierżawcy

Zawierając umowę sprzedaży nieruchomości rolnej znajdującej się w dzierżawie, jej strony mogą nie orientować się, czy dzierżawcy w rzeczywistości przysługuje prawo pierwokupu, tzn. czy spełniona jest zarówno przesłanka

formalna (np. czy i kiedy dzierżawca dokonał poświadczenia daty na umowie dzierżawy zawartej oryginalnie w zwykłej formie pisemnej), jak i podmiotowa (np. czy dzierżawca spełnia kryteria składające się na definicję rolnika indywidualnego). W takim wypadku pojawia się problem, jaki charakter powinna mieć umowa sprzedaży. Pewnych wskazówek w tej kwestii dostarcza art. 3 ust. 2 i 3 u.k.u.r., zgodnie z którymi o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się dzierżawcę tej nieruchomości, jeżeli umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Jeżeli dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, zawiadomienie wywołuje skutki określone w przepisach k.c. dotyczących prawa pierwokupu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że „umowa sprzedaży”, o której mowa w art. 3 ust. 2 u.k.u.r. to warunkowa umowa sprzedaży, która co do zasady powinna być zawarta w każdym przypadku, gdy umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia (niezależnie, czy w dniu tym została opatrzona datą pewną, czy nie). To, czy dzierżawcy rzeczywiście przysługuje prawo pierwokupu, powinien ustalić dopiero notariusz odbierający od niego oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, a nie notariusz dokumentujący warunkową umowę sprzedaży¹³.

Spostrzeżenie to wymaga jednak doprecyzowania. Literalnie interpretowany przepis art. 3 ust. 2 u.k.u.r. wymaga zawiadomienia dzierżawcy o treści umowy sprzedaży w każdym przypadku, gdy umowa dzierżawy trwała co naj-

¹³ Powyższe rozwiązanie przyjęte na płaszczyźnie regulacji poświęconych pierwokupowi dzierżawcy stanowi argument na rzecz stanowiska, że sporządzenie umowy warunkowej, w sytuacji, gdy rzekomo uprawnionemu według jej treści w rzeczywistości nie przysługuje prawo pierwokupu, nie powinno być sankcjonowane bezwzględną nieważnością tej czynności. Nie należy zatem kwalifikować takiej czynności jako bezwzględnie nieważnej na podstawie art. 58 k.c. (czynność prawna sprzeczna z ustawą) lub art. 94 k.c. (nieważność czynności prawnej będąca następstwem zastrzeżenia przeciwnego ustawie warunku zawieszającego). Sankcję nieważności umowy sprzedaży odrzucił w takim wypadku również SN w wyroku z 19 września 2002 roku, II CKN 329/01 stwierdzając, że ustalenie nieważności wykonania prawa pierwokupu ze względu na nieprzysługiwanie tego prawa jest w konsekwencji jednoznaczne z ustaleniem niedojścia do skutku umowy sprzedaży między sprzedawcą a rzekomo uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu i dojścia do skutku bezwarunkowej umowy sprzedaży między sprzedawcą a jego pierwotnym kontrahentem. Tę ostatnią umowę należy uważać za bezwarunkową, ponieważ zastrzeżenie warunku wymaganego przez ustawę, mimo nieziszczenia się ustawowych przesłanek jego zamieszczenia, jest nieważne (art. 58 § 3 k.c.). Jeżeli więc strony wprowadzają do umowy taki warunek, nie może mieć zastosowania art. 94 k.c., przewidujący nieważność całej czynności prawnej, w razie zastrzeżenia warunku przeciwnego ustawie, który ma charakter zawieszający. Chociaż oparcie tezy cytowanego orzeczenia na normie wynikającej z art. 58 § 3 k.c. spotkało się z uzasadnioną krytyką w literaturze (B. Swaczyna, *Warunkowe czynności prawne*, Warszawa 2012, s. 207–208), to jednak na płaszczyźnie u.k.u.r. należy podzielić jego zasadniczą konkluzję: umowa zawarta pod warunkiem niewykonania przez dzierżawcę prawa pierwokupu, w przypadku gdy w rzeczywistości prawo to mu nie przysługuje, nie powinna być kwalifikowana jako nieważna, bez względu na ewentualną podstawę tej nieważności.

mniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Automatyczne stosowanie tej metody postępowania byłoby jednak niecelowe. Nie ma bowiem uzasadnienia sporządzanie warunkowej umowy sprzedaży w przypadku, gdy dzierżawca jest np. jednostką organizacyjną, a zatem *ex definitione* prawo pierwokupu mu nie przysługuje (uprawnionym może być bowiem tylko rolnik indywidualny – tj. osoba fizyczna).

4. Kwestia braku tożsamości między przedmiotem dzierżawy a przedmiotem sprzedaży w kontekście wykonania prawa pierwokupu przez dzierżawcę

Wątpliwości w praktyce obrotu może wywoływać sytuacja, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna, której jedynie część (np. jedna z wchodzących w skład nieruchomości działek albo fizycznie wydzielona część działki) jest przedmiotem dzierżawy. W tym zakresie orzecznictwo i doktryna sugerują przyjęcie jednego z trzech odmiennych rozwiązań:

- 1) przyznanie pierwokupu dzierżawcy wyłącznie do dzierżawionej części nieruchomości¹⁴,
- 2) wyłączenie pierwokupu dzierżawcy w całości¹⁵,
- 3) przyznanie dzierżawcy pierwokupu do całej sprzedawanej nieruchomości.

In abstracto nie jest możliwe jednoznaczne określenie, które z wyżej wymienionych rozwiązań zasługuje na akceptację. Wyboru powinien dokonywać każdorazowo notariusz, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. W szczególności pierwsze z rozwiązań wywołuje wątpliwości, ponieważ może być trudne do zrealizowania w praktyce bez dokonania uprzednich zabiegów geodezyjnych, co nie zawsze jest możliwe. Ponadto trudno pogodzić je z treścią art. 600 § 1 zd. 1 k.c. Przyjęcie tego rozwiązania może również w konkretnym przypadku godzić w interesy kupującego nieruchomość, a zainteresowanego nabyciem jej w całości.

Argumentem na rzecz drugiego z wymienionych rozwiązań jest akceptacja zasady wyłączającej prawo pierwokupu w razie braku tożsamości między przedmiotem sprzedaży a przedmiotem pierwokupu. Zasada ta nie ma jednak podstawy normatywnej, a ponadto aktualne tendencje w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wypracowane np. na płaszczyźnie pierwokupu gminy określonego w art. 109 cytowanej ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nie-

¹⁴ Na rzecz tego stanowiska: wyrok SN z 14 grudnia 1976 roku, IV CR 515/76, OSNC 1977/11, poz. 213.

¹⁵ Na rzecz tego stanowiska: uchwała SN z dnia 18 lipca 1975 roku, III CZP 49/75, OSNC 1976/4, poz. 78.

ruchomościami¹⁶, zdają się przemawiać na korzyść trzeciego z przywołanych stanowisk, tj. przyznania dzierżawcy pierwokupu do całej sprzedawanej nieruchomości. Jest ono bowiem zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, wzmacniając pozycję dzierżawcy nieruchomości rolnej jako osoby efektywnie prowadzącej działalność rolniczą.

5. Oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu

Wykonujący prawo pierwokupu dzierżawca powinien przedłożyć notariuszowi dokumentującemu tę czynność dokumenty pozwalające uznać, że prawo to rzeczywiście mu przysługuje, tj.:

- umowę dzierżawy zawartą w formie pisemnej i opatrzoną datą pewną, nadaną temu dokumentowi co najmniej 3 lata przed dniem zawarcia warunkowej umowy sprzedaży,
- stosowne dokumenty potwierdzające spełnienie przez dzierżawcę niektórych kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego (tj. kryterium zamieszkania i kryterium kwalifikacji rolniczych – stosownie do art. 7 u.k.u.r.).

Dzierżawca powinien także złożyć stosowne oświadczenia dotyczące pozostałych kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego (kryteria obszarowe, kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego) oraz odnoszące się do okoliczności, że nabywana nieruchomość stanowi składnik prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego. Ponieważ nabywa on nieruchomość jako rolnik indywidualny, w swoich oświadczeniach powinien odnieść się do maksymalnej normy obszarowej (300 ha użytków rolnych), wskazanej w art. 2a ust. 2 u.k.u.r. Powinien także oświadczyć, że umowa dzierżawy była przez niego wykonywana przez co najmniej 3 lata, licząc od daty pewnej wskazanej na dokumencie umowy dzierżawy. Przesłanką formalną pierwokupu dzierżawcy nie jest bowiem samo obowiązywanie umowy dzierżawy przez okres co najmniej 3 lat od opatrzenia jej datą pewną, ale efektywne wykonywanie jej przez ten czas. Przez „wykonywanie tej umowy” należy rozumieć rzeczywiste dokonywanie przez strony świadczeń wskazanych w art. 693 k.c. oraz w łączącej je umowie dzierżawy.

Notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu powinien również uwzględnić okoliczność, że w konkretnym

¹⁶ Postanowienie SN z dnia 7 października 2008 r., III CSK 122/08, OSNC-ZD 2009/3, poz. 61.

przypadku ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnej może stanowić składnik majątku wspólnego małżonków. Wówczas obowiązuje reguła wynikająca z art. 37 § 1 pkt 1) k.r.o, w myśl której jeden z małżonków może złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wyłącznie za zgodą drugiego, udzieloną również w formie aktu notarialnego. W opisanej sytuacji, z uwagi na treść art. 2a ust. 3a u.k.u.r. wystarczające jest, że status rolnika indywidualnego, jako przesłankę prawa pierwokupu, ma jeden z małżonków.

Wątpliwości może natomiast budzić to, czy akt notarialny dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu powinien zawierać skierowane do notariusza żądanie założenia wniosku o wpis do księgi wieczystej nabywcy, oraz czy notariusz powinien w tym wypadku wykonać obowiązki płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych.

Należy podkreślić, że umieszczanie w akcie notarialnym obejmującym oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu skierowanego do notariusza żądania złożenia stosownego wniosku wieczystoksięgowego o wpis własności na rzecz wykonującego prawo pierwokupu dzierżawcy, podobnie jak wykonanie przez notariusza obowiązku płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych od umowy sprzedaży, jest uzasadnione jedynie w sytuacji, w której do aktu notarialnego staje jednocześnie z dzierżawcą zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu – tj. sprzedawca z warunkowej umowy sprzedaży. Tylko w takim wypadku notariusz może ustalić, że oświadczenie woli o wykonaniu prawa pierwokupu zostało rzeczywiście złożone, tj. dotarło do zobowiązanego w ten sposób, że mógł zapoznać się z jego treścią (art. 61 k.c.). W przeciwnym wypadku akt notarialny obejmujący oświadczenie dzierżawcy nie dokumentuje ani „czynności przenoszącej własność nieruchomości” (art. 92 § 4 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁷), ani zawarcia umowy sprzedaży, które uzasadniałoby powstanie obowiązku podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych. Skutki te wywołuje dopiero doręczenie tego oświadczenia w ten sposób, że zobowiązany może zapoznać się z jego treścią. Na tę okoliczność notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy nie ma jednak wpływu. O dokonanie stosownego doręczenia powinien zadbać sam dzierżawca, przy czym będzie ono skuteczne, jeśli nastąpi przed upływem jednomiesięcznego terminu do wykonania prawa pierwokupu. W przypadku pierwokupu dzierżawcy obowiązuje bowiem w pełnym zakresie zasada wyrażona w art. 61 k.c., określająca chwilę złożenia oświadczenia woli; nie została natomiast przewidziana żadna fikcja cały czas doręczenia, jak ma to miejsce w odniesieniu do pierwokupu KOWR (art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r.). W sytuacji, gdy dzierżawca uchybi wymogowi doręczenia zobowiązanemu wypisu aktu

¹⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 2291 ze zm.

notarialnego obejmującego to oświadczenie lub zrobi to po upływie jednorocznego terminu do wykonania prawa pierwokupu, objęte aktem notarialnym oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu będzie bezskuteczne. Notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu bezwzględnie powinien go o tym poinformować.

6. Wykonanie prawa pierwokupu przez dzierżawcę a obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej określone w art. 2b u.k.u.r.

Wskutek wykonania prawa pierwokupu dzierżawca nabywa nieruchomość rolną, która *ex definitione* stanowi składnik prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że dotyczą go obowiązki wskazane w art. 2b ust. 1–2 u.k.u.r. Jako wyjątek od tej zasady należy traktować sytuację, gdy nabywana przez niego w wyniku prawa pierwokupu nieruchomość rolna jest położona w granicach administracyjnych miasta i ma powierzchnię mniejszą niż 1 ha (art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Pogląd, że dzierżawca miałby 5-letni obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła (wchodziła) nabywana przez niego nieruchomość rolna położona w granicach administracyjnych miasta i o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz 5-letni zakaz zbywania takiej nieruchomości lub oddawania jej w posiadanie innym osobom, byłyby nie tylko sprzeczny z literalną wykładnią art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r., ale także odbierałyby mu wszelkie normatywne znaczenie.

7. Ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego w świetle art. 4a u.k.u.r.

Artykuł 4a został wprowadzony do u.k.u.r. mocą ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁸. Przesądził on, że w przypadku sprzedaży gospodarstwa rolnego prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie dzierżawcy całej sprzedawanej jednostki produkcyjnej. Jeżeli zatem przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne utworzone z różnych nieruchomości, z których tylko jedna jest przedmiotem dzierżawy, to dzierżawcy takiej nieruchomości prawo pierwokupu nie przysługuje.

¹⁸ Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

Przyjęcie tego rozwiązania, osłabiając w sposób znaczący pozycję prawną dzierżawcy nieruchomości rolnej, stwarza szerokie możliwości obejścia przepisów o przysługującym pierwokupie. Podstawowe znaczenie ma bowiem sposób oznaczenia przedmiotu umowy sprzedaży w obejmującym ją akcie notarialnym. Jeżeli przedmiotem tym jest dzierżawiona nieruchomość rolna, to prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy – gdy spełnia on pozostałe przesłanki z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. i nie zachodzi któreś z wyłączeń określonych w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Natomiast jeżeli przedmiot umowy sprzedaży został oznaczony jako „gospodarstwo rolne”, którego tylko jednym ze składników jest wydzierżawiona nieruchomość rolna, to prawo pierwokupu dzierżawcy zostaje wyeliminowane zgodnie z art. 4a u.k.u.r. Takie rozwiązanie umożliwia stronom umowy sprzedaży niezbyt trudne i formalnie zgodne z prawem pozbawienie dzierżawcy prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości. Wystarczy, by w umowie sprzedaży jej przedmiot został oznaczony jako gospodarstwo rolne obejmujące nie tylko wydzierżawioną nieruchomość, ale także inne, powiązane funkcjonalnie składniki, np. rzeczy ruchome (urządzenia, inwentarz). Sporządzający umowę notariusz nie ma żadnej możliwości kontroli oświadczeń stron i stosownie do art. 4a u.k.u.r. powinien sporządzić umowę bez uwzględnienia prawa pierwokupu dzierżawcy.

Sposób redakcji przepisu art. 4a u.k.u.r. nie zapewnia również dostatecznej ochrony dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. Zgodnie z powołanym przepisem prawo pierwokupu gospodarstwa przysługuje mu wyłącznie w przypadku, gdy cała dzierżawiona przez niego jednostka produkcyjna jest równocześnie przedmiotem sprzedaży. Pojawia się zatem wątpliwość co do praktycznych skutków sytuacji, w której strony umowy sprzedaży wyłączają z umowy określone składniki tego gospodarstwa, np. określone nieruchomości albo nawet rzeczy ruchome (urządzenia lub inwentarz), mimo że sam przedmiot sprzedaży nadal oznaczają jako gospodarstwo rolne. Interpretując literalnie brzmienie art. 4a u.k.u.r. należałoby stwierdzić, że kiedy przedmiotem sprzedaży nie jest całe dzierżawione gospodarstwo, to prawo pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego zostanie skutecznie wyeliminowane. Dopuszczalna jest też argumentacja na korzyść uprawnień dzierżawcy, wskazująca na cele u.k.u.r. związane z prowadzeniem racjonalnej polityki rolnej i tym samym wysuwająca na pierwszy plan konieczność ochrony funkcjonującego gospodarstwa dzierżawcy. Należy jednak uwzględnić generalną dyrektywę interpretacyjną nakazującą wyklądać przepisy o pierwokupie w sposób zawężający z uwagi na ich wyjątkowy i ograniczający charakter.

Redakcja komentowanego artykułu w kontekście prawa pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego pozostawia zatem możliwość wykonania tego uprawnienia dobrej woli stron umowy sprzedaży. To od nich, a konkretnie od tego, jak określą w umowie przedmiot sprzedaży, zależy faktyczny zakres uprawnień dzierżawcy.

8. Uwagi końcowe i wnioski

Modyfikacje prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej wprowadzone mocą ustawy z 26 kwietnia 2019 r. należy ocenić co do zasady pozytywnie. Rozszerzają one bowiem zakres przedmiotowy tej instytucji. Nadal jednak pozostaje on zbyt wąski, a sama regulacja ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy na płaszczyźnie u.k.u.r. budzi wiele wątpliwości praktycznych. Jak się wydaje, przyczyną tego niezadowolającego stanu rzeczy jest to, że instytucja ta zyskała swój normatywny kształt właśnie na płaszczyźnie tej ustawy. Istota pierwokupu dzierżawcy nie odpowiada treści i celom u.k.u.r., do których należy zaliczyć stworzenie publicznoprawnego instrumentarium kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Tymczasem pierwokup dzierżawcy, tj. instytucja, której celem jest poprawa struktury gruntowej polskich gospodarstw rolnych, nie wpisuje się w cele u.k.u.r. i nie jest zsynchronizowana z pozostałymi regulacjami zawartymi w tym akcie prawnym.

Należy zatem postulować zmianę dotychczasowego paradygmatu w podejściu do problemu dzierżaw nieruchomości rolnych *par excellence* i pierwokupu dzierżawcy w szczególności. Dzierżawa powinna zostać potraktowana jako rzeczywisty instrument poprawy struktury agrarnej kraju; tym samym powinien zostać opracowany normatywny model dzierżaw rolniczych, którego elementem byłoby racjonalnie ukształtowane prawo pierwokupu dzierżawcy. W tym kontekście zasadne wydaje się zerwanie związku między aktualnymi regulacjami zawartymi w u.k.u.r. a normatywną konstrukcją pierwokupu dzierżawcy. O ile bowiem np. niektóre wyłączenia i ograniczenia pierwokupu KOWR zawarte w u.k.u.r. są w pełni zrozumiałe, o tyle wydają się nieuzasadnione w odniesieniu do pierwokupu dzierżawcy. Uwaga ta dotyczy głównie wyjątkowego charakteru pierwokupu dzierżawcy, w przypadku gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni co najmniej 1 ha. Także powiązanie pierwokupu dzierżawcy z pojęciem nieruchomości rolnej, niefortunnie zdefiniowanym w art. 2 pkt 1 u.k.u.r., negatywnie wpływa na praktyczne zastosowanie tej instytucji. Ponadto należałoby rozważyć rozszerzenie samego zakresu „pierwokupu” dzierżawcy na inne niż sprzedaż umowy prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Polska konstrukcja prawa pierwokupu jako szczególnego przypadku sprzedaży jest zbyt wąska – nie uwzględnia bowiem specyfiki rolnej i pozostawia wiele możliwości obchodzenia tego prawa. Należałoby więc dążyć do uczynienia z dotychczasowego „pierwokupu” dzierżawcy swoistego prawa „pierwonabycia” przysługującego tej osobie. Konsekwencją takiej zmiany byłaby też modyfikacja trybu realizacji tego prawa, zwłaszcza poprzez rezygnację z konieczności zawarcia warunkowej umowy sprzedaży jako przesłanki aktualizacji prawa pierwokupu dzierżawcy i eliminację sankcji nieważności w przypadku sporządzenia umowy bezwarunkowej.

SOME CONSIDERATIONS ON THE CURRENT SHAPE OF THE TENANT'S PRE-EMPTIVE RIGHT TO AGRICULTURAL PROPERTY IN THE LIGHT OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The purpose of the considerations is to attempt to determine the current status of the tenant's pre-emptive right resulting from the Act on shaping the agricultural system, taking into account the amendments introduced by the Act of 26 April 2019. The author states that the amendments to the pre-emptive right of the lessee, or tenant, of an agricultural property should, in principle, be assessed positively. They have widened the scope of objects of tenant's pre-emptive rights, which nevertheless still remain rather narrow, while the regulation of the statutory pre-emptive right of the lessee raises many practical doubts. In the author's opinion, a lease should be treated as a factual instrument to improve the agrarian structure of the country. A normative model of agricultural leases should be developed, which would include a rationally formed pre-emptive right of the lessee of the property.

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'ATTUALE FORMA DI PRELAZIONE ESERCITATA DALL'AFFITTUARIO DI FONDI AGRICOLI ALLA LUCE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

L'articolo si propone di determinare l'attuale forma del diritto di prelazione da parte dell'affittuario ai sensi della legge sul regime agricolo, incluse le modifiche introdotte il 26 aprile 2019. In conclusione, l'autore afferma che le modifiche apportate al diritto in oggetto, dovrebbero essere valutate in maniera positiva in quanto vanno ad ampliare l'ambito di applicazione di questo istituto. Tuttavia, esso rimane tuttora soggetto a troppi limiti, e la regolazione del diritto di prelazione in esame solleva ancora molti dubbi di natura pratica. Il contratto di locazione, secondo l'autore, dovrebbe essere trattato come un vero e proprio strumento volto a migliorare la struttura agraria del Paese. Pertanto, andrebbe elaborato un modello normativo di affitti agricoli, con il diritto in questione razionalmente sviluppato, come elemento.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

ORCID: 0000-0001-5046-037X

The role of the agricultural sector in the legal system of national reductions of air pollution in the European Union under Directive 2016/2284 NEC

1. Air pollution is one of the most serious environmental problems today. It is the greatest environmental threat to human life and health,¹ causing a huge economic cost, estimated at 300–900 billion euros every year (between 3% and 9% of the EU's GDP). For Poland, the annual expenditure on this account is 101.8 billion dollars, or 12.9% of GDP.² Polluted air is a major cause of premature death in the EU, claiming even more victims than road accidents. Its adverse effects are also observed in nature, in the functioning of ecosystems.³ In this context, one could mention, for example, the problem of acid rain which was not only the main focus of EU action in the field of air protection, but also an important impulse for the development of EU environmental policy in general.⁴ Thus, the European Union is taking active measures (including regulatory measures) to improve the quality of air and to reduce anthropogenic emissions, using a wide variety of instruments, directly or indirectly aimed at this environmental problem.

¹ World Health Organization, *Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*, 2016, <https://www.who.int/phe/publications/air-pollution-global-assessment/en/> (accessed on: 15 December 2019); J. Lelieveld et al., *The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale*, "Nature" 2015, No 525, pp. 367–371.

² <http://healpolska.pl/aktualnosci/dyrektywa-nec-czemu-jest-tak-wazna-dla-polski/>.

³ A. De Marco et al., *Impacts of air pollution on human and ecosystem health, and implications for the National Emission Ceilings Directive: Insights from Italy*, "Environment International" 2019, No 125, p. 321 at the literature quoted therein.

⁴ See e.g. N. Haigh, *EU Environmental Policy*, London–New York 2016, pp. 6, 45 et seq.

The subject matter of air protection is very complex, which makes it difficult to formulate a legal system of regulation in this area.⁵ In principle, there are two basic lines of action: immission protection (consisting in particular of setting general air quality standards and requiring the development of sanitation plans in the event of non-compliance) and emissions protection (pollution prevention and emission control).⁶ As part of emission protection regulations, there are several groups of provisions laying down: (i) requirements for the rules for emissions from identified industrial installations, (ii) rules for emissions from a specific type of installation, (iii) restrictions on the use of harmful substances, and (iv) national limit values for total emissions. Such a system of air protection regulations is also present in all EU countries.

The system of EU regulations concerning air protection, which is commonly accepted, distinguishes three basic types of legislative acts concerning: (i) air quality protection (first of all the CAFE Directive⁷ and Directive 2004/107/EC⁸); (ii) national emission ceilings for certain pollutants (Directive 2001/81/EC NEC)⁹ now replaced by Directive 2016/2284 NEC¹⁰); (iii) emissions from stationary sources control (Directive 2010/75/UE IED¹¹) and Directive 2015/2193 MCP¹² on product standards (mainly transport-borne emissions), emissions causing climate change and emissions depleting the ozone layer.¹³

⁵ G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, p. 280.

⁶ J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza*, in: J. Boć, K. Nowacki (eds.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006, pp. 71–72.

⁷ Directive No 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, OJ L 152, p. 1.

⁸ Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air, OJ L 23, p. 3.

⁹ Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants, OJ L 309, p. 22 (hereafter: Directive 2001/81/EC NEC)

¹⁰ Directive No 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC, OJ L 344, p. 1 (hereinafter referred to as Directive 2016/2284 NEC)

¹¹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control); OJ EU L 334, p. 17.

¹² Directive No 2015/2193 of the European Parliament and of the Council (EU) of 25 November 2015 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium-sized combustion plants, OJ L 313, p. 1.

¹³ B. Iwańska, *Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, “Europejski Przegląd Sądowy” 2017, No 7 (142), pp. 8–9.

When considering pollution pathways (from the source to the site of its concentration or receptors in the environment), six types of environmental standards can be identified, taking into account the stages at which these standards could be established. They are: emission, process, product, environmental quality, (human) exposure and biological.¹⁴ The system of national air pollution emission ceilings stands out in comparison with other instruments. It is not based on the standard approach, but on the concept of limits on total national emissions. It assumes the obligation to reduce the emission of pollutants from the whole country, expressed as a percentage, by a certain future point in time in relation to a certain previous date. Simply speaking, this concept is sometimes referred to as a national bubble which is virtually determined to cover in a certain area (in the Directive – it is a Member State) into which only a certain predetermined total, joint emission of pollutants from all sources in the whole territory may enter (virtually). The advantage of this construction is that one country does not interfere in the policy of another country, and each country determines the measures leading to the reduction of pollution.¹⁵

The basic law implementing this concept in the legal system of air protection in the EU was Directive 2001/81/EC NEC. In relation to the setting of new strategic objectives of the European Union in the sphere of air quality,¹⁶ as well as the need to adapt the system of national emission ceilings to international obligations arising, largely, from the revised Gothenburg Protocol,¹⁷ it was considered necessary to set out a new legal framework in this respect by means of a new directive. This resulted in the adoption of Directive 2016/2284 NEC which entered into force on 31 December 2016. Its transposition date was set at 1 July 2018, and the last provisions of Directive No 2001/91/EC NECs due to be repealed on 31 December 2019. The current period is therefore a breakthrough for the regulation of this issue and consequently for the system of national ceilings for air pollution emissions in the European Union.

The subject of the article is the agricultural context of the above legal regulation. Its aim is to determine the role of the agricultural sector in the legal

¹⁴ N. Haigh, *EU Environmental...*, pp. 47–48.

¹⁵ *Ibidem*, p. 50.

¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 18 December 2013. Clean Air for Europe [COM(2013) 918 final]. See also Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 21 September 2005, Thematic Strategy on air pollution [COM(2013)918 final].

¹⁷ Protocol to the 1979 Convention of the United Nations Economic Commission for Europe on Long-range Transboundary Air Pollution for combating acidification, eutrophication and ground-level ozone, signed in Gothenburg on 30 November 1999 (OJ EU L 179 of 2003), amended in 2012. It was approved by the Union by Council Decision (EU) 2017/1757 of 17 July 2017 (OJ EU L 248, p. 3).

system of national air pollution emissions ceilings in the European Union, in particular, the requirements posed by the amended legal basis in this respect. This will also allow to identify the challenges that this sector faces in relation to the implementation of the NEC Directive. This is all the more important as the NEC Directive and the Nitrates Directive are currently two key legislative acts governing the adjustment of the agricultural sector to the objectives and requirements of European Union law with regard to broadly understood environmental and climate policy.

Due to the extent and complexity of the legal issues of air protection, these matters have so far been the subject of interest of the doctrine and their various aspects have been analysed.¹⁸ However, to date, the legal literature has not dealt with the problem of national air pollution reductions in the European Union from the agricultural perspective, as outlined above, which is mainly due to the short duration of the new NEC Directive.

2. Agricultural activity generates significant amounts of air pollution. Predominantly, it is responsible for the emission of two types of substances: atmospheric aerosols (particulate matter) PM_{2.5} and ozone. Particulate matter is a serious threat to human health due to the size of the dust particles which may penetrate the respiratory and circulatory systems.¹⁹ Agricultural emissions constitute a major source of high concentrations of atmospheric aerosol in Europe and the eastern parts of the United States and China.²⁰ The impact of agriculture on the atmospheric pollution is associated with two paths. The first is, as indicated by satellite monitoring, the direct emission of these aerosols into the air. It is caused by the still widespread (although banned in most EU countries) practice of incinerating agricultural waste.²¹ The second path starts with PM_{2.5} precursors produced by the agricultural sector, which are formed by chemical reactions in the atmosphere. Among these gases – precursors, which

¹⁸ J. Boć, K. Nowacki (eds.), *Prawna ochrona powietrza...*; G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000; M. Górski, *Zmiany w regulacjach prawnych dotyczących ochrony powietrza*, in: R. Molski (ed.), *Rynek energii elektrycznej. Wybrane aspekty prawne i techniczne...*, pp. 161–178; M. Górski, *Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza*, “Acta Iuris Stetinensis” 2014, No 5, pp. 233–245; B. Iwańska, *Ochrona powietrza...*; P. Kozłowski, *Model prawny ochrony powietrza w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, “Prawo i Środowisko” 2014, No 1(77).

¹⁹ J. Lelieveld et al., *The contribution...*, p. 367.

²⁰ S.E. Bauer, K. Tsigaridis, R. Miller, *Significant atmospheric aerosol pollution caused by world food cultivation*, “Geophysical Research Letters” 2016, No 43(10), p. 5399.

²¹ J.X. Warner et al., *Increased atmospheric ammonia over the world’s major agricultural areas detected from space*, “Geophysical Research Letters” 2017, No 44, pp. 2875–2884.

include mainly sulphur dioxide, nitrogen oxides, ammonia and volatile organic compounds, one – ammonia is especially involved in agricultural activities. It is estimated that 96% of the emission of this chemical compound to the air is produced by the agricultural sector (especially animal husbandry and because of the use of fertilisers).²² The major source of another pollutant, ozone (highly toxic and aggressive to humans and ecosystems) is agricultural activity, too. This is because one of its precursors is methane. Globally, about half of the emissions of this anthropogenic gas are related to agricultural activity.²³

Paradoxically, despite these facts, the agricultural sector makes little contribution to the efforts to improve the air quality. It is estimated that the share of the EU agricultural sector in the costs of implementing the current legislation is only 2%.²⁴ Of the pollutants covered by Directive 2001/81/EC NEC, the ammonia emissions have been the least reduced emissions in recent decades. (In the European Union, between 1990 and 2010, sulphur dioxide emissions were reduced by 82%, nitrogen oxide emissions by 47%, non-methane volatile organic compounds by 56% and ammonia emissions by 28%.)²⁵ At the same time, it is estimated that the reduction of ammonia emissions from agriculture was only 5% between 2005 and 2013, and even increased in the following years (by 3% between 2013 and 2016).²⁶

It must be noted though, that the reduction of ammonia emission from agriculture is a very complex issue. The application of measures to reduce ammonia emissions is strongly dependent on local conditions, including the structure of farm holdings and agricultural practices applied in a given country. Not all reduction methods may be applied in small farms either.²⁷ Moreover, the fugitive nature of ammonia emissions from agricultural sources makes it difficult to both reduce and control them. It is also worth pointing out that in fact as much as 80% of ammonia emissions from agricultural sources in the EU can

²² E. Giannakis et al., *Costs and benefits of agricultural ammonia emission abatement options for compliance with European air quality regulations*, “Environmental Sciences Europe” 2019, No 31, p. 1.

²³ I. Karakurt, G. Aydin, K. Aydiner, *Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review*, “Renewable Energy” 2012, No 39, p. 40.

²⁴ <http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/review/Facts%20and%20figures%20agriculture%20under%20the%20NEC.pdf> (accessed on: 10 December 2019).

²⁵ Recital 1 of Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.

²⁶ Eurostat, Ammonia emissions from agriculture, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg_02_60 (accessed on: 15 December 2019).

²⁷ O. Oenema et al., *Emissions from agriculture and their control potentials TSAP Report #3 Version 2.1 IIASA 2012*, http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/TSAP-AGRI-20121129_v21.pdf (accessed on: 10 December 2019), p. 34.

be attributed to 5% of large-scale agricultural holdings, which are essentially agricultural enterprises.²⁸

Addressing the problem of pollution of agricultural origin was one of the strong arguments in favour of the new NEC Directive 2016/2284. This was particularly true for ammonia and methane. In its proposal to include methane among the substances covered by the Directive, the European Commission argued that: “Methane ceilings under the EU system of national emission ceilings could reduce emissions in a cost-effective manner.”²⁹ It should be noted that the EU regulations in force so far do not address directly this pollution and its role in the formation of tropospheric ozone. Furthermore, although methane is one of the six greenhouse gases covered by the Kyoto Protocol, it is at the discretion of the Member States, since they are committed to an overall reduction target, to decide which gas to include in their reduction effort.³⁰ The reduction levels proposed in the draft directive were to be 29% for ammonia and 33% for methane by 2030. Eventually, as a result of the proactive involvement of the agricultural lobby, methane was excluded from the reduction obligations and the requirements for ammonia were significantly reduced.³¹

3. As mentioned above, the basic piece of legislation governing the system of national air pollution ceilings in the EU is Directive 2016/2284 NEC. Pursuant to it, Member States must limit their anthropogenic emissions of five pollutants: sulphur dioxide (SO₂), nitrogen oxides (NO_x), non-methane volatile organic compounds (NMVOC), ammonia (NH₃) and fine dust (PM_{2.5}). This reduction is in line with national obligations applicable as of 2020 to 2029 and as of 2030, as set out in Annex II of the Directive (article 4(1) of Directive 2016/2284 NEC). The reduction obligations are determined by reference to emissions in the reference year 2005. For Poland, these requirements were set respectively for both periods indicated above for SO₂ by 59% and 70%, for

²⁸ On the concept of an agricultural enterprise as an agricultural holding see e.g. J. Bieluk, *O potrzebie wprowadzenia do prawa polskiego pojęcia przedsiębiorstwa rolnego*, “Studia Iuridica Agraria” 2013, vol. XI, pp. 131–145; B. Jeżyńska, *Przedsiębiorca rolny we współczesnym ustroju rolnym*, in: P. Litwiniuk (ed.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, pp. 205–215.

²⁹ European Commission proposal of 18 December 2013 for a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants and amending Directive 2003/35/EC /COM/2013/0920 final – 2013/0443 (COD).

³⁰ L. Duprez et al., *Clearing the air. Critical guide to the new national mission ceiling directive*, European Environmental Bureau (EEB) 2017, <https://eeb.org/publications/62/air-quality/1078/clearing-the-air-a-critical-guide-to-the-new-nec-directive.pdf> (accessed on 16 December 2019), p. 28.

³¹ <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Dyrektywa-NEC-pominie-metan-2349.html> (accessed on 16 December 2019).

NO_x by 30% and 39%, for NMLZO by 25% and 26%, for NH₃ by 1% and 17% and for PM_{2.5} by 16% and 58%, respectively.

Moreover, in order to ensure visible progress in implementing the 2030 commitments, article 4(2) of the Directive provides for the obligation for Member States to determine indicative emission levels in 2025 using a linear reduction pathway established between the emission levels set out in the 2020 and the 2030 commitments. In addition, under the conditions set out in that provision, countries may follow a non-linear reduction pathway.

The Directive also requires the development, adoption and implementation of national air pollution abatement programmes (NAPPs) and the monitoring of emissions of pollutants under the obligation to be reduced, as well as other pollutants indicated in Annex I of the Directive and their effects of their emissions. Article 6 sets out the requirements for these programmes and Annex III details their content. The first NAPP was to be transmitted to the European Commission by 1 April 2019 (article 10(1) of the Directive). In Poland, this programme was adopted at a later date.³²

An important element of Directive 2016/2284 NEC is also the “flexible approach” provided for in its article 5, which is the result of a turbulent and difficult legislative process, and consequently its current shape represents a compromise solution. This provision allows for derogations from the reduction obligation in specific situations (e.g. an exceptionally cold winter or an exceptionally dry summer – article 5(2); sudden and exceptional disruption or loss of power in the generation or supply the electricity or heat systems – article 5(4)).

The novelty provided for in article 9 of Directive 2016/2284 NEC is also worth noting. It is an obligation to monitor the negative effects of air pollution on ecosystems. According to this provision, “Member States shall ensure the monitoring of negative effects of air pollution on ecosystems based on a network of monitoring stations, representative of their freshwater, natural and semi-natural habitats and of the types of forest ecosystem, taking a cost-effective and risk-based approach.” Here a certain return to the sources of air pollution protection regulations may be seen. The initial stimulus to undertake legislative activities in this area was the need to solve the problem of acid rain in order to focus subsequently on the protection of human life and health. Hence the holistic approach and motivation in this regulatory area observable today.

As mentioned above, Directive 2016/2284 NEC does not provide for any obligation to reduce methane, while ammonia reduction measures are mandatory. In accordance with the disposition of article 6 of the Directive, the key

³² Resolution No. 34 of the Council of Ministers of 29 April 2019 on the adoption of the National Air Pollution Control Programme (Monitor Polski of 21 June 2019, item 572).

document defining the methods and measures to reduce ammonia emissions is the NAPPs. Annex III of the Directive, concerning the content of this document, specifies in its second part the measures designed to reduce emissions (ammonia as well as fine dust and soot.) Importantly, when establishing these measures, Member States are to take into account relevant guidelines for ammonia and use best available techniques in accordance with Directive 2010/75/EU IED. This demonstrates an attempt to implement a comprehensive and complementary approach to the legal regulation of protection against pollution from agricultural holdings at the Union level. It should be stressed, however, that most of the requirements are optional. Additionally, when introducing these measures, Member States must ensure that their effects on small and very small farms are fully taken into account. Such holding, may, for example, be exempted from these obligations (Annex III(C)).

However, the adoption of a national advisory code of good agricultural practice on limiting ammonia emissions and a ban on ammonium and carbonate fertilisers is mandatory. The above obligation was incorporated into the Polish legal order by an amendment³³ to the Act of 10 July 2007 on fertilisers and fertilisation.³⁴ According to article 22a that has been added to the Act, the Code of Good Agricultural Practice for Reducing Ammonia Emissions³⁵ is to be drawn up by the minister responsible for agriculture in consultation with the minister responsible for the environment, taking into account the 2014 Framework Code for Good Agricultural Practice for Reducing Ammonia Emissions of the United Nations Economic Commission for Europe. The provision of article 22a of the Act on Fertilisers and Fertilisation also indicates the voluntary application of the Ammonia Code.

4. What, then, are the obligations incumbent on the agricultural sector under Directive 2016/2284 NEC and its reformed system of national air pollution ceilings?

As it follows from the characteristics of the provisions of Directive 2016/2284 NEC, the objective of the EU legislator is to achieve environmental goals for air quality in the form of a reduction of air pollution, based on the

³³ Article 22a added by article 9(2) of the Act of 4 July 2019 amending the Act on the greenhouse gas emission allowance trading scheme and certain other Acts (Journal of Laws 2019, item 1501) amending this Act as of 24 August 2019.

³⁴ I.e. Journal of Laws 2018, item 1259 as amended.

³⁵ Code of good agricultural practice for reducing ammonia emissions, Warszawa 2019, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/kodeks-dobrej-praktyki-rolniczej-w-zakresie-ograniczania-emisji-amoniaku> (accessed on: 22 December 2019); hereinafter referred to as the Ammonia Code.

reduction of emissions of certain substances aimed at reducing air pollution at source. In the case of agriculture, among the substances covered by the Directive, ammonia and fine dust are of primary concern. Measures applicable to agriculture are therefore targeted at reducing these pollutants. It is worth mentioning that, according to scientific research, the regulation targeting NH₃ emissions from agricultural sources is considered to be the most effective strategy for reducing PM_{2,5} in Europe.³⁶ Thus, ammonia is the primary objective of the measures set out in the Directive.

In the Polish NAPP programme, the methods and measures referred to in Annex III, Part 2 of Directive No 2016/2284 NEC that are aimed at ensuring compliance of the agricultural sector with commitments to reduce emissions are contained in Chapter 2.7. This document provides that specific actions resulting in the reduction of NH₃ emissions are set out in the “Advisory Code of Good Agricultural Practice for Reducing Ammonia Emissions.” This programme also points to the adoption in 2018 of a nitrogen programme for water protection containing measures that could contribute to the reduction of ammonia emissions to air and lists four measures to be further communicated to farmers.

In turn, the Ammonia Code adopts and describes five of the six measures to reduce ammonia emissions as set out in Annex III, Part 2(A)(1): (a) nitrogen management, including the full nitrogen cycle; (b) livestock feeding strategies; (c) low emission fertiliser spreading techniques; (d) low emission fertiliser storage systems; (e) low emission animal husbandry systems. The last measure (reduction of ammonia emissions from mineral fertiliser use), listed in the Annex of Directive 2016/2284 NEC, has already been a mandatory measure since the entry into force of the Nitrates Programme.”³⁷ The Ammonia Code provides that these measures are intended for voluntary implementation. However, it should be noted that farms carrying out activities subject to the integrated permit are obliged to apply the best available techniques (BAT) and therefore have to choose from the above Code measures and implement them in practice.³⁸

³⁶ E. Giannakis et al., *Costs and benefits...*, p. 2 and the literature quoted therein.

³⁷ Ordinance of the Council of Ministers of 5 June 2018 on the adoption of an “Action Programme to reduce water pollution by nitrates from agricultural sources and prevent further pollution,” Journal of Laws 2018, item 1339.

³⁸ This concerns the intensive rearing of poultry or pigs. See Commission Implementing Decision (EU) No 2017/302 of 15 February 2017 establishing best available techniques (BAT) conclusions for the intensive rearing of poultry or pigs in accordance with Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council, OJ L 43, p. 231. National Emission Ceilings (NEC) Directive reporting status 2019, Briefing No. 2/2019; <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019/#tab-interactive-charts> (accessed on: 29 December 2019).

The synergies of this regulation with the provisions on the protection of water against nitrate pollution originating from agricultural sources need to be particularly highlighted. As indicated in the Ammonia Code, its provisions complement and develop the requirements and recommendations contained in the laws concerning water protection. “These EU regulations are being implemented for different purposes (water and air protection, respectively) and concern different pollutants/substances while the implementation of the requirements resulting from them in agricultural practice is currently at different stages. In practical terms, however, it boils down to the implementation of similar practices and changes in agricultural production technology at the level of a farm holding. Therefore, in the research work to determine the necessary adaptations of the agricultural sector, these areas should be treated together, in a comprehensive manner.”³⁹

Given that the system of national air pollution ceilings is based primarily on optional measures, the question arises whether such an approach will be sufficient to achieve the objectives set out in Directive 2016/2284 NEC. Indeed, it is already predicted that the obligations under the Directive by 2030 will be difficult to satisfy. What is more, sixteen Member States reported concerns about meeting the ammonia reduction target for 2020. Between 2014 and 2017, emissions of this gas increased by 2.5% (caused precisely by no reductions in its emission in the agricultural sector), with a downward trend for other pollutants.⁴⁰

Of the three main approaches to reducing emissions: voluntary, economic and regulatory, the first is most favoured by farmers and their organisations, especially when compared to the third, regulatory one.⁴¹ Basing the regulatory approach on voluntary measures may also turn out to be the only way to reach a compromise in the legislative process. However, it should be noted that already now Member States with the most successful ammonia emission reductions (the Netherlands and Denmark) are applying the regulatory approach in this respect.⁴² When it comes to the economic approach, the opportunities for integrating air

³⁹ The Ammonia Code, p. 11.

⁴⁰ National Emission Ceilings (NEC) Directive reporting status 2019, Briefing no. 2/2019; <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019/#tab-interactive-charts> (accessed on 29 December 2019).

⁴¹ S. Hellsten, *Abating N in Nordic Agriculture – Policy, Measures and Way Forward*, “Journal of Environmental Management” 2019, No 236, p. 683.

⁴² M. Sutton et al., *Topic 5c. Sectors and solutions: opportunities and challenges to reduce air pollution from agriculture [Working Group report]*, in: A. Engleryd, P. Grennfelt (eds.), *Saltsjöbaden VI Workshop 2018. Clean air for a sustainable future – goals and challenges*, Copenhagen 2018, pp. 51–60, <http://nora.nerc.ac.uk/id/eprint/522444/>; S. Hellsten, *Abating N in Nordic agriculture...*, p. 680.

pollution measures into support schemes under the Common Agricultural Policy appear to be still underused.⁴³ The main reason for that is the effectiveness of the strategy of subsidisation, especially in combination with education and counselling support, has been proved empirically in Europe as well as elsewhere.⁴⁴ What is more, incorrectly constructed assumptions of the support system may lead to the opposite effect – co-financing of activities that cause negative environmental effects. This leads to questions about the actual implementation in agricultural activity of the “polluter pays” principle⁴⁵ and the legitimacy of supporting agriculture in the capacity of a provider of ecosystem services.

Finally, it is clear that a holistic approach is needed to tackle the pollution of agricultural origin effectively. An important step in this respect has been the adoption in the Directive, of the principle of implementing the concept of nitrogen management, including its full cycle, and linking it to legal regulations on the protection of water against pollution from agricultural sources and industrial emissions. However, it is necessary to keep in mind the existing inconsistencies and deficiencies, as for example the non-inclusion in the BAT scheme of cattle farms that belong to the largest ammonia emitters in the agricultural sector. On the other hand, the current BAT requirements for poultry and pig farming are rated as relatively relaxed as for the effects that could be achieved.⁴⁶ It should also be noted that the European Union has not yet developed a comprehensive nitrogen strategy that could provide multifaceted and multi-sectoral environmental and economic benefits.⁴⁷ However, as it seems this is going to change since the nitrogen cycle is also seen as one of the elements of a closed-loop economic strategy that is currently one of the priorities of EU environmental policy.⁴⁸

It should also be borne in mind that in order to achieve the reduction targets, it is not enough to implement technical measures alone, but systemic changes are also necessary. With regard to the nitrogen problem, it is necessary, for example, to reduce food waste, improve the efficiency of food chains or promote consumption patterns that have a smaller nitrogen footprint.⁴⁹

⁴³ E. Giannakis et al., *Costs and benefits...*, p. 9; M. Sutton et al., *Topic 5c...*, p. 54.

⁴⁴ D. Abler, *Economic evaluation of agricultural pollution control options for China*, “Journal of Integrative Agriculture” 2015, No 14(6), pp. 1045–1056.

⁴⁵ See e.g. M.R.Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction*, “Oklahoma Law Review” 2006, No 1, pp. 1–52.

⁴⁶ L. Duprez et al., *Clearing the air...*, p. 28.

⁴⁷ M. Sutton et al., *Topic 5c...*, pp. 57–58

⁴⁸ See J. Goździewicz-Biechońska, *The role of agriculture in circular economy (legal perspective)*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2016, No 1, pp. 81–95.

⁴⁹ S. Hellsten et al., *Abating N in Nordic agriculture...*, p. 684; M. Sutton et al., *Topic 5c...*, p. 59.

5. To sum up, the role of the agricultural sector in the legal system of national air pollution reduction in the European Union is very significant. Currently, it sector belongs to of the major emitters of pollutants that are covered by this system. At the same time, when compared with other types of human activity, the agricultural sector has contributed the least to the efforts undertaken in order to reduce emissions of gases to the atmosphere. Hence the potential of agriculture to do something in respect, which has been recognised and taken into account in the legislative work on the reform of the Regulation that has been in force since 2001, and the new NEC Directive 2016/2284 resulting from it. Unfortunately, due to the abandonment of ambitious solutions proposed at the initial stage of the legislative process (e.g. inclusion of methane in the list of pollutants covered by the Directive, or higher reduction requirements for nitrogen), it may be claimed that these opportunities have not been fully exploited. All the more so since scientific studies show that significantly more ambitious reduction obligations for ammonia emissions could be applied in EU countries at a relatively minimal cost.⁵⁰

Nonetheless, the potential gains in terms of pollution reduction would be enormous. However, they must be seen in a broader context. This was pointed out, for example, by the Court of Justice of the EU in its judgment of 13 March 2019 in Case C 128/17, concerning an action brought by the Republic of Poland for annulment of Directive 2016/2284 NEC. In response to the allegation that the Parliament and the Council ignored the social and economic costs associated with the implementation of the contested directive in particular with regard to Poland, the Court pointed out that “on the contrary, on the basis of all the information available to the institutions, they considered that the costs associated with the implementation of that directive were significantly lower than the social and economic benefits resulting from its implementation. These benefits included, for example, a reduction in health-care costs, improved productivity, reduced damage to buildings, increased yields and increased life expectancy in good health.”⁵¹ Moreover, achieving the objectives of Directive 2016/2284 NECs for the period 2020–2029 may have significant health and economic benefits, not only within the European Union but also outside it.⁵²

⁵⁰ E. Giannakis et al., *Costs and benefits...*, p. 9.

⁵¹ Judgment of the CJEU of 13 March 2019 in case C-128/17, *The Republic of Poland vs the European Parliament and the Council*.

⁵² E. Giannakis et al., *Costs and benefits...*, p. 9.

Currently, Directive 2016/2284 NEC is one of the basic legislative acts regulating the environmental requirements for agricultural activities. Thus, it is the most important to target the regulation of ammonia emission reduction to the issue of air pollution from agricultural sources. Therefore, the requirements contained in this law set new, significant challenges for this sector. The concept of a system of national reductions adopted in the Directive is based on setting mandatory national targets, while the choice of the strategy for their implementation is left to the Member States. It is of utmost importance therefore that appropriate measures are chosen under national strategies, especially in view of the very high diversity of agricultural holdings (from small family farms to large scale agricultural enterprises). The requirements should therefore be optimally tailored to the different types of agricultural activity.

Of course, at such an early stage of implementation it is not possible to assess the effectiveness of Directive 2016/2284 NEC as a legal instrument for air protection. Taking into account the optional nature of the measures provided for in it and the flexibility mechanism, it is also rather impossible to predict to what extent its provisions will become an effective instrument to reduce emissions of pollutants from agricultural sources. Therefore, substantial responsibility also lies with the Member States, in particular as regards the selection of appropriate strategies to achieve the objectives set. All the more so, as prospective research and analyses indicate, relying only on voluntary and economic measures is unlikely to be sufficient to achieve the reduction targets set out in the Directive.⁵³ Attention will therefore be necessary to be paid to the reciprocity and synergies resulting from various protective instruments and regulations both at national and EU level.

THE ROLE OF THE AGRICULTURAL SECTOR IN THE LEGAL SYSTEM OF NATIONAL REDUCTIONS OF AIR POLLUTION IN THE EUROPEAN UNION UNDER DIRECTIVE 2016/2284 NEC

Summary

The aim of the article is to define the role of the agricultural sector in the legal systems of national emissions ceilings in the European Union, and in particular the requirements of the amended legal basis in this respect – Directive No 2016/2284 of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC. This law, in addition to the Nitrates Directive, is currently one of the most important regulations of EU law on protection against

⁵³ M. Sutton et al., *Topic 5c...*, pp. 53–54.

environmental pollution from agricultural sources. Among the pollutants covered by the reduction obligation under Directive 2016/2284 NEC, ammonia is the most critical pollutant of agricultural origin, hence the crucial importance for agriculture of the measures aimed at reducing emissions of this substance. These measures are mainly of an optional nature and it is up to the Member States to determine how to achieve the national reduction target. It is therefore necessary to design the right mix of measures and match them with the different types of agricultural activities when developing relevant national strategies. It is also necessary to combine them with other regulations, in particular on industrial emissions and water protection, and to address the issues of nitrogen cycle in a systemic manner, not only at farm level but also throughout the entire food chain.

IL RUOLO SVOLTO DAL SETTORE AGRICOLO NEL SISTEMA GIURIDICO DI RIDUZIONE NAZIONALE DELL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO NELL'UNIONE EUROPEA AI SENSI DELLA DIRETTIVA 2016/2284/NEC

Riassunto

L'articolo si pone l'obiettivo di determinare il ruolo che il settore agricolo svolge per il regime dei limiti di emissione nazionali di determinanti inquinanti atmosferici nell'Unione europea, e nello specifico i requisiti stabiliti dalla base giuridica modificata al riguardo – Direttiva n. 2016/2284 del 14 dicembre 2016 sulla riduzione delle emissioni nazionali di determinanti inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE. L'atto in questione, insieme alla direttiva sui nitrati, è, al giorno d'oggi, una delle regolazioni più importanti dell'UE in materia di tutela dall'inquinamento ambientale da fonti agricole. Tra quelli coperti dall'obbligo di riduzione, previsto dalla Direttiva 2016/2284 NEC, l'ammoniaca è l'inquinante più importante di origine agricola, pertanto le misure volte a ridurre le emissioni di questa sostanza sono fondamentali per l'agricoltura. Gli strumenti in oggetto sono in prevalenza facoltativi e gli Stati membri sono liberi di stabilire i mezzi che servono a raggiungere l'obiettivo di riduzione nazionale. È pertanto necessario scegliere misure adeguate nell'ambito delle strategie nazionali e adattare a diversi tipi di attività agricola. È inoltre necessario determinare connessioni con altre normative, in particolare con quelle che riguardano le emissioni industriali e la tutela delle acque, nonché creare un approccio sistematico ai problemi della circolazione dell'azoto, non solo a livello di aziende agricole, ma anche nell'intera catena alimentare.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

ORCID: 0000-0001-5261-2752

***In vitro* food production from animal cell cultures as a meat alternative (selected legal aspects)**

1. In order to specify the subject of this paper, it is necessary to explain the notions used in its title. “Food” means any substance or product that is processed, partially processed or unprocessed that people can eat or may be expected to eat, as well as beverages, chewing gum and all substances, including water, consciously added to food during its production, preparation or processing, excluding substances and products listed in Regulation No 178/2002.¹ Typically, food comes from agricultural products made within agriculture. According to the definition of agricultural products included in the Treaty on the Functioning of the European Union, agricultural products are “the products of the soil, of stock farming and of fisheries and products of first-stage processing directly related to these products.”² At the level of EU regulations there is an obvious relation between agriculture and the “soil.”

The issue to determine is to what extent meat, being typical food, is related to cell cultured meat. The term “meat” denotes edible parts of animals referred to in points 1.2 to 1.8 of the definition from Annex 1 to Regulation No 853/2004, including blood.³ The term “production,” in turn, means at least

¹ Art. 2 of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January, 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, p. 1, hereinafter referred as Regulation.

² Art. 38 of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ 2004, no 90, item 864/2, hereinafter referred to as TFEU.

³ Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April, 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin, OJ L 139, p. 55, hereinafter referred to as Regulation No 853/2004.

one of the following activities: acquiring, breeding, making, cleaning, cutting up, processing, packaging, repackaging, storing or transporting.⁴ Production of traditional food from agricultural products requires, then, the use of soil and water resources and leaves carbon footprint. Food production from animal cell cultures (*in vitro*), on the other hand, is not common. However, such meat products appeared on the market a few years ago. In the process of production from animal cell cultures, animal cells are first retrieved and then cultured in the laboratory. Cell lines may be based on primary cells (for instance muscle or fat cells) or on stem cells.⁵ After the right cell line has been chosen, the sample is placed in a bioreactor, a culture medium tank, in which cells multiply and may be harvested. The animal cell pulp that emerges as a result can be formed into different shapes, e.g. sausages. So far *in vitro* meat products have included burgers⁶ and “3D printed” food.⁷

The issue formulated in the title of this article is relatively new and it has not been discussed in the Polish legal literature so far. However, it enjoys interest in the popular science literature.⁸

Among arguments for consideration of this issue there are in particular cognitive purposes and arguments related to environmental protection.

As far as cognitive purposes are concerned, *in vitro* food production from animal cell cultures is an issue that has not been examined from various viewpoints, in particular from the perspective of consumer health protection. There is no certainty as to what the possible health effects of long-term consumption of meat products that have not been acquired through animal slaughter are.

⁴ Art. 5 point 1 of the Act on products of animal origin of 16 December, 2005, Journal of Laws of 2019, item 824, hereinafter referred to as Act on products of animal origin; cf. the definition of “production” in the PWN Polish Dictionary: “organized activity whose goal is to manufacture goods, services or cultural assets; also: what has been produced,” <https://sjp.pwn.pl/szukaj/produkcja.html> (accessed on: 20 December 2019).

⁵ Cf. Z. Corbyn, *Out of the lab and into your frying pan: the advance of cultured meat*, „The Guardian” 19 January 2020, <https://www.theguardian.com/food/2020/jan/19/cultured-meat-on-its-way-to-a-table-near-you-cultivated-cells-farming-society-ethics> (accessed on: 20 January 2020).

⁶ *In vitro* meat production consists in extraction of cattle stem cells which are placed in a bioreactor where muscle tissue can be cultured from one cell. In 2013 the first *in vitro* hamburger in the world was cultured at the Maastricht University (by Mark Post), J. Ostaszewski, *Will in vitro meat be soon available in stores?*, <https://foodfakty.pl/czy-mieso-in-vitro-bedzie-wkrotce-dostepne-na-polkach-sklepowych> (accessed on: 18 December 2019).

⁷ E. Była, *Mięso sprzedaj czy później się skończy. Co będziemy wtedy jeść?*, “Gazeta Wyborcza” 23 February 2019, <https://wyborcza.pl/7,155287,24370651,mieso-sie-skoczy-co-bziemy-jesc.html> (accessed on: 15 December 2019). California-based NASA-financed start-up Beehex developed a 3D printer which prints pizza out of plant-based protein.

⁸ P. Rzymki, *Mięso in vitro: coraz taniej, coraz bardziej etycznie*, 24 January 2019, <https://dietetyczny.blog.polityka.pl/2019/01/24/mieso-in-vitro-coraz-taniej-coraz-bardziej-etycznie/> (accessed on: 18 December 2019).

This issue is also significant for the shape of future regulations which may turn out to be soon relevant on the EU market as well. The American Food and Drug Administration and the US Department of Agriculture carry out works on legal regulations regarding *in vitro* production of meat products and their introduction on the market. Besides, the number of companies interested in production of such products in the US, Europe and Asia keeps growing every year.⁹ However, new trends in food production are not welcomed by farmers who are meat producers, or the food industry; in particular they demand differentiation between *in vitro* products and regular meat.¹⁰ That is why the issue of *in vitro* food production from animal cell cultures also provokes the question of the potential impact of this production on the functioning of the EU agricultural sector within the common agricultural policy since the common market includes meat.¹¹ Moreover, it would also be important to guarantee to consumers that food produced by *in vitro* cell culture of animal cells, including the origin of stem cells and the manner of their storing does not have negative health effects. In each of the above-mentioned issues, legislation has an important role and, as some state regulations in the US show, the introduction of *in vitro* meat on the market has been banned for some reasons.¹²

When it comes to arguments related to environmental protection, traditional meat production obviously has big a environmental impact, consuming significant soil and water resources,¹³ contributing to climate change (it generates ca 21–37% of global greenhouse gas emissions, where as much as 80% comes from agriculture) and leading to deforestation and other consequences.¹⁴

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Regulation (EC) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organization of markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) NO 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347, 2013, p. 671), hereinafter referred to as Regulation No 1308/2013. Art. 1 states that this Regulation establishes a common organization of markets for agricultural products, which means all the products listed in Annex 1 to the Treaties with the exception of the fishery and aquaculture products as defined in Union legislative acts on the common organization of the markets in fishery and aquaculture products. Agricultural products are divided in the following sectors as listed in the respective parts of Annex 1 to Regulation No 1308/2013.

¹² Washington H-0654.2, HOUSE BILL 1519 State of Washington 66th Legislature 2019 Regular Session By Representatives Shea, McCaslin, Blake, and Chandler, <https://legiscan.com/WA/text/HB1519/2019> (accessed on: 10 January 2020).

¹³ L. Aleksandrowicz, R. Green, E.J.M. Joy, P. Smith, A. Haines, *The Impacts of Dietary Change on Greenhouse Gas Emissions, Land Use, Water Use, and Health: A Systematic Review of 3 November 2016*, PLoS ONE 11(11): e0165797, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0165797>, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0165797> (accessed on: 6 January 2020).

¹⁴ *Ibidem*.

Meanwhile, the newest IPCC¹⁵ report raises the issue of guaranteeing provision of food to all residents on earth in the future. The problem results from climate change and irrational division of resources. Thus, the need to change the approach towards food production seems justified.¹⁶ These circumstances, among other things, are the reason for a search of solutions which would help reduce greenhouse gas emissions and the effects of global warming, including alternatives to typical food production and ways to satisfy humans' basic nutritional needs. *In vitro* meat production from animal cell cultures offers a chance to solve some of the above-mentioned problems related to environmental protection and animal welfare as it allows to save land and reduce water consumption as well as reduce carbon dioxide and methane emission from animal breeding. This production method may also correspond to the growing number of Polish consumers who consciously resign from meat consumption which – according to declarations – already accounts for 15 percent of population.¹⁷

The goal of this paper is to establish how to legally qualify *in vitro* meat from animal cell cultures as well as whether the current regulations guarantee that these products are safe for human health. Therefore legal problems exist at two levels here – the substantive legal sphere and the regulations regarding introduction of such food on the market as well as supervision of the food market. Such a goal determines a further course of considerations. First of all, regulations regarding in particular notions such as “meat” and “production” are discussed, and selected US state regulations are presented for comparison.

2. Cells for *in vitro* meat production may come from many sources: biopsy of living animals, pieces of fresh meat, cell banks and even feather stems.¹⁸ It is emphasized that the benefit of stem cells is the fact that, thanks to various nutrients or genetic modifications, they can mature to become all types of cells and their life span is not limited. They can be used endlessly. The cell line choice, on the other hand, should take into consideration the flavor or growth rate.

¹⁵ The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

¹⁶ Climate Change and Land, An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, <https://www.ipcc.ch/srccl/> (accessed on: 20 December 2019).

¹⁷ A. Rokicka-Żuk, *Wegetarianizm: dieta bez mięsa – rodzaje, zasady, jadłospis i wpływ na zdrowie*, “Strona zdrowia” 25 September 2018, <https://stronazdrowia.pl/wegetarianizm-dieta-bez-miesza-rodzaje-zasady-jadlospis-i-wplyw-na-zdrowie/ar/c14-13521902> (accessed on: 20 December 2019).

¹⁸ Cf. Z. Corbyn, *Out of the lab...*

Conventional meat has many types of cells which give it the flavor, including muscles and fat.¹⁹

The first legal regulations regarding *in vitro* meat in the discussed scope can be found in the US. Regulations that are to prevent labeling plant-based products and *in vitro* products from animal cell cultures as “meat” or “beef,” which have been introduced in some US states (e.g. Mississippi, Oklahoma, Arkansas, Missouri, Montana, South Karolina, North Dakota and South Dakota).

For instance, Louisiana Act 273 states that this law regards “the truth in labeling of food products.”²⁰ § 4742 of this Act states that the goal of this law is to “protect consumers from misleading and false labeling of food products that are edible by humans.” Legal definitions, in turn, emphasize that an “agricultural product” is “any beef, pork, poultry, crawfish, shrimp, meat, sugar or rice that is edible by humans.” A “cell cultured food product” is “any cultured animal tissue produced *in vitro* from animal cell cultures outside of the organism from which it is derived.” “Meat,” according to the Act, means “a portion of a beef, pork, poultry, alligator, farm-raised deer, turtle, domestic rabbit, crawfish or shrimp carcass that is edible by humans but does not include a synthetic product derived from a plant, insect or other source, or cell cultured product grown in a laboratory from animal cells.” A “meat product means a type of agricultural product that is edible by humans and made wholly or in part from meat or another portion of a beef, pork, poultry, alligator, farm-raised deer, turtle, domestic rabbit, crawfish or shrimp carcass.” As can be seen, the criterion for permission to use the name “meat” in trade is whether it is an agricultural product or not. A cell cultured food product is not an agricultural product.

The law of Washington, in turn,²¹ defines “cell cultured meat product” as “any meat product artificially grown from cell cultures of animal muscle of organ tissues.” At the same time this law bans entirely advertising, selling or offering for sale a cell cultured meat product in the state of Washington. The ban includes state funding for research or development of cell cultured meat products. Violation of this ban is considered a misdemeanor and a second or subsequent violation amounts to a gross misdemeanor.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ 2019 Regular Session, Provides for truth in labeling requirements of agricultural products. (10/1/20), Senate Bill No. 152 By Senator Thompson and Representatives Abraham and Stefanski, <https://legiscan.com/LA/text/SB152/2019> (accessed on: 20 December 2019).

²¹ Washington H-0654.2, HOUSE BILL 1519 State of Washington 66th Legislature 2019 Regular Session By Representatives Shea, McCaslin, Blake, and Chandler, <https://legiscan.com/WA/text/HB1519/2019> (accessed on: 10 January 2020).

When it comes to supervision by food control authorities of the US market, the USDA²² and the FDA²³ announced a formal agreement to regulate cell cultured food products from cell lines of livestock and poultry.²⁴ The goal of the agreement is to establish the roles of the American Department of Health and Human Services' Food and Drug Administration (HHS-FDA) and the Department of Agriculture's Food Safety and Inspection Service (USDA-FSIS²⁵) in terms of oversight of food produced using the technology of animal cell culturing from cell lines of species specified by the USDA and required to be labeled with the USDA control mark.²⁶

The HHS-FDA is in charge of implementation and enforcement of the Federal Food, Drug and Cosmetic Act (21 USC 301 et seq.), the Public Health Service Act (42 USC 201 et seq.) and the Fair Packaging and Labeling Program (15 USC 1451 et seq.). The HHS-FDA thus makes sure that food is not forged or inappropriately labeled with a trademark, including regulation of food ingredients used during production of meat, poultry and egg products. The HHS-FDA carries out inspections of food production, processing, packaging and storage plants, with the exception of some plants that are subject exclusively to the USDA-FSIS. The HHS-FDA also controls vehicles and other means of transport such as boats, trains and airplanes which transport food or store it in the interstate trade.

The USDA-FSIS, in turn, is in charge of implementation and enforcement of the Federal Meat Inspection Act (FMIA; 21 USC 601 et seq.), the Poultry and Poultry Products Inspection Act (PPIA; 21 USC 451 et seq.) and the Egg Products Inspection Act (21 USC 1031 et seq.). The USDA-FSIS delegates inspectors to meat and poultry abattoirs and processing plants as well as egg product processing plants. The USDA-FSIS also declares equivalence of foreign inspector systems as a condition to accept import of meat, poultry and egg products to the United States and reinspects all imported meat, poultry and egg products. The USDA-FSIS enforces regulations regarding improper trademarks and forgery in meat, poultry and egg product sales.

²² The U.S. Department of Agriculture's (USDA's).

²³ Food and Drug Administration (FDA).

²⁴ <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/usda-and-fda-announce-formal-agreement-regulate-cell-cultured-food-products-cell-lines-livestock-and> (accessed on: 12 December 2019).

²⁵ Food Safety and Inspection Service (FSIS).

²⁶ Formal Agreement between The U.S. Department of Health and Human Services Food And Drug Administration and U.S. Department of Agriculture Office of Food Safety of March 7, 2019, <https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/0d2d644a-9a65-43c6-944f-ea598aacdec1/Formal-Agreement-FSIS-FDA.pdf?MOD=AJPERES> (accessed on: 12 December 2019).

Under the interinstitutional agreement, the HHS-FDA's task is also to conduct consultations on the market in order to assess materials and production processes as well as production inspections, including oversight of retrieving of tissues, cell lines and banks as well as all components and expenses and their consultation with the USDA-FSIS. The goal is to supervise properly, through regulations (rules, guidelines) the process of initial cell retrieving as well as development and maintenance of qualified cell banks, multiplication and differentiation of cells during their harvesting. It is important to establish whether the harvested cells can be processed into meat or poultry products labeled with the USDA control mark.

The authorities need to make sure that producers apply the HHS-FDA requirements, including those regarding plant registration, Good Production Practices and regulations regarding preventive inspections as well as requirements regarding substances which become an ingredient of food or affect food properties in a different way. It is important for cell banks and cell culturing facilities to operate in accordance with the HHS-FDA regulations. There is a need to formulate and implement additional requirements regarding conditions and processes of cell banks and cell cultures in order to make sure that the biological material which occurs as a result of the culturing process is safe and not forged as defined by the Federal Food, Drug and Cosmetic Act. To this end the HHS-FDA shall conduct inspections and appropriate follow-up.

The USDA-FSIS, in turn, declared that it would require obtaining a permit for inspection from every plant that retrieves cells from livestock or poultry, subject to the FMIA or PPIA, for the purpose of production of food for humans, processing of these cells into food products for humans or packaging and labeling of such products. Moreover, the USDA-FSIS undertook to conduct inspections in facilities that culture cells from livestock and poultry subject to the FMIA and PPIA, in which they are collected, processed, packaged or labeled in accordance with the FSIS regulations (including sanitary inspection of the product and HACCP – hazard analysis and critical control points) in order to make sure that the products which occurred are safe, not forged, healthy and properly labeled.

The USDA-FSIS is also obliged to require that labeling of food products obtained from livestock and poultry cell culturing is initially approved and then verified by inspection, in accordance with the FSIS regulations. If need be, the USDA-FSIS will undertake to develop additional requirements in order to guarantee safety and proper labeling of food products obtained from livestock and poultry cell culturation subject to the FMIA and PPIA. The parties mutually declared to develop more detailed framework or operational procedures in order to facilitate coordination of regulative oversight of biological material retrieving.

As it can be inferred, significant points of the agreement concluded by the above-mentioned institutions focus on the issues of potential risk for food safety, which regard the processes of initial cell retrieving as well as development and maintenance of qualified cell banks, multiplication and differentiation of cells.

3. In order to analyze this issue from the perspective of EU legal regulations, next to the quite extensive definition of “food” from Regulation No 178/2002, in search of the option to include *in vitro* meat, Regulation No 853/2004 ought to be referred to, according to which “meat” means “edible parts of domestic ungulates (including *Bubalus bubalis* and *Bison bison*), porcine, ovine and caprine animals, and domestic solipeds; poultry (farmed birds, including birds that are not considered domestic but which are farmed as domestic animals, with the exception of ratites); lagomorphs (rabbits, hares and rodents); wild game (wild ungulates and lagomorphs, as well as other land mammals that are hunted for human consumption and are considered to be wild game under the applicable law in the Member State concerned, including mammals living in enclosed territory under conditions of freedom similar to those of wild game; and wild birds that are hunted for human consumption); fanned game (farmed ratites and farmed land mammals other than those mentioned above); small wild game (wild game birds and lagomorphs living freely in the wild); large wild game (wild land mammals living freely in the wild that do not fall within the definition of small wild game).” The definition of “meat” includes also blood.

“Products of animal origin” (including honey and blood), in turn, are “live bivalve mollusks, live echinoderms, live tunicates and live marine gastropods intended for human consumption” as well as “other animals destined to be prepared with a view to being supplied live to the final consumer,” in accordance with Annex 1 sec. 8.1 of Regulation No 853/2004.²⁷

It is also worth mentioning the requirements regarding the “raw material” regulated in reference to traditional meat and included in Chapter II of Regulation No 853/2004. In particular, these specific terms regard facilities that produce minced meat, meat products or MSM. They must ensure that the raw material used to prepare minced meat “complies with the requirements for fresh meat and derives from skeletal muscle, including adherent fatty tissues, not from scrap cuttings and scrap trimmings (other than whole muscle cuttings), MSM, meat containing bone fragments or skin or meat of the head with the

²⁷ Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin (OJ L 139, p. 55), hereinafter referred to as Regulation No 853/2004.

exception of the masseters, the non-muscular part of the *linea alba*, the region of the carpus and the tarsus, bone scrapings and the muscles of the diaphragm (unless the serosa has been removed).”

The legislator also decided that in order to prepare meat products, facilities can use, among other things, raw material in the form of “fresh meat; meat meeting the requirements for fresh meat and – if the meat preparation is clearly not intended to be consumed without first undergoing heat treatment – meat derived from the mincing or fragmentation of meat meeting the requirements.” When it comes to MSM, the raw material used for its production must “comply with the requirements for fresh meat” and the following material must not be used to produce MSM: “for poultry – the feet, neck skin and head, and for other animals – the bones of the head, feet, tales, femur, tibia, fibula, humerus, radius and ulna.”

Since *in vitro* meat is a product (substance) intended for human consumption, it would be considered as an element of the general notion of “food.” As the literature indicates, “food” has a very extensive definition.²⁸ However, doubts about this direction arise in connection with the uniqueness of the method and the name – both elements referring to the specific food category that meat is. Due to the atypical method of production – *in vitro* – this product is not included in the definition of meat which, from a legal viewpoint, comes from animals.

4. Besides the problem with legal qualification of *in vitro* meat, there is also difficulty in finding a proper name for these products. The name should in principle correspond with the proper qualification. In this respect it is necessary to include provisions of Regulation No 1169/2011²⁹ as well as conclusions drawn by the Court of Justice of the European Union in the course of its work – it opposes to the practice of naming products not related to animals with names attributed to products of animal origin.

For instance, when it comes to provision of information on products, the ban on misleading consumers obliges producers to inform about food properties

²⁸ Cf. K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2015, vol. 1 (16), pp. 179–192.

²⁹ Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 1169/2011 of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004 (OJ L 304, p. 18), hereinafter referred to as Regulation No 1169/2011.

honestly.³⁰ It is banned to suggest, through appearance, description of graphic representations, that this is a specific foodstuff or ingredient, even though in reality the component or ingredient that is naturally present or usually applied in a given foodstuff has been replaced with another component or ingredient. It is obvious, then, that marking of a cell cultured product lawlessly suggests that it is meat against the legal definition of meat. Every foodstuff must have its name. Firstly, this is a name included in regulations and in case of lack thereof – a common name and if one does not exist or is not used, this foodstuff should be given a descriptive name. Currently regulations do not include a name for *in vitro* meat so it seems justified to consider descriptive names but in such a way to reflect the actual character of a product. However, it seems that using the name “meat” for these products, even in combination with other descriptive elements, violates the regulations on meat definition.

Considering rulings of the Court of Justice of the European Union regarding application of names proper for products of animal origin for e.g. plant-based products, it must be mentioned that in one of the cases, the Court pointed out – for marketing or advertising purposes – that regulations state that the name “milk” shall be used exclusively for milk of animal origin.³¹ The Court also pointed out that considering – in the context of evaluation of the rightfulness of application of the name “milk” or reserved names under Regulation No 1308/2013 exclusively to milk products to mark plant-based products – possible meaning of additional expressions that constitute an explanation or a description indicating plant origin of a given products such as “made from soy” or “made from tofu,” it must be noted that point 3 of part III of Annex VII to this Regulation states that “the term milk and the designations used for milk products may also be used in association with a word or words to designate composite products of which no part takes or is intended to take the place of any milk constituent and of which milk or a milk product is an essential part either in terms of quantity or for characterization of the product.” In the Court’s opinion, plant-based products such as products that do not contain milk or milk products, do not meet these conditions.

³⁰ Art. 7 sec. 1 of Regulation No 1169/2011.

³¹ Ruling of the Court of Justice of the European Union of 14 June 2014 in case C-422/16 *Verband Sozialer Wettbewerb e.V. vs. TofuTown.com GmbH.*; the Court interpreted Art. 78 sec. 2 and point 1 and 2 of the part II of Annex VII to Regulation No 1308/2013. In the case *TofuTown* claims that its advertisement of plant-based products which have disputable names does not violate the law of the European Union since, on the one hand, the way consumers understand these notions has changed significantly and, on the other hand, it does not use names such as “butter” or “cream” in an isolated way, but always in connection with other notions that indicate plant origin of a given product, e.g. “tofu butter” or “rice spray cream.” The Court did not share this opinion, www.curia.europa.eu.

Moreover, regulations reserve names such as “cream,” “butter,” “cheese” and “yoghurt” exclusively for milk products, that is products made from milk. That is why names such as e.g. milk must not be legally used to designate products of plant origin only, unless these products are included in Annex 1 to Decision 2010/791, which regards neither soy nor tofu.³² According to the Court, interpretation of Art. 78 sec. 2 and part III of Annex VII to Regulation No 1308/2013 must be understood in such a way that these provisions make it impossible to use the name “milk” and names that this Regulation reserves exclusively for milk products to designate – for marketing or advertising purposes – products of plant origin, even if these names include explanations or descriptions which indicate plant origin of a given product, unless this product is included Annex I to Decision 2010/791.

It is also worth mentioning that the issue of application of specific names may be significant for market placement of products subject to common market organizations and may be also evaluated from the perspective of the principle of non-discrimination between producers and consumers in agriculture based on Art. 40 sec. 2 § 2 of TFEU. This principle applies not only to producers and consumers, but also to other categories of business entities subject to common market organization such as entities that place on the market fresh poultry and other types of fresh meat.³³ The Court stated that, among other things, the sector of common organization of markets in agricultural products is characterized by certain specific features. As a consequence, a comparison of technical mechanisms applied to regulate various sectors of the market shall not be a valid foundation for declaring discrimination between various products subject to different regulations. Milk and milk products belong to a different sector than sectors of various types of meat or fishery sector, which are an element of another common market organization.³⁴

5. Considering the difficulty in including *in vitro* meat in the “meat” category and using this particular name, it is essential to reach to the Regulation regarding food produced in an atypical manner or having atypical features. The food in question is “novel food,” that is

³² Court of Justice of the European Union Press Release No 63/17, Luxembourg, 14 June 2017, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-06/cp170063pl.pdf> (accessed on: 15 December 2019).

³³ See the Ruling of the Court of Justice of the European Union of 5 October 1994, Germany/Council, C-280/93, EU:C:1994:367, point 68, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:1994:367> (accessed on: 20 December 2019).

³⁴ Ruling of the Court of Justice of the European Union (second chamber) of 30 June 2016 in case C-134/15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2016:498> (accessed on: 20 December 2019).

any food that was not used for human consumption to a significant degree within the Union before 15 May 1997, irrespective of the dates of accession of Member States to the Union, and that falls under at least one of the following categories:

– food consisting of, isolated from or produced from animals or their parts, except for animals obtained by traditional breeding practices which have been used for food production within the Union before 15 May 1997 and the food from those animals has a history of safe food use within the Union;

– food consisting of, isolated from or produced from cell culture or tissue culture derived from animals, plants, micro-organisms, fungi or algae;

– food resulting from a production process not used for food production within the Union before 15 May 1997, which gives rise to significant changes in the composition or structure of a food, affecting its nutritional value, metabolism or level of undesirable substances.³⁵

It seems, then, that *in vitro* meat meets the conditions of the above-mentioned definition of “food consisting of, isolated from or produced from cell culture or tissue culture derived from animals, plants, micro-organisms, fungi or algae” so it could potentially be considered a novel food. The obligation to verify that belongs to food business operators, and if they have doubts, “they shall consult the Member State where they first intend to place the novel food. Food business operators shall provide the necessary information to the Member State to enable it to determine whether or not a food falls within the scope of this Regulation. Member States may consult other Member States and with the Commission.”³⁶

In order to be introduced on the market, novel food must meet the requirements for this category in terms of market placement and labeling as well as a history of safe food use in a third country,³⁷ which means that safety of a given food has been confirmed “with compositional data and from experience of continues use for at least 25 years in the customary diet of a significant number of people in at least one third country, prior to a notification.”³⁸ The procedure of placing such food on the market and evaluation of its safety for consumer health has also been regulated extensively. These procedures, assuming a long

³⁵ Art. 3 sec. 2(a) point v, vi, vii of Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 2015/2283 of 25 November 2015 on novel foods, amending Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EC) No 1852/2001 (OJ L 327, p. 1), hereinafter referred to as Regulation No 2015/2283.

³⁶ Art. 4 of Regulation No 2015/2283.

³⁷ On the aspects of novel food market placement in the light of Regulation No 2015/2283 see more: Ł.M. Sokołowski, *Wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny w świetle rozporządzenia nr 2015/2283*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2018, vol. 2, pp. 77–89.

³⁸ Art. 3 sec. 2(b) of Regulation 2015/2283.

period of food testing, make it practically impossible to register these products as novel food.

Another issue is qualification of meat production from cell cultures. It certainly cannot be qualified as an agricultural activity. Ł.M. Sokołowski expressed an opinion that qualification of novel food production as agricultural activity depends on an individual case. However, the author does not exclude the possibility of declaring in certain situations the presence of an agricultural-biological cycle, especially when animal breeding or plant cultivation takes place, which is considered by the agricultural law as a criterion determining the presence of agricultural production.³⁹ In that case, does it mean that culturing of cells retrieved from an animal in a production plant corresponds to the basic qualities of agricultural activity (agricultural production)? It seems that this production process is similar to agricultural production only in terms of its goal – for consumption by humans, provided that this is the goal of *in vitro* meat production. These days this is almost one of the most important goals of the common agricultural policy – to guarantee safety of supplies, in other words – to guarantee food security. When it comes to other aspects, it would be hard to find features of agricultural production in *in vitro* meat production, even though it is a special type of production.

6. In conclusion, it must be stated that *in vitro* food production from animal cell cultures may be considered an alternative to traditional animal production.

From a legal viewpoint there may be doubts as to the legal qualification of this type of food. According to the definitions presented above, *in vitro* animal cell culturing does not fall under typical legal definitions of meat or agricultural production. *In vitro* meat products may correspond to the criteria established by the legislator for novel food. If the proper way of classification is considered, it may be concluded that such products should be subject to the procedure of admission to the Union market included in Regulation No 2015/2283 and, thus, evaluation of their safety. However, a comprehensive evaluation under these regulations would be difficult because of the short time of use of these products.

In particular, it seems unjustified in the light of EU regulations to use the name “meat” for products produced by *in vitro* cell culture of animal cells. A special interpretative cautiousness must be maintained while applying descriptions to these products.

³⁹ See more: Ł.M. Sokołowski, *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017, p. 104 and the literature quoted therein.

In vitro meat production may successfully fulfill the goal of the common agricultural policy – to guarantee food security. Paradoxically, traditional industrial animal breeding does not solve the issue of guaranteeing food security in the future, but even deepens this problem due to the carbon footprint it leaves. Thus, provision of legal, economic and social grounds for initiatives regarding alternative food production methods seems very reasonable, if they can contribute to the solution of food security problem in the future. However, it must be kept in mind that these needs should be satisfied primarily by a sustainable, maximally natural agricultural production based on respect for resources, animal welfare and, consequently, human health.

IN VITRO FOOD PRODUCTION FROM ANIMAL CELL CULTURES AS A MEAT ALTERNATIVE (SELECTED LEGAL ASPECTS)

Summary

From a legal point of view, there may be doubts as to the legal qualification of food obtained *in vitro* from animal cells. An opinion is expressed in the article that meat from animal cells obtained using the *in vitro* method does not fall within the classical legal concepts of meat or agricultural production. However, meat products from cells produced by the *in vitro* method may satisfy the criteria established for novel food. If this is considered to be the correct way of qualification, then they should be subject to the EU market authorisation procedure regulated in Regulation 2015/2283, and a subsequent assessment of their safety. From a legal, economic and social point of view, it is reasonable to produce food using atypical methods if these methods are capable of ensuring food safety.

PRODUZIONE ALIMENTARE IN VITRO DA COLTURE CELLULARI COME ALTERNATIVA ALLA CARNE (ASPETTI GIURIDICI SCELTI)

Riassunto

Da un punto di vista giuridico potrebbero sorgere dubbi sulla qualificazione giuridica di alimenti ottenuti *in vitro* da cellule animali. L'autrice afferma che ottenere carne da cellule animali usando il metodo "in vitro" non si colloca nei limiti dei classici concetti giuridici di carne o produzione agricola. I prodotti a base di carne derivati dal metodo "in vitro" possono soddisfare i criteri stabiliti dal legislatore per i *novel food*. Ritenendo quest'ultimo il modo corretto di qualificazione, anche loro, di conseguenza, dovrebbero essere soggetti alla procedura di ammissione al mercato dell'UE, così come disciplinata dal regolamento 2015/2283, e quindi valutati sulla base della loro sicurezza. È del tutto razionale, dal punto di vista giuridico, economico e sociale, produrre cibo con metodi diversi da quello normale, specie se servono a garantire la sicurezza alimentare.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

ORCID: 0000-0001-7391-7205

The Act on Counteracting Food Waste – an attempt of its evaluation

1. Introduction

Every year around 1.3 billion tonnes of food is wasted worldwide, which accounts for nearly one third of the total amount of food produced.¹ This amount would allow to feed an additional number of 2 billion people.² The European Union Member States waste about 89 million tonnes of food annually, and these estimate figures do not include agri-cultural or fish waste.³ On average, each EU citizen wastes 180 kg of food each year.⁴ Food losses occur at every stage of the food chain from farm to table,⁵ but the greatest losses occur during production, distribution and consumption of food.⁶ In consequence of this valuable resources are being wasted, such as energy or water needed for food production, transport and distribution,⁷ the production area, time, labour,

¹ *Marnowanie żywności w UE: Miliony ton jedzenia do kosza [Infografika]*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> (accessed on: 31 December 2019).

² M. Hajdas, *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, “Handel Wewnętrzny” 2018, No 2, p. 179.

³ Z.W. Puślecki, *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa żywnościowego*, “Przeгляд Politologiczny” 2016, No 4, p. 17

⁴ *Food waste: causes, impacts and proposals*, 2012, <https://www.barillacfn.com/m/publications/food-waste-causes-impacts-proposals.pdf> (accessed on: 31 December 2019), p. 10.

⁵ G. Maccioni, *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, Poznań 2018, p. 439.

⁶ *Ibidem*, p. 439.

⁷ A. Dąbrowska, M. Janoś-Kresło, *Marnowanie żywności jako problem społeczny*, “Handel Wewnętrzny” 2013, No 4, p. 11.

and capital, and, additionally, this is all this is connected with the production of greenhouse gases.

As part of measures aimed at preventing food waste, the need for organisational and educational measures is emphasised, especially at the level of production, logistics, consumption and waste management.⁸ These actions ought to assume a hierarchy leading, as a last resort, to a total reduction of the dispersion of ingredients and energy accumulated in the food produced.⁹ However, in spite of the growing public awareness, the visible effect of which manifests itself in local initiatives aimed at reducing food waste and its consequences as well as in entrepreneurs' measures intended at optimising their businesses, legislative intervention seems necessary to counteract food waste effectively.

In recent years there have been some attempts made to regulate this issue, leading to 22 July 2016 when a bill on counteracting food waste was tabled, and subsequently submitted to the Polish Sejm on 20 March 2018. A relevant law on counteracting food waste was adopted on 18 September 2010.¹⁰ There is no doubt that the number of concerns, objections and amendments to the bill had influenced the length of the legislative process which lasted more than 3 years.

The article is a voice in the discussion on the legitimacy of the solutions adopted in this law and an attempt to evaluate them. In order to do so it appears necessary to assess both, the direction of the legislator's actions, and individual legal instruments provided by the legislator in the new provisions.

2. Separate regulations on combating food waste

The EU legislation lacks separate regulations on combating food waste. However, recognition its negative consequences and the need for change, prompted efforts aimed at reducing and counteracting wastage of food. On 28 June 2016, the Agriculture and Fisheries Council adopted conclusions on food waste and food losses,¹¹ in which it recommended a number of initiatives in this regard. It also called on the Member States and the Commission, *in-*

⁸ M. Kopeć, K. Gondek, M. Mierzwa-Hersztek, *Gospodarka o obiegu zamkniętym w kontekście strat i marnowania żywności*, "Polish Journal for Sustainable Development" 2018, vol. 22(2), p. 51.

⁹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁰ Act of 19 July 2019 Act on counteracting food waste (Journal of Laws, item 1680 as amended), hereinafter referred to as the Act.

¹¹ Conclusions of the European Council of 28 June 2016, "Food losses and food waste", <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/pl/pdf> (accessed on: 31 December 2019).

ter alia, to: monitor the situation more effectively and collect data in order to understand the problem better; place in future EU law particular emphasis on preventing food waste, food loss and an increased use of biomass; and facilitate the donation of unsold food to charities.¹²

In 2016, the European Commission established the EU Platform on Food Loss and Waste, which aims to support the EU in achieving its sustainable development objective. The Platform brings together Member States and all actors in the food chain to help identify the measures necessary to achieve sustainable development in the area of food waste and to enable the exchange of best practices and results obtained.¹³ Its work resulted, *inter alia*, in the adoption of EU guidelines on food donations in 2017,¹⁴ and on 16 April 2018 guidelines on the use as feed of food which is no longer intended for human consumption.¹⁵ A three-year EU pilot project is currently underway to further study the legal and operational framework for food redistribution and support for the dissemination of EU guidelines on food donation in Member States. In addition to four sub-groups (i) a sub-group on food donation, (ii) a sub-group on the development of a uniform methodology for measuring food waste, (iii) a sub-group on removing barriers that prevent the safe use of food resources in the supply chain, and (iv) a sub-group on operations and implementation, operating under the EU Platform on Food Loss and Waste, a sub-group on date labelling was appointed in 2018.¹⁶ The task of this last sub-group is, *inter alia*, to analyse and promote consumers' and food business operators' a more coherent understanding of the "use by" date and the date of minimum durability showing on food labels.¹⁷ The reason behind this was that according to a study carried out by the Commission (Consumer Empowerment in the EU – SEC(2011)0469), 18% of EU citizens do not understand the phrase "best before."¹⁸

However, it should be noted that specific regulations on combating food waste are already contained in the national legislation of some Member States.

¹² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/food-losses-waste/> (accessed on: 31 December 2019).

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3989_pl.pdf, p. 2 (accessed on: 31 December 2019).

¹⁴ Commission Notice – EU guidelines on food donation, O.J. EU C No 361, p. 1 et seq.

¹⁵ Commission Notice – Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption, O.J. EU C No 133, p. 2 et seq.

¹⁶ The Government's position on the Senate's draft Act on counteracting food waste (print No 2431), p. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ European Parliament resolution of 19 January 2012 on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU, O.J. EU C No 227E, p. 25 et seq, point 32.

The first country in the world to introduce specific legal instruments to reduce food waste is France.¹⁹ In early 2016, the French legislator imposed an obligation on shops with an area of more than 400 m² to conclude agreements with charities, including food banks, for the transfer of unsold food. These agreements must be concluded within one year of the entry into force of the law, or the opening of the shop, or the extension of the sales area in the existing location. It is also prohibited to perform activities aimed at rendering unsold food unfit for consumption by, for example, pouring chlorine over foodstuffs.²⁰ A failure to fulfil the obligation to conclude a relevant agreement is punishable by a fee in the amount of at least 450 euro, and for intentional actions leading to the destruction of food there is a fee of 3750 euro.²¹ In addition, under the French legislature, nutrition and prevention of food waste are taught in schools.²² The goal of the French regulations is therefore to increase the possibilities of managing food which was previously in huge quantities considered to be waste.

Attempts have been made to introduce similar regulations, in some other countries, for example in Italy,²³ where tax reliefs are granted to entrepreneurs operating shops that donate food to food banks or charity organisations.²⁴ The level of the allowances depends on the volume of foodstuffs donated to charity.²⁵ Furthermore, it is possible to dispose of food that is after the date of minimum durability, poorly labelled (except for erroneous labelling of allergens) or in damaged packaging, provided that it does not present a risk to human health or life.²⁶ Compared to the French legislation, the Italian regulations do not provide for sanctions or additional charges in the event of non-distribution of food to charitable organisations. Moreover, they also provide for so-called “Good Samaritan’s Law,” according to which entities donating food to charities in good faith do not bear criminal or civil liability for this food against individual beneficiaries of a food bank.²⁷

¹⁹ LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, JORF n° 0036 du 12 février 2016 texte n° 2.

²⁰ Rationale for the draft Act on counteracting food waste. Assessment of the effects of the regulation, print 263, p. 3, hereinafter referred to as Rationale for the draft Act.

²¹ *Ibidem*, p. 3.

²² *Ibidem*.

²³ K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania marnowaniu żywności*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2015, No 2, p. 127. See Legge 19 agosto 2016, n. 166. Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi, GU Serie Generale n. 202 del 30.08.2016.

²⁴ Rationale for the draft Act, p. 4.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

Another example of a Member State where special arrangements have been introduced is Belgium. Belgian regulations allow the transfer of food to banks and other charities if the food has reached the minimum durability date, but where it does not pose a risk to human health and life.²⁸ The legislator has drawn up a list of products that may be transferred in this way, categorising foodstuffs from the most durable (e.g. salt, sugar, pasta) that may be consumed up to one year after the date of minimum durability, to products that may be safely consumed up to 2 months after the date of minimum durability (e.g. oil, frying fat, butter, preserved milk and milk products).²⁹ The list also sets out storage guidelines and characteristics that disqualify foodstuffs.³⁰

Legal instruments for counteracting food loss have also been implemented in the Czech Republic.³¹ As of January 2018, all shops with a sales area of over 400 m² are obliged to donate free of charge unsold food, which would otherwise be subject to utilisation, to charity organisations.³² These organisations redistribute the food obtained to beneficiaries of social welfare, among whom there are the socially excluded, the disabled, single mothers, and orphanages.³³ This obligation concerns in particular foods which do not fully comply with certain requirements of food law, having e.g. wrongly, imprecisely or incorrectly labelled net weight or composition of the product, but which are safe for health.³⁴ Non-compliance with this obligation may result in penalties of up to 10 million Czech crowns.³⁵

In Polish legislation, combating food waste has not yet been comprehensively regulated. Until very recently there was no regulation at all in Poland that would impose any obligation in this respect on food business operators and other actors in the food chain. The only measure undertaken was a change in tax regulations, but these do not really constitute a support systems, but eliminate the excessive and disproportionate restrictions that have been functioning so far. Since 1 January 2009, donations made by producers of foodstuffs have been exempt from value added tax, except for alcoholic beverages with an alcohol content of more than 1.2% and alcoholic beverages which are a mixture of beer and non-alcoholic drinks with an alcohol content of more than 0.5%, if

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zákon č. 180/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³² Rationale for the draft Act, p. 4.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

they are given to public benefit organisations,³⁶ to be spent on their charitable activities. As of 1 October 2013, this exemption has been extended to food distributors. However, these measures were an insufficient regulation to prevent food waste effectively. It should be noted that VAT is deductible also in the event of food utilisation.³⁷ The most recent development in this area is the Act on Counteracting Food Waste that has been in force since 18 September 2019, and which provides for a number of obligations for food business operators.

3. Assumptions of the Act on Counteracting Food Waste

The Act that has recently been adopted contains a legal definition of food waste. Pursuant to this definition food waste should be understood as a withdrawal of foods from the distribution stage and their subsequent disposal as waste, when such foods still meet the requirements of food law, but the reason for withdrawal is, in particular, their approaching expiry date or minimum durability date, or due to defects in the appearance of these foodstuffs or their packaging (article 2(1) of the Act).

Although the EU legislation lacks a harmonised definition of “food waste,”³⁸ this statutory definition is in line with the general perception of the phenomenon highlighted by the European Parliament in its resolution on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU.³⁹ While calling on the Commission to present a legislative proposal containing a definition of this concept,⁴⁰ the Parliament stressed that the term “food waste” itself could be understood in different ways, and that it generally refers to food products discarded from the food supply chain for economic or aesthetic reasons or because of the nearness of the “use-by” date, but which are still perfectly edible and fit for human consumption and which, in the absence of any alternative use, are intended to be disposed of and utilised, generating negative externalities from an environmental point of view, economic costs and a loss of revenue for businesses.⁴¹

³⁶ In the understanding of the Act of 24 April 2003 on public benefit and volunteer work (Journal of Laws 2003, No 96, item 873 as amended).

³⁷ See Rationale for the draft Act, p. 2.

³⁸ G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018, p. 1.

³⁹ European Parliament resolution of 19 January 2012 on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU, O.J. EU C No 227E, p. 25 et seq.

⁴⁰ *Ibidem*, point 15.

⁴¹ *Ibidem*, point 14.

It should be stressed that the reasons for food waste occur at every stage of the food chain, from production planning to consumption, or rather the absence of consumption which determines the disposal of a given product. They arise from the inadequate implementation or even the impossibility of achieving all the objectives of the CAP properly, in particular in terms of ensuring food security.

The common understanding of food waste refers only to the disposal of consumable foodstuffs at the last few stages of the food chain, mainly distribution and consumption. However, when taking action to prevent such waste, it is necessary to take into account food waste in a broader sense, which also includes the planning of production, the use of by-products from food production or food processing, as well as foodstuffs which are unfit for human consumption or which have reached their “use by” or minimum durability, regardless of whether the product is actually unsafe or not, and which might be used for other economic purposes, such as energy or as feed.

Therefore, a broad approach to this concept should include reducing losses occurring throughout the entire food chain. “Food losses” are defined in the literature as a decrease in the edible weight of food resulting from mismanagement, errors and irregularities in the course of processes such as: agricultural production, harvesting, processing, transport or storage.⁴² They happen in the early stages of the food chain, while at the end of the chain there occurs food wastage in the narrower sense. Food waste also means the wastage of resources used to produce food, such as raw materials, water, fertilisers and fuels. The broad picture of food waste is pointed out in the opinion of the European Economic and Social Committee on EU industrial policy in the food and drink sector, which expressly states that food waste includes waste of resources used in the production of foodstuffs.⁴³

Only a broad approach to the reduction of food waste will enable effective elimination of its negative effects. These conclusions converge with the European Parliament’s position that reducing food waste as much as possible requires involvement of all participants in the food supply chain and targeting the various causes of waste sector by sector.⁴⁴

Such a considerable narrowing of the legal definition in the Act on Counteracting Food Waste has its consequences in the normative scope of the new

⁴² A. Marszałek, *Czy możliwe jest przewycięzenie problemu marnotrawstwa żywności?, “Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”* 2018, No 2, p. 474.

⁴³ Opinion of the European Economic-Social Committee on EU industrial policy with regards the food and beverages sector, O.J. EU C No 332, p. 28 et seq, point 4.4.3.

⁴⁴ European Parliament resolution of 19 January 2012 on how to avoid food wastage: strategies for a more efficient food chain in the EU, O.J. EU C No 227E, p. 25 et seq., point 6.

regulation. Unfortunately, it is limited to the distribution sector only and defines the obligations of food sellers to counteract food waste. They are intended to apply only to entities operating food businesses in terms of sales of foodstuffs in a retail or wholesale unit or units with a sales area exceeding 250 m², whose revenues from sales of foodstuffs constitute at least 50% of sales revenues from all goods (article 2(3) of the Act). However, during the first two years from the date of entry into force of the Act, these obligations will apply only to food vendors operating a food business operators in at least one unit of retail or wholesale trade with a sales area exceeding 400 m² (article 17 of the Act).

The narrow definition of the normative scope of the Act raises a number of doubts both in the academic environment, including legal, and in the agri-food sector. The obligations set out in the Act are to be addressed only to entities from the distribution sector, whose share in food waste in the EU is only 5%⁴⁵ and do not extend to all participants of the food chain, among whom households have the largest share in food waste, accounting for 53% of total food waste.⁴⁶ They are followed by the processing industry (19%), catering services (12%) and production generating 11% of food wastage.⁴⁷ Distributors, who generate only 5% food wastage and therefore contribute to food wastage the least, are the only addressees of the obligations set out in the Act on counteracting food waste.

The first of the obligations imposed on distributors is to conclude an agreement (article 3(1)) with a non-governmental organisation (NGO) for a free of charge transfer of food for welfare purposes intended for the performance of their public tasks in the scope of: social support, including help to families and individuals in a difficult life situation and equalising opportunities of these families and individuals; a family support system and the system of foster care; charity activities, consisting in particular in transferring food to persons in need or operators of mass catering establishments for persons in need (article 2(2)).

The agreement is to be concluded for the transfer of food which meets the requirements of food law and is not intended for sale, in particular due to defects in its appearance or packaging, except for alcoholic beverages with alcohol content exceeding 1.2% and alcoholic beverages which are a mixture of beer and non-alcoholic beverages with alcohol content exceeding 0.5% (ar-

⁴⁵ *Fusions. Estimates of European food waste levels. Reducing food waste through social innovation*, Stockholm 2016, p. 4, <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf> (accessed on: 31 December 2019).

⁴⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> (accessed on: 31 December 2019).

⁴⁷ *Fusions. Estimates of European food waste levels...*

ticle 3.1). Under pain of invalidity (article 3(1)) such an agreement must be in writing or have an electronic form.

The most important elements to be included in the agreement have been determined by the Act. And so it must contain, among other things, provisions regulating the time and manner of the food transfer and the type of the food transferred; the split of the costs of food collection and distribution between the parties to the agreement; instances in which the NGO may resign or refuse to collect the food; the duration of the agreement and the liability of the parties for non-compliance with its terms, including the terms of notice (article 3(2)). However, there are certain doubts, both of a practical and theoretical nature, regarding the food business operator's obligations formulated as above. In particular, it should be pointed out that the Act ignores completely the issue of the transfer of food for non-food purposes, or the transfer of food after the date of minimum durability, despite its being fit for consumption. It therefore leaves out the issue which was already widely discussed regarding the legitimacy of maintaining the labelling of the minimum durability date, or rather than maintaining the labelling, maintaining the absolute prohibition of placing food on the market after that date without any exception.⁴⁸

It should also be stressed that the legislator obliges distributors to conclude agreements without obliging public benefit organisations to do so as well. This provision was questioned already at the consultation stage by a number of entities, including the Polish Red Cross, the Polish Organisation of Trade and Services, the Federation of Polish Food Banks, as well as individuals who argued that the splitting of costs between an NGO and a distributor might cause various problems.⁴⁹ It may also happen that NGOs may not be able to collect the food from the shop due to the lack of necessary resources. On the other hand, the lack of a guarantee from a shop that it will cover all the transport costs may discourage NGOs from signing an agreement for the collection of food, thus exposing the shop to penalties.⁵⁰

The conclusion of a mandatory agreement may also be hindered when the scope of the agreement is defined in very general terms only and the issues that need to be regulated are merely pointed to, while the obligations imposed on NGOs remain vague. What is more, NGOs may not be interested in contracting additional obligations not specified in mandatory laws and may refuse to conclude agreements with food distributors.

Another obligation is to conduct in retail outlets, at least once a year for two consecutive weeks, on each day of the unit's commercial activity (article

⁴⁸ Compare K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania...*, p. 123.

⁴⁹ See Rationale for the draft Act, p. 6.

⁵⁰ *Ibidem*.

4(1)) in retail outlets, educational and information campaigns on rational food management and counteracting food waste. The campaigns are to be conducted by food sellers together with an NGO, party to the agreement (article 4(2)).

This solution should be assessed positively. Food vendors have much greater possibilities to influence consumers, and NGOs may not have the possibility and experience in conducting such campaigns.⁵¹ Unfortunately, without specifying the scope and minimum costs to be borne for this task, these campaigns may be illusory.

Food business operators indicated in the Act will be obliged to pay fees for wasting food (article 5(1)). Although the Act provides for an obligation to pay fees, this fee is in fact a kind of a financial sanction imposed on food vendors who waste food despite agreements concluded with NGOs. The fee is calculated as the product of the rate and the mass of wasted food (article 5(2)). The fee rate is PLN 0.1 per 1 kg of wasted food (article 5(3)). There is a rule of automatic calculation, according to which the obliged entity determines the amount of the fee and pays it to the bank account of the NGO that is a party to the concluded agreement for free transfer of food for welfare purposes (article 5(7)). The fee is calculated at the end of the calendar year and paid by 30 April of the following calendar year (article 5(6) and (7)). The funds originating from the fee are to be used by the NGO for carrying out specific public tasks.⁵²

In the event of a failure to conclude an agreement with an NGO, the food vendor will pay the fee due to the bank account of the voivodship fund for environmental protection and water management in the territory of the voivodship in which it operates his business (article 5(8)). The funds originating from the fee are to be used for financing activities aimed at combating food waste (article 5(8)).

The basis for calculating the fee is 90% of the mass of wasted food (article 5(2)). In the first year of the new regulations in force, the basis for calculating the fee will be 80% of the mass of the wasted food (article 19). On the one hand, such a solution seems to be correct, as it takes into account cases which are impossible to eliminate entirely, in which even with the proper performance of the obligations imposed by the Act there is still a need to utilise food as waste.⁵³ On the other hand, it should be stressed that the Act does not specify how to deal with food that is no longer transferable or that will not be received by an NGO. Doubts may concern whether in such a case it still constitutes a basis for calculating fees.

⁵¹ *Ibidem*, p. 7.

⁵² In the scope determined in article 2(2) of the Act.

⁵³ Rationale for the draft Act, p. 6.

The fee is to be reduced by the costs incurred by the food vendor for the educational and information campaigns conducted, on which no more than 20% of the funds derived from the fee may be allocated, and by the costs incurred by the food vendor for the performance of an agreement for the free transfer of food, in particular the costs of its transport and distribution (article 5(4) and (5)). A distributor is not obliged to pay the fee not exceeding PLN 300,00 (article 5(9)). Information about the amount of the fee due or the value of food donated to NGOs for welfare purposes is to be included in the food vendor's financial statement and website (article 5(10)).

It should be noted that already during the legislative process, the level of the fee raised many controversies. Some of those who were asked to express their opinion on the draft law claimed that the rate was too high, others that it was too low.⁵⁴ It was also pointed out that the Act fails to specify the date by which the funds from fees paid were to be used.⁵⁵

Additional reporting obligations are also foreseen in the legislation. The food vendor is obliged to submit annually, by 31 March, to the voivodeship fund for environmental protection and water management on the territory of the voivodeship in which it operates his food sales business, a written annual report on food wasted. The report must contain information on the total weight of food wasted in the previous calendar year and the amount of the fee due, indicating the amount of the fee to be paid to the fund (article 8(1)).

On the other hand, the voivodeship fund for environmental protection and water management is obliged to submit each year, by 30 June, to the Chief Inspector of Environmental Protection, a written collective annual report on food waste containing information on the total weight of food waste by food vendors in the previous calendar year and the total amount of the fee due and paid to the voivodeship fund for environmental protection and water management, together with a list of food vendors who submitted their report (article 8(2)).

NGOs also have additional information obligations. Every year, by 31 March of the year, the NGO is obliged to submit to the food vendor information in writing on the use of the fee income in the previous year, and in particular, information on how much money has been allocated to cover administrative costs (article 7(1) of the Act).

Every year, by 31 March, an NGO is also obliged to submit to the Chief Inspector of Environmental Protection a written report on the manner of management of the received food, including in particular the previous year data on the weight of food received from food vendors and the weight of food which

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

it has given to those in need. The report must be accompanied by a list of food vendors from whom the NGO received food (article 7(2)).

The introduction of reporting obligations by the legislator should be viewed positively. There is no reliable information on the actual level of food waste in Poland, and the data presented to the public are only estimates.⁵⁶ However, it is regrettable that the legislator did not take into account some of the comments raised during the consultation phase of the draft. It was suggested that a written report should take the form of a more detailed accounting report in an agreed format, and that these data be made public, e.g. on websites.⁵⁷ Such a solution would contribute to the transparency of accounts and raise public awareness.

The Act also envisages imposition of administrative fines for failure to comply with statutory obligations. These penalties are relatively low. A failure to conclude an agreement with an NGO for a free of charge transfer of food for welfare purposes is PLN 5,000 (article 10(1)), and a failure to pay or to pay the fee in full or on time ranges from PLN 500 to PLN 10,000 (article 11(1)). Such low fees may not be an effective measure of general prevention. Already during the legislative procedure it was pointed out that the amount of the fee should be determined on the basis of an economic analysis, and the penalty for non-compliance should not be lower than the costs of the fulfilment of the obligations set out in the Act.⁵⁸

It should also be noted that a financial penalty for not concluding an agreement is not imposed if the vendor proves that it was not possible to conclude an agreement for a free of charge transfer of food with a local NGO within the territory of the *poviat* where it conducts food sales activities (article 10(2)). This solution seems to be right, taking into account the lack of obligation upon an NGO to conclude an agreement, however, doubts may be raised regarding effective proving that there was no possibility to conclude such an agreement. The legislator does not explain whether it is sufficient to determine that the food business operator proposed a draft contract whose terms, particularly with regard to the split of costs of food collection and distribution, were unacceptable.

Regretfully, during the legislative work, one of the most essential solutions proposed in the draft law,⁵⁹ i.e. an amendment to article 52 of the Act of 25 Au-

⁵⁶ Ibidem, p. 1.

⁵⁷ Ibidem, p. 6.

⁵⁸ Ibidem, p. 7.

⁵⁹ Compare Rationale for the draft Act on counteracting food waste in the wording of 22 July 2016, p. 6.

gust 2006 on food and nutrition safety was abandoned.⁶⁰ That article provided for a ban on foodstuffs remaining in circulation both after the minimum durability and the expiry of the (“use by”) date. Food in circulation means food placed on the market. Placing on the market, on the other hand, means holding food or feed with a view to sale, including offering it for sale or any other form of disposal, whether free of charge or not, and selling, distributing and other forms of disposal.⁶¹ Hence, the ban on placing food on the market after the date of minimum durability and use-by dates also applies to the distribution of food by NGOs. This ban is understandable as regards food labelled with an “use by” date, used for foodstuffs which, from a microbiological point of view, spoil very quickly and therefore, after a short period of time, may constitute an immediate danger to human health,⁶² and be considered hazardous.⁶³ With regard to the date of minimum durability, such a rigour is sometimes questioned.⁶⁴ Indeed, the minimum durability date of a foodstuff means only the date until which the foodstuff retains its specific properties when properly stored but does not automatically determine the classification of the product as unsafe or hazardous. It appears that the requirement for labelling food with the date of minimum durability should be maintained. Having regard to one of the fundamental objectives of food law, which is the protection of consumers’ interests,⁶⁵ it must be stressed that consumers should be able to obtain reliable information as to until when a product has the appropriate quality guaranteed by the manufacturer.

⁶⁰ Act of 25 August 2006 on food and nutrition safety (Journal of Laws 2006, No 136, item 914 as amended).

⁶¹ Pursuant to article 3(8) of Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 1.02.2002, p. 1 as amended, hereinafter referred to as Regulation No 178/2002.

⁶² See article 24 of Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004, OJ L 304, 22.11.2011, p. 18 as amended, hereinafter referred to as Regulation No 1169/2011.

⁶³ Pursuant to article 14(2–5) of Regulation No 178/2002.

⁶⁴ Compare K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty przeciwdziałania...*, p. 123.

⁶⁵ See article 5(1) to Regulation No 178/2002. Compare P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2014, vol. 12, p. 47.

However, in order to limit the amount of food wasted, it needs to be reconsidered whether in certain cases this ban should not be excluded, such as when giving food to charity. Certainly, this exemption would have to be an exception, to be interpreted restrictively and linked to additional legal requirements, such as the justification of the impossibility of earlier use or additional labelling.

4. Concluding remarks

Certainly, the numerous remarks and objections raised at the stage of the legislative procedure had an impact on the length of time of drafting the Act. This could not be avoided when such an important from the point of view of its economic and social impact matter was being regulated. Unfortunately, the adopted law continues to raise doubts, particularly as regards the narrow normative scope of this regulation, numerous problems with the interpretation of regulations and the efficacy of the instruments provided. What is more, resignation from very important provisions, including a limited ban on marketing food after the date of minimum durability, may justify terming this regulation the “a law of lost opportunities.” The new Act provides no support instruments for entities which take actions aimed at limiting food waste, but only imposes on them certain obligations of a normative nature.

It should be stressed, however, that the very fact that a problem was noticed and that the existing, although only partial, regulation on counteracting food wastage has subsequently been adopted, should be assessed positively. The measures undertaken may constitute the first steps on the way to implementing comprehensive solutions, and at the same time they reflect the legislator’s efforts to ensure food sovereignty, based, among other things, on a closed-circuit economy.

The current Polish regulation is similar to legislative acts adopted earlier in some Member States, and in particular is close to the French regulation, the application of which is already producing tangible results. Two years after its entry into force, there has been a decrease in the amount of food wasted by shops, and an increase in the amount of foodstuffs reaching those in need.⁶⁶ Also, representatives of French food banks note that there has been an improvement in the structure of the food distributed – food banks now receive more vegetables, fruit and meat and products with a longer shelf life and a longer minimum durability period than before.⁶⁷ It is reported that the measures taken to reduce food waste have made France the leader in the Food Sustainability Index 2017

⁶⁶ Rationale for the draft Act, p. 3.

⁶⁷ *Ibidem*.

ranking, as it came first the general classification and in the category “Food loss and waste.”⁶⁸

To sum up, it should be firmly stated that the problem of food waste should be solved comprehensively and the legal instruments adopted should not be limited only to the distribution stage and to products which are wholesome and fit for consumption. For this reason, further actions of the Polish legislator seem to be necessary.

THE ACT ON COUNTERACTING FOOD WASTE – AN ATTEMPT OF ITS EVALUATION

Summary

The article is a voice in the discussion on the legitimacy of the solutions adopted in the Act on Counteracting Food Waste. The author assesses both the direction of the legislator’s actions as well as individual legal instruments provided for in the new regulations. Despite many critical comments and objections to the solutions adopted, adoption of separate legal regulations in this respect should be assessed positively. The measures taken may constitute the first steps on the way to the implementation of comprehensive solutions, being at the same time a manifestation of the legislator’s efforts to ensure food sovereignty, based among other things on a closed-circuit economy.

LA LEGGE SULLA LOTTA AGLI SPRECHI ALIMENTARI: UN TENTATIVO DI VALUTAZIONE

Riassunto

L’articolo è una voce espressa in una discussione intorno alla fondatezza delle soluzioni adottate nella legge polacca sulla lotta allo spreco alimentare. L’autore valuta sia le politiche del legislatore sia i singoli strumenti giuridici previsti dalla legge in oggetto. Nonostante molte osservazioni critiche e obiezioni in merito alle soluzioni adottate, le regolazioni rinvenute a tal riguardo dovrebbe essere valutate positivamente. Le azioni intraprese possono costituire i primi passi fatti sulla strada che porta a introdurre soluzioni complessive, pur costituendo al tempo stesso una manifestazione degli sforzi del legislatore che cerca di garantire la sovranità alimentare, basata per di più sull’economia circolare.

⁶⁸ Compare <https://foodsustainability.eiu.com/wp-content/uploads/sites/34/2016/09/Food-SustainabilityIndex2017GlobalExecutiveSummary.pdf> (accessed on: 31 December 2019).

ALCIR GURSEN DE MIRANDA

ORCID: 0000-0001-8314-8649

THEMIS ELOANA

ORCID: 0000-0003-0671-2626

Derecho agrario en la Amazonía – regionalismo jurídico

1. Introducción

El universalismo tiene en la globalización su carácter más perverso. Ésta, en sentido amplio de economía e invasión cultural, aquel, en la comprensión jurídica, en el ámbito de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas (ONU) en Asamblea General celebrada en París el 10 de diciembre de 1948¹, impulsó los estudios en busca de normas jurídicas aplicables a los pueblos de todos territorios.

Lo más grave y decisivo fue la presión de los países liderados por Estados Unidos para retrasar el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales² de ONU (1966), norma de carácter obligatoria que enfatiza la

¹ Ciertamente influenciado por la culminación de la Revolución Francesa al tratar de universalizar sus derechos de concepción burguesa, debido a sus tentáculos de poder político, económico e ideológico, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La influencia de la doctrina de los derechos naturales es evidente en los primeros días de John Locke. (1632–1704) – Derecho a la vida, derecho a la libertad y derecho a la propiedad, establecido por Immanuel Kant (1724–1804), con derecho natural racional. La Declaración de la ONU no es diferente en su forma y contenido liberal. Recuerdo que el escritor ateniense Sófocles (497 a. C.–406 a. C.), en *Antígona* (442 a. C.), provocó el debate sobre la ley natural (tradiciones) frente a la ley positiva (creación de la persona humana).

² El PIDESC fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976.

importancia de la cultura de cada pueblo, en cierto tiempo y espacio (regional y local). Posteriormente, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales³ de la UNESCO (2005), y en estos casos tratados internacionales.

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Agenda 2030 con 17 objetivos para el Desarrollo Sostenible⁴. Estos asuntos tratan del derecho agrario, agroalimentario y agroambiental y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático⁵ con orientaciones sobre pecuaria, agricultura y silvicultura, todos de 2015. Y en las Américas, la Conferencia de Punta del Este⁶ (1962) con fuerte influencia en la política agraria brasileña.

En esta línea de comprensión, el derecho regionalizado expresaría el derecho de acuerdo con la cultura de cada pueblo, consagrar el aforismo “derecho es cultura”. Por lo tanto trae dos factores de justificación: cultura popular en un espacio específico y la internacionalización de la ley, a luz de las normas de los tratados, convenciones y pactos.

Mencionando los elementos anteriores, nos referimos con especial atención a la realidad de la Amazonía, limitándonos a la Amazonía brasileña⁷, considerando los elementos de la actualidad legal y considerando que el derecho regionalizado escapa al derecho abstracto, para lograr la ley en su concreción, como consecuencia de la cultura de este pueblo en esta región, de acuerdo con la metodología neoconstitucionalista de la constitución abierta⁸. Surge la problemática de la investigación: ¿Es posible comprender un derecho regionalizado de la Amazonía? ¿Qué es posible decir del derecho agrario amazónico? ¿Existen normas jurídicas agrarias regionalizadas para la Amazonía o sería posible elaborarlas y aplicarlas en el ordenamiento jurídico brasileño? El punto

³ El CPPDEC fue adoptado en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en París el 20 de octubre de 2005.

⁴ Los estados miembros de la ONU adoptan el documento “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en septiembre de 2015.

⁵ El Acuerdo de París fue adoptado durante la Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París en 2015.

⁶ De hecho, la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, tuvo como objetivo discutir el impacto de la Revolución Cubana (enero de 1959) en América Latina.

⁷ La selva amazónica brasileña es un patrimonio nacional de los brasileños (CF/88: art. 225, § 4º).

⁸ P. Häberle, *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos interpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*, Porto Alegre (RS) 1997.

de partida se encuentra en la diversidad brasileña y en el pluralismo jurídico (constitucional) de Brasil⁹.

Es cierto que el nombre “Amazonía” dispensaría presentación por su gran fama, pero algunos, a pesar de la conocieren, desconocen la realidad que la rodea, generalmente abstrayendo a la persona humana amazónica, seres pensantes, notablemente *el caboco*, pero diferente de la otra parte de Brasil. Diferencia, más allá de lo geográfico e histórico, económico, social y cultural. Se justifica por lo tanto el tema objeto de estudio: *Derecho agrario en la Amazonía – regionalismo jurídico*.

El trabajo se desarrollará en tres partes: (1^a) Derecho agrario en la Amazonía – derecho agrario amazónico, (2^a) La política agraria brasileña y la cuestión en la Amazonía, y (3^a) Normas agrarias para la región amazónica. La temática no es novedad¹⁰. Ejemplos existen en los Estados Unidos, España, Italia, entre otros países. Centrándonos en el tema objeto de estudio, como en eventos científicos pasados y textos publicados, que desarrolló debates sobre la realidad Amazónica¹¹.

2. Derecho agrario en la Amazonía – derecho agrario amazónico

La Amazonía presenta una marcada paradoja económica, considerando la economía fundada en la extracción animal, vegetal y mineral, con actividad agraria en ciertas regiones, así como grandes polos de actividad económica minera como Carajás, en el Estado de Pará y Coari, en el Estado de Amazonas. El Polo Industrial de la Zona Libre de Manaus en el Estado de Amazonas refleja la globalización económica, pero todos necesitan a la persona humana en el ejercicio de estas actividades.

⁹ Este aspecto puede ampliarse consultando A. Gursen De Miranda, *Direito Constitucional Amazônico: Pluralismo Constitucional*, “Revista Direito & Justiça” 2017 v. 1, n° 1, pp. 87–113.

¹⁰ A. Gursen De Miranda (coord.), *Direito amazônico – construindo o estado da arte*, Boa Vista (Roraima) 2004, p. 29.

¹¹ A. Gursen De Miranda, *Derecho Agrario Constitucional en Brasil y la realidad de la Amazonía: más allá de los derechos humanos económicos y sociales, los derechos culturales*, Conferencia X Congreso Americano de Derecho Agrario. Comité Americano de Derecho Agrario / Universidad Panamericana. Guadalajara (Jalisco – México), 2, 3 y 4 de octubre de 2017; idem, *Derecho Amazónico: existencia y efectividad – Peculiaridad regional de la Amazonía*, Conferencia Congreso Científico Internacional Iberoamericano – Rusia e Iberoamérica: Nuevos Horizontes de Cooperación, Universidad Estatal de Omsk (Siberia – Rusia), 25 de abril de 2017.

2.1. Actividad agraria en la Amazonía – elemento humano

La actividad agraria, objeto del derecho agrario¹² en cualquiera de las corrientes doctrinales del jusagrarismo, de Vivanco (acceso – 1967), Carrozza (agrariedad – 1975) o Carrera (ciclo agrobiológico – 1978) es de esencia cultural, evidenciando en derecho agrario la aplicación de las tradiciones en el tratamiento de la tierra, los usos y las costumbres de la región. Esto es lo que se puede ver en la Amazonía con la forma de vida de los amazonidas, frente al entorno natural, especialmente en el ejercicio de su actividad económica, donde se destaca el extractivismo agrario (animal y vegetal), estableciendo el contorno cultural de estas personas, que requiere un método de interpretación concreta y aplicación de la Ley de acuerdo con la realidad de este pueblo, tanto en el acceso a la tierra, con la forma peculiar de su posesión (pose agraria/pose agroecológica/pose *caboca*), como en las relaciones de conflictos con otros grupos sociales, observando los elementos de la hermenéutica jurídica, elaborados según esta realidad.

La actividad agraria establece los parámetros para la identidad cultural de la Amazonía, indisociable de su habitante nativo – el *caboco* (mestizo)¹³: (a) descendiente directo del indígena desarrolló sus matrices y sus valores, a partir del íntimo contacto con el entorno físico, biológico y cultural, conservando su conocimiento tradicional sobre el bosque y el agua, necesario para su subsistencia y sobrevivencia, con los alimentos y los remedios; (b) unió las tecnologías traídas por el segundo elemento, el conquistador portugués. El *amazônida caboco* asimiló esos conocimientos y los adaptó. Inicialmente indígena, la Amazonía se volvió *caboca*, en consecuencia del contacto del indio con los inmigrantes, consolidando el proceso de mestizaje – la Amazonía es mestiza. Alvará Régio de 4 de abril de 1755 reconoció la figura del *caboco*. En verdad, el *caboco* consiste en la población agraria indeseable en la Amazonía, sobre todo de la política agraria, además de Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S), que luchan por la demarcación de zonas indígenas, más interesadas en la atención de la prensa y en los recursos financieros.

La actividad económica principal en el ambiente agrario amazónico ejercida por *el caboco* puede identificarse por el extractivismo agrario, con énfasis en la pesca artesanal y la agricultura temporal (supervivencia). Con el apoyo de

¹² A. Gursen De Miranda, *Direito agrário: ensino e teoria*, Curitiba 2014, p. 65 e ss; A.C. Vivanco, *Teoria de derecho agrario*, La Plata (Argentina) 1967 (2 v); A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrário*, Milano 1975; R.R. Carrera, *Derecho agrario para el desarrollo*, Buenos Aires 1977.

¹³ Este aspecto puede ampliarse consultando S. Benchimol, *Amazônia – formação social e cultural*, Manaus (AM) 1999, p. 2 e ss.

la economía de subsistencia, tiene su propio estilo de vida: (a) planta de yuca, para producir harina, además de otros productos; (b) en campos más pequeños, siembra de otros cultivos (frijoles, arroz, maíz); (c) en jirau tiene sus vegetales; (d) del río toma su pescado; (e) en las tierras bajas el açai es abundante; (f) del bosque provienen los frutos y las setas; (g) del bosque toma raíces, cortezas, hojas, flores, semillas, para alimento y medicina.

Al identificar la actividad agraria más típica de la economía amazónica, se destacan aquellas que reflejan el mundo amazónico: las aguas y los bosques¹⁴. De los bosques se distinguen cada una de las actividades, dada su peculiaridad, es la llamada “cultura del bosque” con *el árbol del caucho* (la jeringa), *el balateiro* (la balata), *la castaña* (la nuez de Pará), *el guaranazeiro* (el guarana), *el piaçabeiro* (piaçaba), *el piabeiro* (piaba – peces pequeños ornamentales). De las aguas destacan *los arponeros* (de pirarucu y caimán), *los torneros* (de tortuga), *las regatões* (comercio itinerante en botes), *las canoas* y otros más.

Tradicionalmente, por los lugareños, *el caboco* de las Marombas y los corrales del bajo río Amazonas, los alfareros y vaqueros de la Isla de Marajó, *las castañas de los Tocantins* y Baixo río Madeira, *los cacaos* de Cameté, *los guaranazeiros* de Maués, *los piaçabeiros da foz* el río Branco, las hermosas calabazas de Santarém, los buscadores y creadores del río Branco, los mariscos y *los torneros* del río Solimões, los juteiros de Parintins¹⁵. Se encuentran todos presentes en el Amazonas con su historia, mirando hacia el futuro.

El amazónico del ámbito agrario, el típico trabajador rural de la Amazonía, *el caboco*¹⁶, es un ejemplo de adaptación humana al entorno natural, es decir, tenía la habilidad suficiente para obtener los medios necesarios para vivir en el valle amazónico. Ocupa un ambiente de llanura de inundación o tierra firme, tiene fuertes lazos con sus pares, hábitos alimenticios peculiares y patrones de vivienda distintos; él digamos coloquialmente – come la harina y duerme en la red.

La caracterización más actual del *caboco* se deriva de la apertura de las autovías. Corriente migratoria para la ocupación de las tierras a las márgenes de esas autovías, y en el entorno de los proyectos, algunas tierras ya ocupadas por *cabocos*, otras reconocidas como áreas indígenas, desencadenando numerosos conflictos. De esa forma, el mestizaje fue inevitable.

¹⁴ E. Moreira, *Amazônia – conceito e paisagem*, Rio de Janeiro 1958, p. 89.

¹⁵ S. Benchimol, *Amazônia – formação social...*, p. 87.

¹⁶ De la unión de los portugueses con la India, nacieron los primeros mestizos, los *cabocos*, quienes asimilaron la cultura de su madre. Los portugueses participaron en la construcción de la cultura amazónica. Ocurrió la aparición del nativo de la Amazonía, el “*caboco tradicional*” o “*caboco ribereño*”.

La forma de vida positiva de este típico trabajador rural amazónico se caracteriza por la satisfacción con la existencia pura y la capacidad de disfrutar la vida con el menor esfuerzo. *El caboco* es la persona que lleva una forma de vida típica de la cultura de la selva tropical, la cultura de la mandioca, cultura caboca; su disposición espacial y organización social son peculiares. La población de caboca está extremadamente dispersa, por lo que como no hay grandes aglomeraciones urbanas, se vuelve prácticamente invisible¹⁷. *El caboco*, con su estilo de vida único, ciertamente ha aprendido que es mejor dispersarse, producir lo suficiente para su grupo familiar. La aglomeración, es decir, la densificación de la población, podría conducir a la esterilidad del suelo y la falta de alimentos. *El caboco* “invisible” (geográfica, política y legalmente) vive disperso y sin ayuda, en ríos y bosques, sin la acción del gobierno, política agraria específica, para la Amazonía. Sin embargo, *el caboco* es tranquilo por su propia naturaleza, ya que ha aprendido a vivir en una región abundante, tomando de ella su sustento necesario, especialmente la harina.

2.2. Típica actividad agraria de la Amazonía – cultura de la mandioca y la casa de la harina¹⁸ – árbol de caucho

Cuando los europeos llegaron al valle amazónico, encontraron los indios plantando yuca¹⁹, para la producción de harina. La Casa de Harina, agroindustria típica de la Amazonia, es la forma de producción tradicional de la harina, con tecnología rudimentaria y trabajo manual, con procesamiento peculiar en sus diversas actividades, desde el plantío de yuca y el transporte hasta la transformación en harina. Por lo tanto, el cultivo de yuca y la produc-

¹⁷ C. Adams, R. Murrieta, W. Neves (org.). *Sociedades caboclas amazónicas: modernidade e invisibilidade*, São Paulo 2006, passim.

¹⁸ A. Gursen De Miranda, *Segurança Alimentar na Amazônia – A produção agroindustrial típica na Amazônia e a segurança do alimento: a casa de farinha*. Palestra. VII Congresso de Direito Agrário da UMAU. União Mundial de Agraristas Universitários / Scuola Superiore Sant’Ana di Pisa e Università di Siena. Dia 8 de novembro de 2002, “Revista de direito agrário, ambiental e da alimentação” 2005, v. 1, nº 1, pp. 299–308.

¹⁹ Científicamente, *Manihot Esculenta* Cratz. También conocido por los nombres macaxeira y wahoo, otros nombres serían: maniva; palo de harina; pobre pan; wahoo; Macamba Planta nativa del valle del río Orinoco (Venezuela) (a diferencia de las notas de Pinto, p. 2) Se usa en forraje y como alimento (hojas, ramitas, restos de corteza o desechos en la industria procesadora de yuca). Produce alcohol combustible además de otros productos químicos.

ción de harina han sido actividades agrarias en la Amazonía desde el período precolombino²⁰.

Además de la importancia económica, la yuca es de gran valor cultural en la Amazonía, de ahí la consagración de la región como “Cultura de la Yuca”. Es la seña de identidad cultural de la Amazonia. Para algunos autores, esas prácticas envolviendo la yuca, desde la producción hasta el consumo final, “en el sistema de representaciones simbólicas (...) desempeña (...) un papel relevante pl en la construcción de cosmologías y en la reelaboración de tradiciones y valores culturales”²¹, o sea, reflejan su importancia como valor cultural, requiriendo la cobertura legal necesaria para su preservación.

La conquista de la Amazonía²² por parte de los portugueses se consolidó con la extracción de “drogas del interior”, tanto de bosques como de aguas. Hicieron la economía de la Amazonía en tres momentos no exclusivos: (1) ciclo del azúcar, en el momento de la conquista de la región y la fundación de Belém do Pará; (2) ciclo de las “drogas sertão”; (3) ciclo agrícola, con la reforma del Marqués de Pombal²³. Los portugueses fueron los grandes comerciantes en la edad de oro del caucho, pero participaron en otras actividades económicas además del comercio, la agricultura, la industria y los servicios. El objetivo principal de la política del gobierno portugués fue notable en el área geoeconómica de la región, con el aumento de los cultivos alimentarios (yuca, para

²⁰ Cuando los conquistadores europeos llegaron al Nuevo Mundo, encontraron seres humanos con una cultura establecida, llamada civilizaciones precolombinas (las que existieron antes de la llegada de Cristóbal Colón [1451–1506], en el año 1492), especialmente la Confederación Azteca. México y las ciudades-estado mayas en la región centroamericana. En el Amazonas se destacaba el Imperio Inca, en los Andes, junto al Océano Pacífico, además de la civilización Marajoara en la isla de Marajó, ubicada en la desembocadura del río Amazonas, y la civilización Tapajônica, a orillas del río Tapajós con el río Amazonas.

²¹ Puede verse M.D. Pinto Nogueira, *Mandioca e farinha: subsistência e tradição cultural*, p. 6, <http://www.mao.org.br/wp-content/uploads/pinto01.pdf>.

²² Históricamente, el valle del “Gran Río” ha despertado un interés económico inicial con el “País Canela”, lo que provocó la expedición del español Gonzalo Pizarro (1502/1548), desde Quito (Ecuador), en el año 1539, pero concluyó en el año de 1542, por Francisco de Orellana, después de navegar el río que llamó el “río Amazonas”, para llegar al Océano Atlántico y navegar hacia España. La leyenda de El Dorado, con la ciudad dorada, recogida en Quito por los españoles, que llevó a muchos aventureros al Amazonas, comenzó con la expedición de Pedro de Ursúa (1526/1561), que partió de Lima (Perú) en el año de 1559, pero trágicamente concluido por Lope de Aguirre (1511/1561), quien llegó a la desembocadura del río Amazonas en el año 1561.

²³ La creación de la Compañía General de Comercio de Grão-Pará y Maranhão, en 1755, es el hito inicial del “ciclo agrícola” en la Amazonía, con objetivos claros: (a) Permitir cambios en la organización del trabajo en la Amazonía; (b) Establecer un monopolio sobre el comercio en la región, especialmente para el comercio de algodón, sal, arroz, madera y esclavos negros; y (c) Apoyar la agricultura y el asentamiento de la Amazonía a través del comercio.

la producción de harina; arroz; frijoles; maíz; plátano; frutas; verduras; pollos) y cultivos comerciales de exportación como tabaco, cacao, café y algodón.

El apogeo económico: los “ciclos del caucho”. Es el período económico, social y cultural más significativo en la Amazonía que ha revolucionado la forma de vida de la región. El caucho, en la década de 1850–1860, alcanzó el primer lugar en la agenda de exportación de Brasil, causando euforia en el pueblo amazónico. El primer ciclo del caucho (1870–1912) elevó las ciudades de Belém do Pará y Manaus al mismo nivel que las más prósperas del mundo, donde circulaba la libra esterlina, una moneda que los recolectores de caucho recibieron como forma de pago por las exportaciones de caucho. El segundo ciclo de caucho en la Amazonía surgió debido a la necesidad del producto para las Fuerzas Aliadas, como resultado de la Segunda Guerra Mundial como un implemento de material de guerra. Con el capital estadounidense, hubo una recuperación relativa de la producción de caucho en la Amazonía. La Amazonía volvió a sentir una sensación de riqueza, la economía se fortaleció debido al gran volumen de circulación de dinero y la reestructuración de las ciudades de Belém do Pará y Manaus.

Después del final de la Segunda Guerra Mundial, la situación del Amazonas era aparentemente muy difícil.

La política agraria implementada por el Marqués de Pombal en el Estado de Gran Pará (Amazonía) en la segunda mitad del siglo XVIII fue totalmente destruida por la codicia de la riqueza rápida y fácil con el caucho. Es la paradoja de la política agraria en la Amazonía.

3. La política agraria brasileña y la cuestión en la Amazonía²⁴

La Amazonía, por supuesto, solo llegó a tener “importancia estratégica” para Brasil con la “Marcha hacia Occidente”, con objetivo geopolítico, frente a la Segunda Guerra Mundial y el 2º Ciclo del Caucho. Una medida concreta, con un objetivo de desarrollo estratégico y económico, fue la creación de los territorios federales²⁵ de Amapá (frontera con Guayana Francesa y Guayana Holandesa, actual Surinam), Río Branco – actual Roraima (frontera con Guayana Inglesa, actual República de Guyana, y Venezuela) y Guaporé, actual Rondônia (frontera con Bolivia).

²⁴ A. Gursen De Miranda, *Amazônia 1616: contemporaneidade – história – globalização*, Curitiba 2019, pp. 161–167.

²⁵ Según el Decreto Ley n° 5.812, del 13 de septiembre de 1943.

El término del segundo ciclo de la goma llevó al plan de la Amazonía. Para su ejecución fue creada la Superintendencia del Plano de Valorización Económica de la Amazonia (SPVEA)²⁶, en 1953, atentos al sistema hidrográfico de la región. Con el objetivo de la “planificación económica” de la Amazonía brasileña, obedeciendo “la selección de problemas regionales”, se creó la Amazonía Legal²⁷.

La llegada de los militares al gobierno brasileño, con el golpe de estado de 1964, amplió el discurso nacionalista para unificar el país y proteger la selva amazónica, considerando el peligro de la internacionalización²⁸, bajo varios argumentos. Siguiendo el lema “Integrar para no entregar”, la SPVEA fue transformada en Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM)²⁹, en 1966, para ofrecer incentivos a los interesados en producir en aquel espacio amazónico. Autovías fueron construidas y grandes proyectos fueron implantados, se implementaron proyectos de colonización considerando el gran vacío demográfico en la región. Simultáneamente, fue creado el Banco de la Amazonia³⁰, en 1966, como agente financiero de la política del gobierno federal para el desarrollo de la Amazonía.

El gobierno militar tuvo una gran fijación en esta “Operación Amazonía”, con la implementación de “grandes proyectos” y la construcción de grandes carreteras que cruzan la región de sur a norte y de este a oeste. Para gestionar el desarrollo de la Amazonía, según el discurso oficial, el Programa Nacional de Integración Nacional (PIN)³¹, en 1970, con objetivo geopolítico, reconocía construcción de autovía, con base en la autovía Belém–Brasilia, para enlazar la Amazonía a las otras regiones de Brasil. La Transamazónica es la autovía más emblemática, cruzando la región de este a oeste, a lo largo del canal sur del río Amazonas (la carretera Perimetral Norte, a través del canal norte) y de norte a sur (carretera Cuiabá–Santarém, con la carretera Belém–Brasilia, la carretera Cuiabá–Porto Velho, Porto Velho–Manaus y Manaus–Boa Vista, así como otras más pequeñas).

²⁶ Ley n° 1.806 de 6 de enero de 1953.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Sobre el tema consultar a A.C. Ferreira Reis, *Amazonía y avaricia internacional*, São Paulo 1960.

²⁹ Ley n° 5.173 de 27 de octubre de 1966.

³⁰ Ley n° 5.122 de 28 de septiembre de 1966. Inicialmente Banco de Crédito de Caucho (Decreto ley n° 4.451 de 9 de julio de 1942), de conformidad con el Acuerdo de Washington Estados Unidos–Brasil, para la segunda guerra mundial, se convirtió en el banco de crédito de la Amazonía (Ley n° 1.184 de 30 de agosto de 1950), sin participación norteamericana.

³¹ Decreto ley n° 1.106 de 16 de junio de 1970.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND)³², en 1971, tenía como principal objetivo preparar la infraestructura necesaria para el desarrollo de Brasil, para el período de 1972 a 1974, destacándose los sectores de transporte y telecomunicaciones. El II PND (1975–1979), reconocía estimular la producción de insumos básicos y alimentos, con atención a la agropecuaria, además de la exploración de recursos naturales a través de proyectos importantes, que comenzaron con la distribución de recursos naturales, especialmente minerales, llevado a cabo por el Proyecto RADAM³³, utilizando un estudio aerofotogramétrico e investigación de campo. El segundo PND previó la ocupación productiva de la Amazonía a través del Programa de Polos Agropecuarios y Agrominerais de la Amazonía y el Programa de Desarrollo de Recursos Forestales.

El Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y del Nordeste (PROTERRA)³⁴, en 1971, fue creado con el “objetivo de promover el más fácil acceso del hombre a la tierra, crear mejores condiciones de empleo de mano de obra y fomentar la agroindustria en las regiones comprendidas en las áreas de actuación de la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM) y de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)”. Hay que tener en cuenta también el Programa de Polos Agropecuarios y Agro minerales de la Amazonía (POLAMAZONIA – 1974)³⁵ fue creado “con la finalidad de promover el aprovechamiento integrado de las potencialidades agropecuarias, agroindustrias, forestales y minerales, en áreas prioritarias de la Amazonía”. Gracias a este programa, se han alcanzado los objetivos militares, específicamente en relación la Amazonía, para la ganadería en sectores predeterminados.

Esta política de desarrollo de la Amazonía incentivó la instalación de grandes proyectos en la región, motivadas por el apoyo en el campo tributario, con incentivos fiscales. El conflicto por la posesión de la tierra en área de influencia de esos proyectos y a las márgenes de esas autovías, aliado a la deforestación amazónica, son las consecuencias más destacadas. En el ámbito de la política agraria fueron creados y estructurados varios órganos por el gobierno federal.

Para ejecutar la política agraria del país fueron creados el Instituto Brasileño de Reforma Agraria (IBRA) y el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA – 1964)³⁶ extintos con la creación del Instituto Nacional de Colonización y Re-

³² Ley nº 5.727 de 4 de noviembre de 1971.

³³ Proyecto Radar de la Amazonía, vinculado al Ministerio de Minas y Energía, desarrolló sus actividades de 1970 a 1985, cuando su colección técnica se incorporó a la Fundación IBGE. Se unió al Proyecto Radambrasil en 1975.

³⁴ Decreto de ley nº 1.179 de 6 de julio de 1971.

³⁵ Decreto nº 74.607 de 25 de septiembre de 1974.

³⁶ Estatuto de la tierra (Ley nº 4.504 de 30 de noviembre de 1964: art. 37 y art. 74).

forma Agraria (INCRA–1970)³⁷ este articulado con el Grupo Ejecutivo para la Región del Bajo Amazonas (GEBAM) y el Grupo Ejecutivo de las Tierras del Araguaia-Tocantins (GETAT), en área específica de la Amazonia.

El GETAT³⁸ (1980) tenía por objetivo coordinar, promover y ejecutar las medidas necesarias para la regularización de los bienes y raíces en el área de los ríos Araguaia-Tocantins, dotado del representante de la Unión. Fue extinto en 1987, de esa forma, ha quedado en las manos del INCRA la tarea de sucederlo³⁹. De hecho, el área de GETAT, delimitada al sureste del Estado de Pará, al suroeste del Estado de Maranhão y al norte del Estado de Goiás, actualmente Tocantins, por los ríos Araguaia y Tocantins, era un vacío demográfico, donde se abrió por el Partido Comunista de Brasil (PCdoB) la Guerrilla Araguaia.

El GEBAM⁴⁰ (1980) con objetivo, además de los bienes raíces: (a) coordinar las acciones de fortalecimiento de la presencia del gobierno federal en la margen izquierda del Bajo Amazonas; (b) acompañar los proyectos de desarrollo; (c) acompañar los proyectos de colonización; y (d) proponer medidas para solución de los problemas relacionados con la tierra de aquella región, pero, fue extinto en 1986⁴¹. De hecho, el verdadero objetivo de GEBAM sería resolver los problemas que rodean el Proyecto Jari del empresario estadounidense Daniel Ludwig (1897–1992).

La restauración de la democracia en Brasil en 1985, mantuvo el planeamiento económico relacionado con la Amazonía, con intensificación de la actividad agraria pecuaria y agricultura con el plantío de la soja, en escala de exportación, notablemente en la región sureste del Estado de Pará, al norte del Estado de Mato Grosso y el Estado de Rondônia. Al mismo tiempo, había una falta de control en la expansión urbana, con el aumento de la población de las ciudades. Políticas públicas fueron intensificadas en la última década del siglo pasado y aplicadas en la Amazonía visando el control y la preservación ambiental de la región, con amplia acción ambiental. La Amazonía mantiene más de 80% de su área totalmente preservada, los estados de Amazonas, Amapá y Roraima, con menos del 2% de deforestación.

El Programa *Calha Norte* (PCN) creado en 1985, con el objetivo de promover la ocupación y el desarrollo ordenado de la Amazonía Septentrional, observando las características regionales, las diferencias culturales y el ambiente, en armonía con los intereses nacionales. El Programa involucra la franja de frontera del Estado del Amapá al Estado de Rondônia. El *Calha Norte* sería

³⁷ Decreto de ley n° 1.110 de 9 de julio de 1970.

³⁸ Decreto de ley n° 1.767 de 1 de febrero de 1980.

³⁹ Decreto de ley n° 2.328 de 5 de mayo de 1987.

⁴⁰ Decreto n° 84.516 de 28 de febrero de 1980.

⁴¹ Decreto n° 92.678 de 19 de mayo de 1986.

el medio de integración de las acciones del gobierno federal en la Amazonía, frente a su dimensión y alcance social. Realizó la demarcación de 36 áreas indígenas.

El Proyecto Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM)⁴² creado como resultado de estudios presentados a la presidencia de la república en septiembre de 1990, inició sus trabajos el 25 de julio de 2002. Es una recopilación y procesamiento de informaciones, con objetivo de direccionar el trabajo de órganos públicos, gestionando el desarrollo de la actividad estatal. El SIVAM posee un Centro de Coordinación General, en Brasilia, y Centros Regionales, en Belém, Manaus y Porto Velho. El Proyecto visa impedir acciones ilegales de madereros, buscadores de oro y narcotraficantes. El SIVAM es administrado por el Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM)⁴³ que pretende conducir las acciones gubernamentales de la Amazonía de manera integrada. El SIVAM ofrece elementos a diversos órganos del gobierno⁴⁴.

El Plano Amazonia Sustentable, divulgado en 2008 se constituye en un conjunto de directrices para orientar el desarrollo sostenible de la Amazonía ofreciendo valorando de la diversidad sociocultural y ecológica y la reducción de las desigualdades regionales.

En verdad, los diversos intentos oficiales de integración nacional y desarrollo de la Amazonía creó una infraestructura técnica, pero fueron direccionadas a los grandes proyectos de exportación, financiados por el pueblo brasileño, por medio de política de incentivos fiscales, no teniendo en cuenta el pueblo de la región, además de crear posibles tensiones ambientales y sociales. Vemos igualmente el papel periférico de la Amazonía que ofrece de materia prima y consumidora de productos industriales del Sur-Sudeste del país y de países extranjeros⁴⁵.

3.1. Normas agrarias para la región amazónica

Siguiendo las enseñanzas de Georg Jellinek (1851–1911)⁴⁶, el derecho se ejerce efectivamente solo si hay una relación permanente de las personas en un

⁴² Sistema de Vigilancia de la Amazonía – SIVAM.

⁴³ Sistema de Protección de la Amazonía – SIPAM. Decreto n° 4.607 de 26 febrero de 2003. Anexo I: art. 1, inciso XII – operacionalización de SIPAM.

⁴⁴ Instituto de Investigación Espacial (INPE), Instituto Meteorológico Nacional (INMET) y Agencia Nacional del Agua (ANA).

⁴⁵ Según datos de la División Territorial del Trabajo (DTT) y la División Internacional del Trabajo (DIT).

⁴⁶ G. Jellinek, *Teoría general del estado*, México 2000, passim. En este sentido, según I. Kant (*Crítica da razão pura*, traducción de A. Marins, editora M. Claret, São Paulo 2004, p. 113), dos factores que “no derivan de la experiencia, sino que son presuposiciones de la expe-

espacio (teritorio) donde se establece una identidad, definidor de la cultura de ese pueblo, la cual es considerada como el cuarto elemento fundamental del estado⁴⁷. En este caso, los pueblos amazónicos tienen una relación permanente en el espacio amazónico, donde se establece la identidad cultural amazónica, y el derecho, peculiar de la región, se ejerce de manera especial como un derecho especial de un espacio, el derecho amazónico regionalizado.

La peculiaridad regional de la Amazonía se encuentra en varios campos, considerando el espacio amazónico, donde los “fenómenos sociales” aparecen con características más allá de lo histórico, político, económico, socioambiental, social y cultural. Son estos “fenómenos sociales y culturales amazónicos” que proporcionan los “fenómenos jurídicos amazónicos”, y exigen una comprensión regionalizada. Ciertamente, estas diversas actividades en el territorio amazónico que constituyen un “fenómeno social amazónico” dan lugar al “fenómeno legal amazónico”, ya que hay varios problemas dentro del conocimiento del derecho que trasciende un régimen legal único, que requiere la comprensión del derecho como sistema, para resolver el problema.

Traigo a la reflexión la cuestión de la ocupación, posesión y propiedad de la tierra, una cuestión que va más allá del derecho agrario, en su enfoque del fundiario, considerando que el cumplimiento de la dimensión ambiental de la función social de la tierra requiere una comprensión del derecho ambiental; tierras que a menudo pueden involucrar áreas indígenas, cuando el derecho indígena estará presente, que en Brasil trae el requisito ambiental en su delimitación. Si hay minerales en estas tierras, el derecho de minería; como una región transfronteriza, puede requerir el derecho internacional privado; en las relaciones con otros estados en la Pan-Amazônia, el derecho comunitario, el derecho de comercio exterior y el derecho de navegación fluvial, para regular el transporte de pasajeros y carga, en esta enorme red fluvial amazónica.

riencia”, que son insostenibles en la aplicación de la ley, deben considerarse: 1) el tiempo; y 2) el espacio. La estructuración teórica del elemento geográfico en la ley, por Montesquieu (*O espírito da lei*, São Paulo 1996, pp. 235–323), para quien el Estado moderno necesitaría construir su base sobre una base territorial determinada, se encuentra en G. Jellinek (*Teoria general...*, p. 368) la teoría del espacio territorio, como uno de los elementos fundamentales del Estado, en la relación permanente de las personas en un espacio determinado, para lograr en G. Del Vecchio (*Lições de filosofia do Direito*, Coimbra 1979, passim) el espacio territorial como fundamento de la identidad de la sociedad, definiendo la cultura de este pueblo. Cultura que el neoconstitucionalismo (post-positivismo), de las reflexiones de P. Häberle (*El estado constitucional*, Buenos Aires 2007, p. 21), inserta como el cuarto elemento fundamental del Estado, en el mismo nivel de personas, territorio y gobierno, considerando que las normas del derecho internacional deben ser compatibles con el trasfondo social y cultural interno del estado.

⁴⁷ P. Häberle, *El estado...*, passim.

Se puede imaginarse los problemas legales para implementar un proyecto minero, superando la fase de adquisición de tierras del área (derecho agrario) y el régimen legal especial (derecho minero) que podamos enfrentar: áreas minerales en áreas indígenas (derecho indígena); áreas minerales en el área ambiental (derecho ambiental); áreas minerales en el rango fronterizo. Estos son algunos ejemplos. ¿Qué pasa con la apertura de una carretera federal transnacional en la Amazonía? Requiere una comprensión sistemática de la ley, necesariamente: derecho agrario / de la tierra; derecho socioambiental; derecho indígena; derecho minero; derecho de navegación fluvial; derecho constitucional; derecho de comercio exterior; derecho internacional; derecho comunitario; derechos humanos. En este sentido, la realidad amazónica (socioambiental, indígena, agraria, fluvial, minera, fronteriza) ofrece las condiciones adecuadas para que la ley produzca sus efectos, para la efectividad de un derecho amazónico regionalizado.

Es cierto que no existe una regulación legal específica para la realidad de la Amazonía. Los problemas aumentan, debido a hechos notables, como los dos ciclos de caucho, la apertura de carreteras federales en la década de 1970, la implementación de grandes proyectos económicos y de colonización.

Los gobernantes militares posteriores a 1964 trataron de abordar uno de los problemas de la reforma básica, la reforma agraria, de acuerdo con los planes e ideología de los Estados Unidos expresados en la Carta de Punta del Este de 1962. Algunas normas agrarias pueden ser analizadas, en particular el estatuto de la tierra.

El estatuto de la tierra establece el Plan Regional de Reforma Agraria, elaborado para auxiliar el Plan Nacional de Reforma Agraria, se dirigirá a todas las regiones del país, incluida su aplicación a la región amazónica. Para la construcción del plan regional se crearon delegacias regionales del IBRA (actualmente superintendencias regionales INCRA), como agencias implementadoras de la reforma agraria en las regiones del país, incluida la preparación del registro de tierras, la clasificación de la tierra, las formas y condiciones de uso actual y potencial de la propiedad, la preparación de propuestas de expropiación y la selección de candidatos la adquisición de las cuotas, en todos los estados miembros y en áreas de mayor tensión social.

La Política de Desarrollo Agrario tiene como uno de sus objetivos “proporcionar recursos a la Unión, los estados y los municipios, para financiar los proyectos de reforma agraria”, con inquietudes regionales (estatales) y locales (municipios). La colonización oficial en las regiones definidas por la división de áreas será de responsabilidad del IBRA. En la Amazonía la utilización de esos medios de la política de desarrollo agrario podrá ser ejercida por la SUDAM. La asistencia técnica en las áreas de reforma agraria

será realizada con prioridad local (administrador del proyecto) y regional (agente de extensión rural y equipos de especialistas). La mecanización agrícola tendrá en cuenta el mercado de mano de obra regional. Para asistencia a la comercialización, los planos de almacenamiento y protección de los productos agropecuarios observarán la división agraria de las regiones. La electrificación rural y obras de infraestructura deberán ser incluidas en el Plan Regional y el Programa de Arrendamiento Rural destinado a la atención complementaria del acceso a la tierra por parte de trabajadores rurales calificados para participar en el Programa Nacional de Reforma Agraria, debe elaborarse con elementos del Programa Regional. La actividad de extracción agraria (vegetal y animal), peculiar de la Amazonía, tendrá su plena ejecución por medio de órganos de la administración centralizada y descentralizada, accesible y garantido, para no cuentaducar, directa o indirectamente, el armónico desarrollo de la vida rural.

Es justo reconocer que el Estatuto de la Tierra se configura como una ley agraria favorable, sin embargo, no presenta satisfactoria interpretación y aplicación, además del nombramiento de los dirigentes de los órganos agrarios controlados por el gobierno federal, los cuales no consideran la participación de personas que viven en la región.

Las tierras vacías situadas en aproximadamente 100 kilómetros de anchura, del lado de los ejes de las autovías construidas, en construcción o proyectadas, fueron declarados indispensables para la seguridad y al desarrollo regional, en la área de la Amazonía Legal, pasando a componer bienes de la Unión⁴⁸. Política agraria parcialmente derogada, teniendo en cuenta algunas excepciones⁴⁹. Lamentablemente, el gobierno federal sigue creando problemas para transferencia de las tierras desocupadas pertenecientes a los estados miembros creados por fuerza de la Constitución Federal de 1988.

3.2. Regionalismo jurídico⁵⁰

Comprendo que el regionalismo jurídico agrario estará estable cuando la elaboración, la interpretación y la aplicación de las normas agrarias se presenten según los intereses de las personas de la región amazónica. El punto de partida sería que el gobierno federal brasileño estableciese normas (reglas y reglamentos), según los principios fundamentales del derecho agrario, para convertir la estructura agraria de la región en eficiente. Ocurre que las normas

⁴⁸ Decreto ley nº 1.164 de 1 de abril de 1971.

⁴⁹ Decreto ley nº 2.375 de 24 de noviembre de 1987.

⁵⁰ A. Gursen De Miranda, *Direito Constitucional Amazônico...*; idem, *Direito Amazônico...*

son direccionadas a los intereses del gobierno federal. El legislador brasileño, atento a las diversas regiones de Brasil, consagró normas agrarias relacionadas con las regiones del país, no obstante, sólo el elemento formal, no teniendo en cuenta los elementos sociales y culturales de la Amazonía, evidencia que la cuestión está a la margen de la comprensión jurídica regionalizada.

La Amazonia no posee una estrategia consistente en forma y contenido regionalizado sobre la política agraria. En ese camino, la Amazonía seguirá sin normas agrarias, atrayendo y ampliando los conflictos por la posesión de la tierra, una vez que no tengan en cuenta que las normas agrarias siguen ineficaces, ni consideran las personas y los elementos de la Amazonía. Las normas agrarias hechas por el Congreso Nacional, lejos de donde ocurren los problemas; de arriba a abajo, son hechas sin participación de los verdaderos interesados en la solución de esas cuestiones y de aquellos que van sufrir directamente las consecuencias de esas normas. La ley ignora la sociedad civil organizada o no, las comunidades y los *cabocos*, quedándose en desacuerdo con la comprensión del regionalismo jurídico. A pesar del discurso del gobierno federal del desarrollo de la Amazonía, la práctica ocurre a la margen del interés de la Amazonía, olvidándose de la determinación constitucional de democracia participativa.

La política agraria adoptada por el gobierno federal en relación con la Amazonía compromete la legitimidad de las normas jurídicas direccionadas a la región, sobre todo, legitimidad para crear reglas, si no hay la participación efectiva del *amazônida*, con sus valores e intereses, según su formación social y cultural. La consecuencia es el desequilibrio entre las normas agrarias para las regiones y la realidad regional, agravando la deficiente estructura agraria de la Amazonía. Además de eso, no existe estudio socioeconómico sobre los *cabocos* y sobre la forma de ocupación de sus tierras, todo se resume a las áreas indígenas, para atender intereses internacionales, muchas veces ocultas – la cultura y las tradiciones indígenas se quedan al margen.

Una gran dificultad es la negación a promover una discusión seria, técnica y científica sobre las tierras ocupadas por los *cabocos* que están siendo delimitadas como áreas indígenas y áreas ambientales, promoviendo, en consecuencia, la expulsión de esas personas humanas, los *cabocos*, de tierras donde viven con sus familias hace más de 100 años y donde enterraron sus muertos, muchos con título formal de la tierra. Por otro lado, considerando las normas existentes, a saber, el Estatuto de la Tierra, el proceso de hermenéutica, interpretación (integración) y aplicación de normas agrarias para las regiones brasileñas se lleva a cabo de acuerdo con los intereses del gobierno federal, a menudo lejos de interés regional. El resultado es el enflaquecimiento de la estructura agraria regional y, en consecuencia, resulta en la falta de alimento, en la desorganización territorial y en la degradación ambiental.

La política agraria brasileña direccionada a la Amazonía es acompañada con un gran interés internacional, por ONG's financiadas por gobiernos extranjeros, más por la cuestión ambiental y la cuestión de las áreas indígenas, que por la estructura agraria deficiente y por las personas que viven de esta actividad agraria en la región, a saber, *los cabocos*. Hablar de Amazonía hace surgir un clima de obligación de hablar de los indios, pues la Amazonía es *caboca*, y este, el legítimo nativo de la región. En este caso indígena, hay localismo jurídico, reconocido por el ordenamiento jurídico brasileño

4. Conclusiones

Algunas cuestiones son pacíficas en el contexto legal: (1) la ley es una consecuencia de la cultura de cada pueblo en un espacio dado; (2) el espacio delimitado por las personas es el territorio (región) donde se enfocará la ley; (3) la ley está regionalizada debido a la cultura de este pueblo; (4) las normas del derecho internacional subyacen, guían y garantizan un derecho de acuerdo con la cultura de los pueblos a nivel regional; (5) la ley regionalizada es posible en un estado unitario; (6) la Federación Brasileña, en sus tres esferas (municipios, estados miembros, unión) hace posible un derecho regionalizado para la Amazonía; (7) no existe una regulación legal específica para la realidad de la Amazonía brasileña.

La elaboración de normas agrarias verdaderamente regionalizadas, con su interpretación y aplicación de acuerdo con los intereses regionales sería lo mejor y más recomendable. Sobre la problemática propuesta traigo algunas reflexiones. La Federación implica la diversidad, regiones distintas, con espacio social y cultural propio a definir un espacio jurídico regionalizado, llevando a la comprensión de la posibilidad jurídica y material de un derecho regionalizado específico a la Amazonía.

Las costumbres y tradiciones en el ejercicio de la actividad agraria, se tornan más evidente en la Amazonía, como la “cultura de la yuca”. El *caboco* aprendió a convivir tranquilamente con la exuberancia del bosque y de las aguas, destacando la “Casa de Harina”, agroindustria típica de la Amazonia, a imponer la posibilidad del derecho agrario amazónico, para regular y proteger esa actividad agraria. Por lo tanto, considerando estos elementos, puedo afirmar que hay posibilidad de elaborar, interpretar y aplicar normas agrarias regionalizadas de la Amazonia, en el ordenamiento jurídico brasileño en comprensión sistemática con diversas ramas jurídicas, además del derecho agrario. Por otro lado, fueron elaboradas normas agrarias, con referencia a las regiones del país, algunas específicas a la Amazonía, sin embargo, sería impruden-

te científicamente, hablar de norma jurídica regionalizada, una vez que esas fueron elaboradas, interpretadas y aplicadas, según los intereses del gobierno federal, sin mayores preocupaciones por las personas de la Amazonía. El regionalismo jurídico prioriza el interés de la región, en su interpretación y aplicación; normas agrarias para la región no es regionalismo jurídico.

Añado como las propuestas de mejora en la legislación, creación del Parlamento Amazónico, compuesto de forma igualitaria por representantes de todos los estados miembros de la región, con competencia para legislar específicamente sobre la problemática de la Amazonía. Mejora también el ejecutivo, estudios para demostrar beneficios de la estructura agraria eficiente en la Amazonia y que los recursos obtenidos con la actividad agraria de los *amazónidas* podría resultar en el desarrollo socioeconómico de las personas del campo, o sea, política agraria regionalizada, precedida de planeamiento regionalizado; simultáneamente, cuatro esferas de gestión, con decisión por voto: federal, estatal, municipal y comunidades (sociedad civil). En las Universidades, obligatoriamente las públicas, definir líneas de estudios e investigaciones relacionados con la Amazonía y promover intercambio de profesores y alumnos de las universidades de la Amazonía brasileña y andina, fruto de acuerdos científicos y académicos, sería ideal para los debates acerca de la situación. Estas propuestas también afectarán el poder judicial, concienciación de magistrados y profesionales en definir los elementos hermenéuticos, para interpretar y aplicar las normas jurídicas agrarias según los intereses regionalizados. En este contexto, se podría considerar el establecimiento de un tribunal regional.

Esta es una alternativa para las personas de la Amazonía y para el mundo, que tendrán alimento sostenible, en regiones con estructuras agrarias eficientes.

AGRICULTURAL LAW IN AMAZONIA – LEGAL REGIONALISM

Summary

Due to numerous factors of both legal and non-legal nature, Amazon law as a branch of law encompassing the norms of environmental law and agricultural law has been separated within the Brazilian legal system. The aim of the article is to highlight the specificity of Amazon law as the legal order prevailing in a certain geographical region.

The author claims that the goal of this branch of law – created according to the method of neo-constitutionalism developed by P. Häberle – is to emphasise the importance of the cultural model of man typical of Amazonia. In the literature on the subject, this man is referred to as a *caboco*, a rural worker who carries out agricultural activities characteristic for the region, which connected with the production of manioc flour which is the staple diet of the population inhabiting the area. Over time, *caboco*'s “profession” led to the emergence of

a socio-cultural space known as the “culture of cassava” studied within the research on the social formation of Amazonia conducted by S. Benchimol and E. Moreira. In the author’s opinion, the Brazilian legal system as a whole does not respect the rights of local communities and therefore a legislative action should be taken to guarantee full operation of the regional customary law in the Amazon region.

DIRITTO AGRARIO IN AMAZZONIA: UN REGIONALISMO GIURIDICO

Riassunto

A causa di numerosi fattori sia di natura giuridica sia extra-giuridica, all’interno del sistema giuridico brasiliano è stato distinto il diritto dell’Amazzonia – un ramo del diritto che contiene norme riguardanti sia il diritto ambientale sia quello agrario. L’obiettivo dell’articolo è quello di mostrare la specificità del diritto dell’Amazzonia come un ordine giuridico applicabile in una specifica area geografica.

Secondo l’autore, l’obiettivo di questo ramo del diritto – sviluppato secondo il metodo del neocostituzionalismo di P. Häberle – è quello di mettere in evidenza l’importanza del modello culturale dell’uomo, estremamente caratteristico dell’Amazzonia. Nella letteratura sull’argomento, esso viene definito come un *caboco*, ovvero un lavoratore rurale, che svolge una attività agricola tipica per la regione, vale a dire collegata alla produzione di farina di manioca, che è alla base del sostentamento alimentare della popolazione che vive sul territorio. L’esercizio di questa professione, con l’andare del tempo, ha permesso di osservare la nascita di uno spazio socio-culturale, chiamato “cultura della manioca”, nell’ambito delle ricerche sulle formazioni sociali dell’Amazzonia condotta da S. Benchimol ed E. Moreira. Secondo l’autore, il sistema giuridico brasiliano nel suo insieme non rispetta i diritti delle comunità locali e andrebbero intraprese azioni legislative volte a garantire il diritto regionale consuetudinario, già in uso in Amazzonia.

ANNA KAPAŁA

ORCID: 0000-0002-8554-6517

Sprzedaż wina w ramach lokalnych systemów żywnościowych na przykładzie prawa włoskiego*

1. Wprowadzenie

Wyjaśniając sformułowanie zawarte w tytule, należy zaznaczyć, że lokalne systemy żywnościowe nie zostały dotąd prawnie zdefiniowane. Na potrzeby tego artykułu przyjmuję jako główne kryterium ich wyodrębnienia bliskość geograficzną między producentem żywności a konsumentem, wytwarzanie produktów rolno-spożywczych bezpośrednio przez producentów rolnych oraz sprzedaż w ramach krótkich łańcuchów dostaw. Według prawodawcy unijnego krótkie łańcuchy dostaw obejmują ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych zaangażowanych we współpracę, przyczyniają się do lokalnego rozwoju gospodarczego oraz cechują je ściśle związki geograficzne i społeczne między producentami i podmiotami zajmującymi się przetwórstwem a konsumentami¹.

Wsparcie unijne przeznaczone jest na tworzenie takich krótkich łańcuchów dostaw, w których między rolnikiem a konsumentem występuje nie więcej niż jeden pośrednik². Rynki lokalne powinny być zaś zdefiniowane przez

* Artykuł jest efektem realizacji projektu nr 2016/21/D/HS5/03906 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

¹ Art. 1 ust. 2 lit. m rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. W sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.

² Zob. art. 11 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) Nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. Uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Roz-

kraje członkowskie poprzez określenie odległości w kilometrach w promieniu gospodarstwa, z którego pochodzi produkt, gdzie musi odbywać się jego przetwarzanie i sprzedaż konsumentowi końcowemu³.

Przedmiotem obrotu w ramach lokalnych systemów żywnościowych jest żywność, przez którą, zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, można rozumieć substancje lub produkty przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać⁴. Wino, w świetle powyższego przepisu, zalicza się do środków spożywczych, a ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 3 TFUE, jest produktem rolnym, do którego mają zastosowanie przepisy dotyczące wspólnej polityki rolnej, wymienione bowiem zostało w Załączniku I do TFUE⁵.

Definicja wina została określona w rozporządzeniu nr 491/2009⁶. Zgodnie z jego załącznikiem XIb pkt 1 „wino jest produktem otrzymywanym wyłącznie w drodze całkowitej lub częściowej fermentacji alkoholowej świeżych winogron, rozgniatanych lub nie, lub moszczu gronowego”. Wino musi zatem pochodzić z fermentacji winogron, i to z określonego gatunku, tj. *Vitis Vinifera* lub krzyżówki tego gatunku z innymi gatunkami *Vitis*⁷.

Nazwą tą co do zasady, nie może być opatrzony produkt wytworzony z fermentacji innych owoców, taki produkt bowiem zalicza się do napojów spirytusowych z Załącznika II do rozporządzenia 110/2008, jeżeli ma co najmniej 15% objętości alkoholu⁸. Jednak prawo UE nie przesądza jednoznacznie o braku możliwości zastosowania nazwy wina dla napojów wytworzonych z fermentacji innych owoców. W takim wypadku, zgodnie z art. 113d ust. 1

woju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe, Dz.Urz. L 227/1 z 31.07.2014 r.

³ Art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 807/2014.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r.

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 491/2009 z dnia 25 maja 2009 r. Zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), Dz.Urz. UE L 154 z 17.06.2009 r.

⁷ Zob. szerzej na temat prawnej regulacji sektora winiarskiego: A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino 2017.

⁸ Zob. definicję napoju spirytusowego według art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. W sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz.Urz. UE L 39 z 13.02.2008 r.

lit. a rozporządzenia (WE) 491/2009 konieczne jest wskazanie na etykiecie nazwy owoców. Ponadto wino jest napojem alkoholowym, musi zatem zawierać przynajmniej minimalną wartość procentową alkoholu. Zgodnie z Załącznikiem XIb rzeczywista zawartość alkoholu powinna być, z pewnymi wyjątkami, nie mniejsza niż 8,5% i nie większa niż 15% objętości. Do tej kwestii odniósł się Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 25 lipca 1991 r. C-75/90 w sprawie *Guitard*⁹. W jego następstwie USA i UE zawarły porozumienie 10 marca 2006 r., w którym określiły, że zawartość alkoholu w winie nie może być niższa niż 7% ani wyższa niż 22% objętości¹⁰.

Niniejszy artykuł dotyczy sprzedaży wina, czyli produktu spełniającego wskazane przesłanki, prowadzonej w takich formach, które wpisują się w ideę lokalnych systemów żywnościowych. Sprzedaży powinien zatem dokonywać rolnik będący wytwórcą wina bezpośrednio (lub przy udziale najwyżej jednego pośrednika) do konsumenta końcowego, w bliskiej odległości geograficznej między miejscem wytworzenia a miejscem dostawy. Aby ustalić, w jakich formach, spełniających kryteria lokalnych systemów żywnościowych, w świetle prawa włoskiego możliwa jest sprzedaż wina bezpośrednio przez rolnika będącego jego wytwórcą, przeanalizuję regulacje dotyczące wszystkich form krótkich łańcuchów dostaw przewidzianych we włoskim ustawodawstwie.

2. Sprzedaż bezpośrednia

Regulacje wspierające sprzedaż wina bezpośrednio przez producenta mają we Włoszech dość długą tradycję. Już T.U. z zakresu przepisów o bezpieczeństwie publicznym¹¹, o którym mowa w dekreście 1848/1926¹², umożliwiał rolnikowi sprzedaż detaliczną wina przez niego wyprodukowanego na terenie własnej winnicy, zwalniając z podlegania ograniczeniom dotyczącym konsumpcji napojów alkoholowych i liczby punktów ich sprzedaży.

Kolejna ustawa nr 327/1934 o handlu obwoźnym¹³ zezwalała rolnikom na sprzedaż obwoźną własnych produktów, w tym wina, np. do domów konsumentów lub na targowiskach. Obecnie obowiązującą regulacją ogólną w zakre-

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0075>.

¹⁰ Umowa pomiędzy Wspólnotą Europejską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki w sprawie handlu winem, Dz.Urz. UE L 87 z 24.03.2006 r.

¹¹ Testo unico della legge di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.), Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Gazzetta Ufficiale z 26.06.1931, Supplemento Ordinario nr 146).

¹² Regio decreto 6 novembre 1926, n. 1848 Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (Gazzetta Ufficiale nr 257 z 8.11.1926).

¹³ Legge 5 febbraio 1934 n. 327 sul commercio ambulante (Gazzetta Ufficiale nr 60 z 12.03.1934).

sie sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych i żywnościowych jest art. 4 dekretu 228/2001¹⁴. Uprawnia on przedsiębiorców rolnych do sprzedaży swoich produktów bez konieczności uzyskania specjalnego zezwolenia handlowego, stanowiąc, że „indywidualni i zrzeszeni przedsiębiorcy rolni, wpisani do rejestru przedsiębiorstw, (...) mogą sprzedawać bezpośrednio detalicznie na całym terytorium Republiki produkty pochodzące w przeważającej mierze z własnego gospodarstwa, przestrzegając obowiązujących zasad higieny i zdrowia”.

Wskazane ułatwienia dotyczące sprzedaży bezpośredniej obejmują nie tylko surowce rolne, ale także wszystkie produkty uzyskane w wyniku przetwarzania lub obróbki produktów rolnych, w tym wino. Wytwarzanie wina jest bowiem działalnością rolniczą powiązaną zarówno w świetle art. 2135 włoskiego k.c., jak i przepisów podatkowych, co potwierdza dekret z 11 lipca 2007 r., określający dobra, które mogą być przedmiotem działalności rolniczych powiązanych¹⁵. Wśród działalności wymienionych w Załączniku, kwalifikowanych jako działalności rolnicze powiązane, jest produkcja win, octów, cydrów i innych napojów fermentowanych¹⁶.

Artykuł 4 dekretu 228/2010 przewiduje cztery możliwości prowadzenia sprzedaży bezpośredniej: w gospodarstwie rolnym lub w domu, w formie obwoźnej lub w stałym punkcie sprzedaży w miejscach publicznych oraz przez Internet.

W odniesieniu do handlu obwoźnego obowiązuje wymóg powiadomienia gminy, w której znajduje się gospodarstwo rolne, o rozpoczęciu handlu, wraz z podaniem danych wnioskodawcy, wpisu do rejestru przedsiębiorstw, miejsca położenia gospodarstwa, rodzajów produktów będących przedmiotem sprzedaży oraz sposobu ich sprzedaży.

Ułatwienia w zakresie sprzedaży bezpośredniej nie mają zastosowania, jeżeli kwota przychodów ze sprzedaży produktów niepochodzących z gospodarstwa w poprzednim roku kalendarzowym przekracza 160 tys. euro

¹⁴ Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Gazzetta Ufficiale nr 137 z 15.06.2001, Supplemento Ordinario nr 149).

¹⁵ Decreto 11 luglio 2007 r., Individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole connesse di cui all'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi (Gazzetta Ufficiale nr 193 z 21.08.2007).

¹⁶ Pozostałe działalności powiązane, wymienione w Załączniku to: produkcja mięs i produktów mięsnych; obróbka i przechowywanie ziemniaków, z wyłączeniem produkcji puree, snacków i frytek; obróbka i przechowywanie owoców i warzyw, produkcja suchych owoców i warzyw; produkcja oliwy z oliwek i siemienia oleistego, łącznie z kukurydzą (olej kukurydziany), obróbka higieniczna mleka i produkcja przetworów mlecznych; obróbka zboża; suszenie ziół leczniczych, obróbka, rafinacja miodów i ich konfekcjonowanie.

w przypadku przedsiębiorców indywidualnych lub 4 mln euro w przypadku spółek.

We Włoszech spółki rolne, spółki osobowe i spółki z o.o. oraz spółdzielnie, które zajmują się produkcją winą, mają zgodnie z art. 4 dekretu 99/2004 status przedsiębiorców rolnych, jeżeli ich członkowie są przedsiębiorcami rolnymi i dostarczają winogrona pochodzące z własnych gospodarstw winiarskich¹⁷. Podmioty te zostały upoważnione do prowadzenia sprzedaży bezpośredniej na tych samych zasadach, co indywidualni przedsiębiorcy rolni.

3. *Le strade del vino*

Ciekawy instrument prawny w promocji produkcji i sprzedaży wina stanowi „drogi winne” (*le strade del vino*), uregulowane ustawą 268/1999¹⁸ i uzupełnione dekretem z 2000 r.¹⁹ Są to odpowiednio oznaczone i reklamowane trasy, wzdłuż których występują obszary o walorach przyrodniczych i kulturowych, winnice i piwnice gospodarstw winiarskich otwartych dla zwiedzających. Poprzez ten instrument tereny ze szczególną predyspozycją do produkcji wina mogą być reklamowane w formie oferty turystycznej. Obszary winiarskie, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy 268/1999, są to miejsca produkcji wina, zwłaszcza wina wysokiej jakości, objętego systemem tradycyjnych włoskich określeń win: *Denominazione d’Origine Controllata* (DOC), *Denominazione d’Origine Controllata e Garantita* (DOCG) oraz *Indicazione Geografica di vini da Tavola* (IGT)²⁰, a także unijnym systemem jakości Chronionej Nazwy Pochodzenia (ChNP), Chronionego Oznaczenia Geograficznego (ChOG) oraz Gwarantowanej Tradycyjnej Specjalności (GTS). Nazwa drogi winnej może

¹⁷ 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” (Gazzetta Ufficiale nr 94 z 22.04.2004).

¹⁸ Legge 27 luglio 1999 n. 268 Disciplina delle „strade del vino” (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale nr 185 z 9.08.1999).

¹⁹ Decreto Ministeriale 27 luglio 2000 Fissazione degli standard minimi di qualità per i percorsi individuati ai sensi della Legge 27 luglio 1999 n. 268, recante „Disciplina delle strade del vino” (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale nr 175 z 28.07.2000).

²⁰ Są to tradycyjne określenia pochodzenia win określone we włoskim ustawodawstwie w już nieobowiązującej ustawie: legge 10 febbraio 1992, n. 164 „Nuova disciplina delle denominazioni di origine” (Gazzetta Ufficiale nr 47 z 26.12.1992). Od wejścia w życie wspólnotowego rozporządzenia nr 1234/2007 obowiązują unijne oznaczenia: Chroniona Nazwa Pochodzenia i Chronione Oznaczenie Geograficzne, a krajowe oznaczenia win zostały uchylone. Jednak te ostatnie nadal mogą być stosowane na etykietach win jako „oznaczenia tradycyjne” na podstawie art. 112 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013.

być tożsama z nazwą obszaru geograficznego lub z nazwą wina produkowanego na określonym obszarze, która jest z tym obszarem kojarzona²¹.

Regulacja stanowi zatem instrument promocji określonych obszarów wiejskich poprzez wykorzystanie turystyki. Służy wsparciu rozwoju gospodarczego tych terenów w taki sposób, aby zachować ich walory przyrodnicze i kulturowe. Jej adresatami są przedsiębiorcy rolni, którzy w tworzeniu i zarządzaniu drogami winnymi odgrywają istotną rolę, nie tylko jako producenci dobra, które ma być promowane, ale także pełniący funkcje społeczne „strażników” środowiska i lokalnych tradycji produkcyjnych²².

Pierwsze drogi winne we Włoszech powstawały z oddolnej inicjatywy lokalnych producentów w celu promocji produktów, będących symbolem włoskiej kultury winiarskiej²³. Następnie stały się przedmiotem regulacji regionalnych. Na przykład ustawa regionu Lacjum miała na celu określenie atrakcji turystycznych opartych na promocji lokalnych typowych win, oryginalnych produktów rolnych z danego obszaru, dziedzictwa kulturowego i lokalnych tradycji ludowych, dziedzictwa artystycznego, architektonicznego i zabytków²⁴.

Obecnie obowiązująca ustawa nr 268/1999 jest krajową regulacją ramową, określającą główne zasady, według których może działać ustawodawca regionalny, wskazując zasady, cele i kryteria tworzenia „dróg”. Dekret ministra ds. polityki rolnej i leśnej z 27 lipca 2000 r. wprowadza minimalne standardy jakości dla „szlaków tworzonych na podstawie ustawy nr 268/1999”. Stanowi, że muszą one przebiegać przez miejsca, w których wytwarzane są produkty wysokiej jakości w rozumieniu ustawy 164/1992, a także produkty objęte unijnym systemem jakości (ChNP, ChOG, GTS) oraz tradycyjne produkty rolno-spożywcze w rozumieniu dekretu 173/1998²⁵. Dekret ministra z 2000 r. wymaga również uczestnictwa w „drodze winnej” co najmniej dwóch przedsiębiorców rolnych wytwarzających produkt wysokiej jakości, przynajmniej jednego przetwórcy produktu rolnego będącego podstawą produktu żywnościowego wyso-

²¹ Zob. art. 1 ust. 1 legge 268/1999 oraz art. 1 Decreto del Presidente della Regione 9 agosto 2002, n. 0239 Regolamento per l'attuazione del capo IV della legge regionale 20 novembre 2000, n. 21 „realizzazione delle strade del vino” (Bollettino Ufficiale Regionale nr 37 z 11.09.2002).

²² G. Strambi, *Le strade del vino, dell'olio e dei saporii quadro giuridico di riferimento*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 2, s. 206.

²³ Ibidem, s. 213.

²⁴ Art. 1 ust. 6 Legge della Regione Lazio 31 gennaio 1983, n. 12 „Istituzione e gestione delle strade dei vini dei Castelli Romani” (Bollettino Ufficiale Regionale nr 7 z 10.03.1983).

²⁵ Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale nr 129 z 5.06.1998).

kiej jakości, co najmniej jednego obiektu zorganizowanego w celu oferowania turystom na sprzedaż produktów objętych „drogą winną” albo muzeum poświęconego danemu produktowi lub działalności wytwórczej w rolnictwie.

Drogi muszą przechodzić przez obszary geograficzne, które cechują się wartościami naturalnymi, kulturalnymi, przyrodniczymi, wartymi ochrony i wsparcia. Ponadto powinny być odpowiednio oznakowane i rozreklamowane w celu dostarczenia informacji turystom i odróżnienia tych dróg od innych obszarów. Konieczne jest, aby gospodarstwa winiarskie były otwarte dla turystów, co oznacza, że powinny oferować własne produkty bezpośrednio zwiedzającym. Należy umożliwić turystom zwiedzenie gospodarstwa, aby mogli zapoznać się nie tylko z produktami, ale także z metodami produkcji, wykorzystywanym sprzętem, maszynami²⁶. Drogi winne są zatem formą realizacji lokalnych systemów żywnościowych i spełniają kryteria bezpośrednich relacji między producentem a konsumentem, bliskości geograficznej między miejscem wytwarzania a sprzedaży oraz uczestnictwa najwyżej jednego pośrednika między rolnikiem a konsumentem.

4. Sprzedaż wina w ramach agroturystyki

Sprzedaż wina, podobnie jak posiłków i innych napojów, zgodnie z ustawą 96/2006 o agroturystyce, jest jedną z działalności agroturystycznych, które może prowadzić przedsiębiorca rolny²⁷. Przedmiotem sprzedaży powinny być głównie produkty własne lub pochodzące z okolicznych gospodarstw. Wśród nich przepisy ustawy wymieniają produkty alkoholowe i spirytusowe. Szczególną preferencję zaś przyznają produktom typowym i oznaczonym jako ChNP i ChOG, IGT, DOC, DOCG lub wpisanym na krajową listę tradycyjnych produktów rolnospożywczych (art. 2 ust. 3b ustawy 96/2006).

Ustawa zrównuje z działalnością agroturystyczną działalność przyjmowania i goszczenia, prowadzoną przez gospodarstwa winiarskie w ramach „dróg winnych”, w tym serwowanie wina, organizowanie aktywności rekreacyjnych, kulturalnych i dydaktycznych, także poza terenem gospodarstwa rolnego.

Przyjmowanie i goszczenie, podobnie jak wszystkie wymienione usługi, mogą oddzielnie stanowić działalność agroturystyczną pod warunkiem, że spełniają kryteria powiązania z działalnością ściśle rolniczą, która powinna przeważać. Ustawa pozostawia zatem szerokie możliwości organizowania

²⁶ G. Strambi, *Le strade del vino...*, s. 218.

²⁷ Legge 20 febbraio 2006, n. 96 Disciplina dell'agriturismo (Gazzetta Ufficiale nr 63 z 16.03.2006).

agroturystyki w różnych formach, pozwalając w ten sposób przedsiębiorcy rolnemu na zachowanie swego uprzywilejowanego statusu prawnego²⁸.

Omawiane przepisy znajdują uzasadnienie w świetle celów i zasad ustanowionych w art. 1 ustawy, z którego wynika, że agroturystyka powinna być „zjawiskiem ekonomicznym będącym w stanie uruchamiać możliwości produkcyjne gospodarstwa, podkreślającym jego wielofunkcyjność i zdolnym do podnoszenia wartości terytorium”²⁹. Wymóg podawania produktów typowych i posiadających oznaczenia ChNP, ChOG, GTS, DOC i DOCG oraz produktów tradycyjnych służy nie tylko ich promocji i nadaniu ofercie gastronomicznej cech regionalnych, ale też dowartościowaniu terytorium³⁰. Ustawa *expressis verbis* podkreśla w art. 1 lit. f, że Republika włoska wspiera rolnictwo także poprzez promocję turystyki wiejskiej, która ma służyć rozwojowi produkcji lokalnych, produkcji wysokiej jakości i związanych z nimi tradycji winiarskich.

Oferta gospodarstwa agroturystycznego serwującego typowe, lokalne produkty z pewnością jest zgodna z oczekiwaniami konsumentów oraz urzeczywistnia ideę lokalnych systemów żywnościowych. Pozwala rolnikowi na sprzedaż swoich produktów bezpośrednio konsumentowi w miejscu ich wytworzenia, co spełnia kryterium bliskości geograficznej między miejscem sprzedaży a wytworzenia oraz kryterium bliskich relacji między producentem a konsumentem.

5. Sprzedaż w ramach *farmers' markets*

Kolejną formą realizacji lokalnych systemów żywnościowych są *farmers' markets* (rynki rolników). Jest to szczególny rodzaj sprzedaży bezpośredniej, wywodzący się z ogólnej regulacji sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, ustanowionej w art. 4 dekretu ustawodawczego 228/2001. „Rynki rolników” definiuje dekret ministerialny z dnia 20 listopada 2007 r. jako „tereny publiczne lub prywatne przeznaczone do prowadzenia bezpośredniej sprzedaży

²⁸ C.A. Graziani, *Definizione dell'attività agrituristica*, w: L. Costato, C.A. Graziani, F. Albisinni et al., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006, n. 96 «Disciplina dell'agriturismo»*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, nr 4, s. 437; A. Kapała, *Status prawny agroturystyki. Studium prawnoporównawcze*, Poznań 2017, s. 49 i n.

²⁹ L. Paoloni, *Commento all'art. 4*, w: L. Costato, C.A. Graziani, F. Albisinni et al., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006...*, s. 495.

³⁰ F. Albisinni, *Commento all'art. 2*, w: L. Costato, C.A. Graziani, F. Albisinni et al., *Commentario alla legge 20 febbraio 2006...*, s. 467. Szerzej na temat agroturystyki i produktów typowych we Włoszech zob. G. Strambi, *Agriturismo e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, nr 12, s. 746 i n.

produktów rolnych wyłącznie przez przedsiębiorców rolnych”, wykonujących działalność rolniczą w zasięgu terytorialnym *farmers' market*³¹.

Gminy określają zasięg terytorialny poszczególnych rynków oraz wydają postanowienia dotyczące organizacji rynku, regulaminu, polityki cenowej, uczestnictwa w zarządzaniu rynkiem organów administracji publicznej, zakresu kontroli i sankcji. *Farmers' markets* są zarezerwowane tylko dla przedsiębiorców rolnych, sprzedających produkty rolne w stanie nieprzetworzonym lub przetworzonym, pochodzące z własnego gospodarstwa lub z gospodarstwa wspólników, będących przedsiębiorcami rolnymi, jeżeli dochód ze sprzedaży produktów niepochodzących z własnego gospodarstwa w roku kalendarzowym nie przekroczył 160 tysięcy euro dla przedsiębiorców indywidualnych i 4 milionów euro dla spółek. Na terenie rynków rolnych mogą być ponadto organizowane wydarzenia kulturalne, edukacyjne i demonstracyjne związane z tradycyjnymi, ręcznie wytwarzanymi i sprzedawanymi produktami spożywczymi.

Rynki rolników urzeczywistniają lokalne systemy żywnościowe, spełniają bowiem kryterium bezpośrednich relacji między producentem a konsumentem oraz bliskiej odległości między miejscem wytworzenia a miejscem sprzedaży.

6. Regulacje dotyczące sprzedaży produktów rolnych i żywnościowych wytworzonych „w promieniu 0 km”

Instrumentem realizacji lokalnych systemów żywnościowych jest także oznaczenie „produkty rolne w promieniu 0 kilometrów”, służące ich promocji i wyróżnieniu poprzez podkreślenie ich lokalnego pochodzenia, a w szczególności tego, że zostały wytworzone w bliskiej odległości od miejsca sprzedaży. Oznaczenie zostało wprowadzone we wszystkich regionach Włoch przez ustawy regionalne wspierające krótkie łańcuchy żywności oraz sprzedaż produktów rolnych wytwarzanych w odległości nie większej niż w zależności od regionu – 30 do 80 km od miejsca, w którym odbywa się sprzedaż lub gdzie znajduje się rynek rolników. Obecnie włoski senat pracuje nad krajowym projektem ustawy, uchwalonym 17 października 2018 r. przez izbę deputowanych, dotyczącym zasad promowania produktów rolnych i spożywczych z krótkiego łańcucha dostaw lub „z zera kilometrów”³². Ma on na celu wprowadzenie jednolitych reguł dla wszystkich regionów.

³¹ Decreto 20 novembre 2007 Attuazione dell'articolo 1, comma 1065, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale nr 301 z 29.12.2007).

³² <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/50789.htm>.

Projekt ustawy dotyczy produktów rolnych wymienionych w Załączniku I do TFUE oraz środków spożywczych w rozumieniu art. 2 rozporządzenia WE nr 178/2002, a zatem odnosi się również do wina. Produkty mogą korzystać z instrumentu promocji i wyróżniania, jakim jest oznaczenie „z zera kilometrów” (*a kilometro zero*), gdy pochodzą z miejsca produkcji lub przetworzenia surowców rolnych położonych w odległości nie większej niż 70 km od miejsca sprzedaży lub miejsca konsumpcji. Natomiast produkty rolne lub spożywcze kwalifikują się jako pochodzące z krótkich łańcuchów dostaw, jeżeli są sprzedawane bez udziału pośredników handlowych lub z udziałem tylko jednego pośrednika. Spółdzielnie i ich konsorcja oraz grupy producentów nie są uznawane za pośredników.

7. Podsumowanie

Można zauważyć, że ustawodawca włoski oferuje wiele możliwości sprzedaży wina w ramach lokalnych systemów żywnościowych. Wprowadza kilka instrumentów wspierających udział producentów w krótkich łańcuchach żywności. Są one skierowane wyraźnie do rolników (przedsiębiorców rolnych) i dotyczą wytwarzanych przez nich wszystkich produktów rolnych nieprzetworzonych i przetworzonych, w rozumieniu TFUE oraz środków spożywczych w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 178/2002. Żadna z omówionych regulacji nie wyłączyła ze swego zakresu wina czy innych napojów alkoholowych lub spirytusowych ani jakiegokolwiek rodzaju produktu rolnego lub żywnościowego. Co więcej, dla wina został przewidziany specjalny instrument wspierający jego sprzedaż w ramach krótkich łańcuchów, tj. „drogi winne”, a ustawa o agroturystyce zezwala na serwowanie wina wyprodukowanego w danym gospodarstwie lub pochodzącego z okolicznych gospodarstw, z warunkiem preferencji dla win typowych z oznaczeniem ChNP, ChOG, DOC, DOCG, IGT.

Omówione instrumenty są formą realizacji idei lokalnych systemów żywnościowych. Zawierają bowiem warunki bliskiej odległości między miejscem wytworzenia a miejscem sprzedaży, bezpośredniej lub bliskiej relacji społecznej między producentem a konsumentem oraz braku pośredników lub uczestnictwa najwyżej jednego pośrednika. Warunki te są spełnione w przypadku każdej formy sprzedaży bezpośredniej, agroturystyki, rynków rolnych, dróg winnych i oznaczenia „produkty z zera kilometrów”. Możliwość udziału jednego pośrednika przewiduje regulacja „dróg winnych” i ustawy regionalne (a także projekt ustawy krajowej) dotyczące sprzedaży w ramach krótkich łańcuchów dostaw oraz ustawa o agroturystyce, zezwalając na serwowanie wina

oraz sprzedaż posiłków i napojów składających się z produktów pochodzących z okolicznych gospodarstw. Wymienione instrumenty prawne przyczyniają się również do lokalnego rozwoju gospodarczego i promocji obszarów wiejskich zgodnie z intencją ustawodawcy UE wyrażoną w odniesieniu do krótkich łańcuchów dostaw w rozporządzeniu 1305/2013.

THE SALE OF WINE WITHIN LOCAL FOOD SYSTEMS ON THE EXAMPLE OF ITALIAN LAW

Summary

The purpose of the considerations is to determine in what forms under Italian law wine producers-farmers may sell wine directly to consumers if it meets the criteria of local food systems. In this respect, the regulations on direct sales, so-called “wine routes,” agro-tourism, and farmers’ markets, as well as the “agricultural products from zero kilometres” indications have been analysed.

It has been established that Italian laws allow selling wine in all the forms of the short supply chains analysed in the study. Legal provisions in this respect govern farmers and the agricultural products they produce, both unprocessed and processed, including wine. What is more, there is a special instrument created to support the sale of wine in short supply chains – “wine routes” while the Law on Agritourism explicitly allows the serving of wine produced on a given farm. All these represent a form of implementing the idea of local food systems where the conditions such as close proximity between the place of production and the place of sale, direct or close social relationship between the producer and the consumer, the lack of intermediaries or the participation of only one intermediary, are satisfied.

LA VENDITA DEL VINO NELL’AMBITO DEI SISTEMI ALIMENTARI LOCALI SULL’ESEMPIO DELLA LEGGE ITALIANA

Riassunto

L’articolo si propone di esaminare in quali forme, secondo i criteri dei sistemi alimentari locali e alla luce della legge italiana, sia possibile far vendere vino direttamente all’agricoltore che ne è il produttore. Al riguardo, sono state analizzate le regolazioni relative alla vendita diretta, le cosiddette “strade del vino”, l’agriturismo, i farmers’ markets e i “prodotti agricoli a chilometro zero”.

L’analisi svolta permette di far notare che il legislatore italiano offre la possibilità di vendere vino attraverso tutti i tipi di filiere corte richiamati, le quali riguardano gli agricoltori e i prodotti agricoli, da essi prodotti, trasformati o meno, di cui anche il vino. Inoltre, è stato previsto uno strumento speciale – le c.d. “strade del vino”, che serve a sostenere la vendita del vino all’interno di filiere corte; la legge di disciplina sull’agriturismo consente, in maniera esplicita, di servire il vino prodotto in azienda. Gli strumenti discussi sono una

forma di attuazione dell'idea dei sistemi alimentari locali in quanto contengono condizioni di stretta vicinanza tra il luogo di produzione e il luogo di vendita, nonché quelle basate sulle relazioni sociali dirette o strette tra il produttore e il consumatore, come anche l'assenza di intermediari o al limite uno solo.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Esther Muñiz Espada, *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*, Editorial Reus S.A., Madrid 2019, ss. 230.

Badanie prawa rolno-żywnościowego nie jest łatwe, choćby ze względu na zmianę regulacji prawnych, a także związaną z tym potrzebę uwzględnienia zupełnie nowych zjawisk, jak również „odświeżenia” ujęć teoretycznych. Stosowanie technologii nowej generacji i inteligentnych technik rolniczych stanowi wyzwanie nie tylko dla ustawodawcy, ale także dla nauki. Z tego względu z uznaniem należy przyjąć książkę znanej i cenionej badaczki, profesor Uniwersytetu w Valladolid, poświęconej prawu rolno-żywnościowemu w kontekście cyberbezpieczeństwa. Ten temat nie był dotąd szerzej opracowany w literaturze¹.

Jak we wstępie pisze Autorka, zastosowanie technologii nowej generacji wpływa na cały łańcuch rolno-spożywczy: produkcję, przetwórstwo i komercjalizację. Z tego względu determinuje ono zasadę ostrożności i identyfikowalności, przyczynia się do wzrostu konkurencyjności sektora, oddziałuje na środowisko, na sposoby organizacji działalności, wzajemne połączenia między obszarami wiejskimi i zarządzanie, przyczynia się do różnorodności produktów i dostaw. Jest zatem jasne, że przyszłość sektora rolno-żywnościowego zależy głównie od ekspansji nowych technologii. Jednak przy zastosowaniu w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym nowych technologii mogą wystąpić zagrożenia cybernetyczne.

¹ Warto wspomnieć o artykułach: J. Martinez, *Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Landwirtschaft – die rechtliche Dimension*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2016, nr 2, s. 13 i n.; P. Latanzi, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opporunita e rischi di una nuova rivoluzione*, „Rivista di Diritto Agrario” 2017, nr 4, s. 555 i n.

Pojawia się więc konieczność zapewnienia cyberbezpieczeństwa. Służy temu wieloaspektowe spojrzenie na takie problemy, jak: własność danych i ich przeniesienie, dostęp do nich, wewnętrzna operatywność danych, przekazywanie informacji i ich obieg, prywatność danych, wymiana danych za pomocą platform i ich kontrola, odpowiedzialność, trwałość innowacji w nowych modelach biznesowych i – co najważniejsze – bezpieczeństwo żywności. Jak pisze Autorka: „im bardziej polegamy na danych, tym bardziej stajemy się zależni od ich bezpieczeństwa” (s. 25).

Względy te uzasadniają strukturę pracy i wybór problemów będących przedmiotem szczegółowego opracowania właśnie z perspektywy cyberbezpieczeństwa. Autorka wychodzi od rozważań dotyczących zależności łańcucha rolno-żywnościowego od cyberbezpieczeństwa (rozd. II), a następnie omawia regulację ochronną w zakresie bezpieczeństwa (rozd. III). Skoro zaś przedstawia się łańcuch rolno-żywnościowy, to wypadało wyjść od charakterystyki dwóch dóbr (wody i żywności) jako „infrastruktury krytycznej” (rozd. IV) oraz pokazać urządzenia cybernetyczne i strategię cyberbezpieczeństwa (rozd. V). W tym kontekście Autorka prezentuje zastosowanie nowych technologii w budowaniu nowych modeli rolnych, także w przyszłej wspólnej polityce rolnej (rozd. VI). Kolejne rozdziały dotyczą już zagadnień związanych z zapewnieniem cyberbezpieczeństwa, takich jak: wpływ nowych technologii na zasadę identyfikowalności (rozd. VII), cyberbezpieczeństwo produktów rolnictwa ekologicznego (rozd. VIII), cyberbezpieczeństwo a umowa doradztwa rolniczego (rozd. IX). Całość zamykają rozważania na temat cyfryzacji towarzyszącej zmianie pokoleniowej oraz odnowy środowiska rolnego (rozd. X).

Autorka przechodzi od charakterystyki zagadnień ogólnych do analizy wybranych kwestii szczegółowych, służących rozwinięciu argumentacji. Warto tu przytoczyć przynajmniej niektóre stwierdzenia przedstawione w pracy.

W szczególności należy zauważyć, że bezpieczeństwo cybernetyczne pełni istotną rolę w łańcuchu rolno-spożywczym choćby ze względu na wpływ mediów informatycznych i elektronicznych na bezpieczeństwo żywności. Z koniecznością gromadzenia, przechowywania i ochrony danych we współczesnej zdigitalizowanej rzeczywistości wiąże się również coraz częstsze podejmowanie prób wirtualnych oszustw, najczęściej w formie wykradania danych. Dlatego wyzwaniem dla współczesnego sektora rolnego i żywnościowego jest bezpieczne stosowanie technologii i narzędzi cyfrowych w procesie produkcji.

Aby zminimalizować zagrożenia związane z łatwością naruszenia zabezpieczeń, należałoby, zdaniem Autorki, ująć w systemie prawnym działania oparte na prewencji i zintegrowanym systemie kontroli oraz ochrony. Muñiz Espada wymienia hiszpańską ustawę nr 36 z 2015 r. o bezpieczeństwie narodowym, dyrektywę 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europej-

skiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, a także hiszpańską ustawę nr 8 z 2011 r. o ustanowieniu środków na rzecz ochrony infrastruktur krytycznych. Zgodnie z postanowieniami tego ostatniego aktu prawnego w Hiszpanii opracowano pięć planów działań: Narodowy Plan Ochrony Infrastruktur Krytycznych, Sektorowe Plany Strategiczne, Plany Bezpieczeństwa Operatorów, Szczególne Plany Ochrony i Plany Wsparcia Operacyjnego.

Zastosowanie nowych technologii w rolnictwie przyczyniło się do powstania nowego zjawiska: rolnictwa precyzyjnego. Wszystkie narzędzia oparte na cyfryzacji i podłączeniu do internetu mają na celu maksymalizację efektywności produkcji rolnej przy zachowaniu kosztów na stałym poziomie albo ich zmniejszeniu. Wpisują się one również w realizację celów WPR po 2020 r., związanych także z ekologią, ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi. Zastosowanie technologii cyfrowych pozwoli na realizację celów szczegółowych nowej WPR. W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 2017 r. (*Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*) podkreślono znaczenie cyfrowej transformacji rolnictwa i obszarów wiejskich.

Prawna ochrona przed zagrożeniami cybernetycznymi powinna, zdaniem Autorki, koncentrować się głównie na infrastrukturach krytycznych, a więc systemach oraz połączonych ze sobą obiektach (w tym obiektach budowlanych, urządzeniach, instalacjach i usługach), koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, a także sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców. Niebagatelne znaczenie ma również wykształcenie rolników, którzy są coraz lepiej przygotowani do „cyfrowego rolnictwa” (*digital farming*). Jednym z priorytetów nowej WPR będzie podejmowanie działań na rzecz szybszego włączenia młodych rolników w proces zmian generacyjnych w rolnictwie, np. przy zastosowaniu środków związanych z rolnictwem cyfrowym. We wspólnym Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z 2017 r. (*Odporność, prewencja i obrona: budowa solidnego bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej*) podkreślono konieczność wprowadzenia programów stażowych dla małych i średnich przedsiębiorców, opartych na zapewnieniu odpowiedniego poziomu cyberbezpieczeństwa.

Jak widać, technologie informacyjne mają coraz większe zastosowanie w rolnictwie, a ich rola będzie wzrastać. Z tego względu praca Esther Muñiz Espady jest niezwykle aktualna, porusza zagadnienia dotychczas szerzej nieopracowane, wskazuje na konieczność podejmowania określonych działań prewencyjnych i ochronnych. Zasluguje zatem na uważną lekturę.

ROMAN BUDZINOWSKI, KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Michael A. Else, *Das Gütezeichen im Weinrecht – eine besondere Art der Marke?* (Znaki jakości w regulacjach prawnych dotyczących win – szczególnie rodzaj marki?), AUR 2019, nr 7, s. 246–249.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie różnorodności znaków jakości żywności. Autor zauważa, że możliwość stosowania takich znaków w przypadku win podlega szczególnym przepisom. Celem artykułu jest przedstawienie stanu prawnego po nowelizacji niemieckiego prawa własności przemysłowej.

Autor zaskoczony jest tym, że stosowanie znaków jakości ciągle maleje. Może to wynikać ze skomplikowanych regulacji prawnych, braku wiedzy konsumenta na temat tych znaków, a także z braku potrzeby ich stosowania na rynku międzynarodowym przez producentów win wysokiej jakości. Jednak nawet na złożonym i dynamicznym rynku znaki te są dla producentów win szansą na podkreślenie szczególnej jakości ich produktów. Autor zauważa, że znaki jakości są dobrem wspólnym i mogą być używane przez każdego producenta wina, który spełnia odpowiednie wymogi prawne. Podkreśla także konieczność prowadzenia wspólnej strategii marketingowej przez podmioty branży winiarskiej, co może wpłynąć na postrzeganie znaków jakości przez konsumentów. Zadaniem organów urzędowej kontroli wina jest natomiast monitorowanie zgodności z regulacjami, co obejmuje również kontrolę stosowania tych znaków. Nielegalne ich używanie zagrożone jest karą administracyjną oraz zakazem wprowadzania na rynek niewłaściwie oznakowanych produktów.

Autor podsumowuje, że stosowanie znaków jakości jest atrakcyjne w szczególności dla produktów niszowych lub małych grup producentów. Takie znaki stanowią bowiem jedyną zgodną z prawem możliwość bezpośredniego i wyraźnego zapewnienia konsumenta o określonej jakości wina.

Alexander Koof, *Pflanzenschutzrechtliche Anwendungsbestimmungen zum Schutze der Biodiversität. Rechtliche Bewertung von Anwendungsbestimmungen zur Vorhaltung von Biodiversitätsausgleichsflächen* (Przepisy dotyczące ochrony roślin w celu ochrony różnorodności biologicznej? Ocena prawna przepisów dotyczących stosowania obszarów kompensacji różnorodności biologicznej), AUR 2019, nr 8, s. 286–300.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest uzależnienie udzielenia zezwolenia na środki ochrony roślin od spełnienia wymogów prawnych dotyczących zachowania różnorodności biologicznej.

Autor twierdzi, że nie można obecnie uwzględniać w procedurach udzielania zezwoleń na środki ochrony roślin ich wpływu na różnorodność biologiczną. Podstawę prawną tego będzie mógł ustanowić w przyszłości jedynie prawodawca unijny. Ze

względu na przekazanie kompetencji ustawodawczych Unii Europejskiej zgodnie z postanowieniami TFUE, możliwa jest jedynie pełna harmonizacja w dziedzinie zatwierdzania pestycydów, a państwa członkowskie nie mają w tym zakresie pola manewru.

Podsumowując, autor twierdzi, że rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 określa możliwość i zakres ustanawiania przepisów szczególnych. Unijne prawo dotyczące zezwoleń na środki ochrony roślin nie przewiduje obszarów kompensacyjnych. Inne rozwiązania prawa krajowego, w tym regulacje zapewniające obszary kompensacyjne w celu ochrony różnorodności biologicznej, byłyby sprzeczne z prawem unijnym.

Catherine Wildgans, *Erfahrungen mit dem BGH-Urteil vom 14.09.2018 zur „Windkraftklausel“* (Doświadczenia z wyrokiem BGH z 14.09.2018 w sprawie „klauzuli energetyki wiatrowej”), AUR 2019, nr 9, s. 332–334.

Punktem wyjścia rozważań jest wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym państwo nie jest uprawnione do rekompensaty, jeżeli turbiny wiatrowe są zainstalowane na obszarach rolniczych, nabytych na podstawie określonych przepisów prawa niemieckiego. Ponadto budowa turbin wiatrowych i ich włączenie w specjalną strefę nie umożliwia wykonania prawa odkupu. Jedynym uprawnieniem państwa jest ustawowe prawo odstąpienia, które może być wykonane, jeżeli tak użytkowany obszar wpływa na znaczną część obszaru objętego umową.

Zdaniem autorki, aby kupujący mogli skutecznie zgłosić roszczenia wobec państwa, muszą spełnić określone wymogi formalne, w szczególności: umowy powinny być dokładnie sprawdzone i zawarte na piśmie, a wniosek o odszkodowanie należy zawsze poprzeć obliczeniem wykorzystanego obszaru. Każdy kupujący powinien sam sprawdzić, czy spełnia konkretne przesłanki, na podstawie których Federalny Trybunał Sprawiedliwości mógłby uznać nieważność klauzuli rekompensaty z uwagi na przedawnienie.

OPRACOWANIE: ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

José María de la Cuesta Sáenz, *La regulación del desarrollo rural en España* (Regulacja rozwoju obszarów wiejskich w Hiszpanii), RDA 2018, nr 72, s. 31–47.

Zasadniczy problem dotyczący stosowania regulacji związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Hiszpanii wynika z tego, że system prawny opiera się na aktach stanowiących przez władzę centralną oraz wspólnoty autonomiczne, a poszczególne programy rozwoju obszarów wiejskich są do niego wprowadzane poprzez zastosowanie różnych instrumentów, które nie zostały w tym systemie przewidziane. Zdaniem autora sytuacja ta stanowi pionierski przykład „wielopoziomowego zarządzania”, w ramach którego doszło do rozmycia linii podziału między prawem publicznym a prawem prywatnym, między tzw. *hard law* i *soft law*.

Kompetencje do stanowienia prawa rozwoju obszarów wiejskich przysługują głównie Unii Europejskiej, zaś jej państwom członkowskim w ograniczonym zakresie. Prawodawcy hiszpańskiemu na mocy konstytucji przysługuje ogólna kompetencja do koordynowania legislacji dotyczącej obszarów wiejskich, która została rozwinęta w dekreście królewskim nr 1080/2014 o koordynacji władz oraz rozporządzeniu UE nr 1305/2013. Zgodnie z hiszpańską ustawą zasadniczą, aby dany akt prawny obowiązywał, powinien zostać opublikowany w hiszpańskim Dzienniku Urzędowym, podczas gdy regulacje związane z omawianą tematyką oraz traktaty unijne publikowane są jedynie w Dzienniku Urzędowym UE. Autor konstatuje, że opisywaną sytuację należałoby zmienić poprzez większe zharmonizowanie prawa hiszpańskiego z prawem UE, w tym przyjęcie instrumentów, które umożliwią włączanie programów rozwoju obszarów wiejskich do hiszpańskiego systemu prawnego.

Santiago Escribano Pintor, Jorge Omar Cáceres Gianni, *Nuevas herramientas en la lucha contra el fraude alimentario en el sector de la miel* (Nowe instrumenty w walce z fałszowaniem żywności w sektorze miodu), RDAA 2018, nr 72, s. 49–85.

Działalność wytwórcza w hiszpańskim sektorze pszczelarstwie w ostatnich latach zmniejszyła się na skutek takich czynników, jak zmiany klimatyczne, stosowanie herbicydów i pestycydów, a także obecności czy przedostawania się na Półwysep Iberyjski wielu gatunków inwazyjnych. W związku z mniejszą liczbą produktów pszczelarskich na rynku wzrosły ich ceny, a także odnotowano liczne przypadki ich podrabiania.

Kwestię ochrony żywności przed jej fałszowaniem regulują m.in. rozporządzenia unijne nr 882/2004 i 178/2002, które zdaniem autora nie są wystarczająco skuteczne. Przeciwwstawienie się temu procederowi byłoby możliwe poprzez, po pierwsze, wprowadzenie dokładnej kontroli laboratoryjnej miodu przy wykorzystaniu rezonansu magnetyczno-nuklearnego w celu wykrycia w produkcie peptydów właściwych wyłącznie dla pszczół. Po drugie, należałoby rozważyć przyjęcie nowelizacji prawodawstwa dotyczącego etykietowania produktów rolno-spożywczych w postaci wprowadzenia obowiązkowej dla każdego produktu spożywczego „etykiety cyfrowej”, która miałaby być rejestrowana na stronach unijnych. Takie rozwiązanie stanowiłoby efektywną formę kontroli przedsiębiorców oraz przyczyniłoby się do zwiększenia stopnia świadomości konsumentów co do właściwości danego produktu.

Luis González Vaqué, *La futura regulación de las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro de alimentos de la UE* (Przyszła regulacja nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności w UE), RDAA 2018, nr 72, s. 125–143.

Dnia 12 kwietnia 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności. Jej główny cel miało stanowić ograniczenie występowania tego rodzaju praktyk w obrocie produktami rolno-spożywczymi na skutek wprowadzenia

dzenia minimalnego poziomu ochrony na obszarze całej Unii Europejskiej, w tym listy praktyk rynkowych, w szczególności zakazanych. Ochronie mieliby podlegać przede wszystkim mali i średni dostawcy produktów rolno-spożywczych, którzy sprzedają swoje towary kupującym, niemającym statusu małych i średnich przedsiębiorstw.

L. González Vaqué stwierdził, że takie rozwiązanie sprzyja zagwarantowaniu bardziej sprawiedliwego poziomu życia dla mieszkańców obszarów wiejskich i stanowi jeden z celów Wspólnej Polityki Rolnej w rozumieniu art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Autor skrytykował zarazem inne proponowane rozwiązania prawne, a zwłaszcza bardzo ogólne definicje takich terminów, jak „dostawca”, „produkty żywnościowe”, „łatwo psująca się żywność”, wskazując, że są niejednoznaczne i nie pokrywają się z pojęciami zawartymi w innych, obowiązujących w Unii Europejskiej aktach prawnych. Jego zdaniem w przypadku ich przyjęcia nastąpiłby kolejny rozrost administracji unijnej, krytykowanej obecnie z uwagi na nadmierną wielkość i biurokratyzację.

OPRACOWANIE: KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Diritto Agroalimentare”

Eloisa Cristiani, *Dal vino biologico al vino sostenibile?* (Od wina ekologicznego do zrównoważonego?), DA 2019, nr 3, s. 411–433.

Bieżący numer czasopisma „Diritto Agroalimentare” prawie w całości poświęcony jest prawnym aspektom produkcji i wprowadzania do obrotu produktów winiarskich. Artykuł E. Cristiani dotyczy produkcji ekologicznej w ramach sektora wina. Prawo unijne przewiduje regulacje dotyczące wdrożenia ekologicznego modelu rolnictwa poprzez zrównoważone prowadzenie gospodarstw rolnych. Także w przypadku ekologicznej produkcji wina należy przyjąć perspektywę zrównoważonego korzystania ze środowiska. Dla prawidłowego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących wina ekologicznego przyjęto we Włoszech szereg norm będących wynikiem współpracy sektora prywatnego i publicznego, które poza ochroną środowiska mają na względzie aspekty gospodarcze i społeczne związane z produkcją tego typu wina. Autorka poddaje analizie te regulacje oraz podejmuje próbę ustalenia jednolitego standardu dla rynku wina ekologicznego, tak aby odpowiadał on założeniom ochrony środowiska, a także potrzebom konsumenta.

Silvia Rolandi, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento.* (Zmiany klimatu i wino. Zachęta do refleksji nad adaptacją), DA 2019, nr 3, s. 477–489.

Tematem rozważań autorki jest produkcja wina w obliczu nasilających się zmian klimatycznych. W znacznym stopniu wpływają one na produkcję rolną w ogóle. Wzrost temperatur destabilizuje uprawę winorośli oraz produkcję wina. Prognozy klimatologów nie są optymistyczne i zakładają, że tendencja ta będzie się utrzymywać. Dlatego wyzwania

niem dla sektora będzie przystosowanie się do nowych warunków. Artykuł wskazuje na problemy, z jakimi będą mierzyć się producenci wina w przyszłości, proponuje pewne rozwiązania i wyznacza kierunek polityki, jaka powinna zostać wdrożona dla tego sektora.

Andrea Saba, *Blockchain e vino: una nuova frontiera (Blockchain i wino: nowa granica)*, DA 2019, nr 3, s. 491–501.

Artykuł dotyczy możliwości stosowania technologii *blockchain* w sektorze wina. Autor podkreśla, że w niedługim czasie technologię tę, kojarzoną obecnie z obrotem kryptowaluty, będzie można stosować przy dystrybucji produktów winiarskich. Umożliwi ona tworzenie baz danych opartych na algorytmach kryptograficznych, pozwalających na rejestrację danych stałych i niemodyfikowalnych. Autor ukazuje potencjał nowej technologii dla zwiększenia przejrzystości stosunków handlowych.

Giuliana Strambi, *„Strade del vino” all’enoturismo alla ricerca della qualità* („Szlaki wina” – enoturystyka i poszukiwanie jakości), DA 2019, nr 3, s. 503–519.

Artykuł przedstawia włoskie regulacje dotyczące enoturystyki. Autorka skupia się głównie na dekreście ministra rolnictwa z 12 marca 2019 r. wyznaczającym minimalne wymagania i normy jakości prowadzenia działalności związanej z turystyką winiarską. W latach 1999–2000 „szlaki wina” jako formy turystyki uregulowane zostały w sposób ogólny na poziomie państwowym, a uszczegółowienie tych norm odbywało się na poziomie lokalnym. W niniejszej pracy ukazano cechy charakterystyczne enoturystyki oraz motywy, które przyswiecewały prawodawcy, aby wprowadzić nowe regulacje, a także ich wpływ na funkcjonowanie „szlaków wina”.

OPRACOWANIE: ELIZA JACHNIK

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *Prelazione agraria o prelezioni agrarie: considerazioni introduttive* (Pierwokup rolny lub prawa pierwokupów: rozważania wprowadzające), RDA 2018, z. 2, s. 140–174.

Artykuł dotyczy ewolucji regulacji prawnej pierwokupu gruntów rolnych przysługującego konkretnym podmiotom. Autor analizuje rozwiązania ustawy n. 590 z 1965 r. oraz art. 2083 włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r., w których zasadniczą rolę odgrywa instytucja prawa rolnego zwana w języku włoskim „*coltivatore diretto*” (podmiot uprawiający ziemię bezpośrednio). Ustawodawca dokonał modyfikacji tego pojęcia, nowelizując art. 2135 Kodeksu cywilnego dekretem legislacyj-

nym n. 228 z 2001 r. Następnie ustawa z 28 lutego 2016 r. n. 154 przyznała prawo pierwokupu sąsiadującemu właścicielowi profesjonalnego przedsiębiorcy rolnego. Zdaniem autora występujący dualizm pojęcia „coltivatore diretto” należy wyeliminować z systemu prawa.

Simone Matteoli, *La prelazione delle società agricole* (Prawo pierwokupu przysługujące osobowym spółkom rolnym), RDA 2018, z. 2, s. 175–194.

Autor podjął się opracowania dotyczącego prawa pierwokupu i odkupu przyznanego przez włoskiego prawodawcę osobowym spółkom rolnym. Kwestie te uregulował art. 8 ustawy n. 590 z 1965 r. i art. 7 ustawy n. 817 z 1971 r. Jednym z wymogów prawnych, jakie musi spełnić taka spółka, jest prowadzenie działalności, o której mowa w art. 2135 włoskiego Kodeksu cywilnego. Jednocześnie wspomniane rozwiązania prawne zostały oparte na instytucji włoskiego prawa rolnego znanej jako „coltivatore diretto”. Osobowej spółki rolnej dotyczą takie wymogi, jak wpis wspólnika mającego status „coltivatore diretto” do rejestru przedsiębiorstw i jego zdolność do wykonywania pracy. W praktyce trudności może sprawiać także kolizja pierwokupu dzierżawcy z pierwokupem sąsiadującego właściciela. Autor wyraża wątpliwość, czy w świetle ustawy n. 154 z 2016 r. prawo pierwokupu i odkupu przysługującego profesjonalnemu przedsiębiorcy rolnemu w przypadku, gdy jest on sąsiadującym właścicielem, przysługuje wyłącznie osobie fizycznej, czy także osobowej spółce rolnej.

Francesca Spagnuolo, *Accesso all’acqua per agricoltura e diritto ad un’alimentazione adeguata in situazioni di disastro* (Prawo do wody dla rolnictwa oraz odpowiedniego wyżywienia w sytuacjach katastrof), RDA 2018, z. 2, s. 361–376.

Prawo dostępu do wyżywienia, w tym wody, można odnotować w treści praw człowieka. Aż 70% słodkiej wody na świecie wykorzystuje rolnictwo. Gwarancje wody dla rolnictwa nie wchodzą jednak w zakres praw człowieka ani nie można ich wyinterpretować z treści regulacji. Zdaniem autorki prawo do wody dla rolnictwa powinno być zapewnione przez państwa w ramach praw człowieka do żywności. W *Sphere Standards* – podręczniku dla pierwotnego sektora rolnego, w części dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego, zawarto wymóg zapewnienia bezpieczeństwa tego sektora podczas katastrof naturalnych, w tym dostęp do zasobów takich jak woda.

Alessandra di Lauro, *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile* (Chronione nazwy pochodzenia i chronione oznaczenia geograficzne wobec wyzwania zrównoważonego rozwoju), RDA 2018, z. 3, s. 381–410.

Autorka podjęła rozważania na temat chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych wobec wyzwania zrównoważonego rozwoju. Chronione

nazwy pochodzenia i chronione oznaczenia geograficzne w Europie są często łączone ze zrównoważonym rozwojem. Komisja ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ wskazuje, że wspomniane instytucje mogą służyć wzmocnieniu polityki zrównoważonego rozwoju, czego przykładem jest kolumbijska kawa, ser Manchego (Hiszpania), czy wino Vale dos Vinhedos (Brazylia). Wyróżnienie tych produktów na rynku wpłynęło na wzrost ceny oraz wartość dodaną. Taką rolę przypisuje się wskazanym oznaczeniom również w dokumentach politycznych Unii Europejskiej związanych ze wspólną polityką rolną. Oznaczenia te mogą służyć zrównoważonemu rozwojowi, problem w tym, że regulacja unijna pozostaje na to obojętna.

Nicola Lucifero, *Il regolamento UE 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo* (Rozporządzenie UE 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej. Zasady i wymogi nowej regulacji w systemie europejskiego prawa rolno-żywnościowego, RDA 2018, z. 2, s. 477–508.

Autor analizuje nowe regulacje rolnictwa ekologicznego, w tym rozporządzenie nr 2018/848. Należy ono do pakietu regulacji „omnibus”, modyfikujących rozwiązania wspólnej polityki rolnej wraz z innymi rozporządzeniami zintegrowanymi i zmienionymi przez rozporządzenie nr 2017/2393. Poprzez możliwość wydawania aktów delegowanych znaczącą rolę w obszarze rolnictwa ekologicznego odgrywa Komisja Europejska. Celem tej regulacji jest zapewnienie funkcjonowania rynku produktów ekologicznych, w tym uczciwej konkurencji, a także unifikacja wymogów produkcji ekologicznej. Badane rozwiązania prawne są punktem styku prywatnych i publicznych interesów różnych grup społecznych. Rozporządzenie nr 2018/848 opiera się na podejściu innowacyjnym, choć zamiast upraszczać rozwiązania, budzi wątpliwości interpretacyjne.

OPRACOWANIE: KATARZYNA LEŚKIEWICZ

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 2528/15¹

Jeżeli w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja o przyznaniu pomocy, o jakiej mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 81, poz. 550 ze zm.), nie jest możliwa odmowa wypłaty pomocy z innych przyczyn niż niespełnienie warunków określonych w § 6 i § 7 tego rozporządzenia.

Glosowany wyrok zasługuje na uwagę co najmniej z kilku względów. Po pierwsze, odnosi się do rudymenarnych kwestii związanych z problematyką przyznawania pomocy finansowej z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Po drugie, przełamuje dotychczasowe i co do zasady spójne stanowisko orzecznictwa sądownoadministracyjnego w odniesieniu do trybu przyznawania pomocy z udziałem środków unijnego wsparcia. Po trzecie, stanowisko w nim zaprezentowane w zakresie rozłącznych podstaw wydania decyzji o przyznaniu pomocy oraz decyzji o jej wypłacie można – przy zachowaniu należytej ostrożności – odnosić do aktualnie realizowanego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Stan faktyczny sprawy, w której zapadło orzeczenie, przedstawiał się następująco. Skarżąca spółka została zawiązana w 2012 r., a następnie uzyskała status grupy producentów rolnych. Decyzją Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z listopada 2012 r. została jej przyznana pomoc finansowa

¹ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 2528/15, LEX nr 2305579 (teza wyroku pochodzi z Internetowego Systemu Informacji Prawnej LEX).

w ramach działania „Grupy producentów rolnych” w okresie od 16 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2017 r. Następnie wystąpiła ona z wnioskiem o wypłatę rocznej płatności za pierwszy rok działalności, tj. za okres od 16 kwietnia 2012 r. do 15 kwietnia 2013 r. Organ pierwszej instancji wydał decyzję odmowną, argumentując, że wnioskodawca stworzył „sztuczne warunki” do otrzymania płatności. Decyzja została utrzymana w mocy przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Skarga spółki na decyzję organu drugiej instancji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie została oddalona². Po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzające go decyzje organów obu instancji.

Wielość przepisów prawa krajowego i unijnego odnoszących się do omawianej tematyki, uzasadnia potrzebę przywołania tych, które znalazły zastosowanie w sprawie. Podstawowym aktem ustawowym w tym zakresie jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³. Artykuł 1 uPROW regulujący zakres zastosowania ustawy stanowi, że określa ona:

- 1) zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, zwanego dalej „programem”, określonym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005, s. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1698/2005”, oraz w przepisach Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia;
- 2) warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej:
 - a) w ramach działań objętych programem, zwanej dalej „pomocą”,
 - b) na realizację zadań określonych w art. 66 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1698/2005, zwanej dalej „pomocą techniczną” – w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej, o których mowa w pkt 1, lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

W myśl art. 10 ust. 1 uPROW pomoc jest przyznawana na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej pod warunkiem spełnienia przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy oraz w przepisach, których podstawę wydania stanowi jej art. 29 ust. 1 pkt 1.

² Wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 3330/14, LEX nr 1819762.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1936, dalej jako: uPROW.

W rozporządzeniu wykonawczym⁴, wydanym na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 uPROW, wyraźnie odróżnia się przyznanie pomocy grupie producentów rolnych (§ 3, 4, 5 rozporządzenia MRiRW) od wypłaty rocznych płatności (§ 6, 7, 8 rozporządzenia MRiRW).

Podstawę prawną decyzji odmownej organów obu instancji stanowił przepis art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/11 z dnia 21 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz zasad wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁵, zabraniający dokonywania jakichkolwiek płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których ustalono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia⁶.

Cele wspierania tworzenia grup producentów rolnych określa z kolei art. 35 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁷, przewidujący możliwość udzielenia wsparcia w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów rolnych do celów w postaci: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Oba przywołane przepisy (tj. art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 oraz art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 1698/2005) zawarte są w tych aktach normatywnych, do których odsyła przywołany art. 10 uPROW, regulujący warunki przyznania pomocy finansowej.

Głównym problemem prawnym, z którym zmierzył się Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym orzeczeniu, była odpowiedź na pytanie o wzajemną zależność decyzji w sprawie przyznania pomocy (§ 4 rozporządzenia MRiRW) oraz decyzji w sprawie wypłaty pomocy (§ 6 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia MRiRW). Należy zauważyć, że procedura otrzymywania przez beneficjentów środków unijnego wsparcia jest wieloetapowa. Nie ulega przy tym wątpliwości, że warunkiem *sine qua non* wydania decyzji w sprawie wypłaty pomocy jest funkcjonowanie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy.

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 81, poz. 550, dalej jako: rozporządzenie MRiRW.

⁵ Dz.U. L 25 z 28.01.2011, s. 8, dalej jako: rozporządzenie nr 65/11.

⁶ D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19–31; P. Litwiniuk, *Z problematyki nadużycia prawa przez beneficjenta Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15), s. 45–63.

⁷ Dz.Ur. UE L Nr 277, s. 1, dalej jako: rozporządzenie nr 1698/2005.

Bardziej skomplikowane wydaje się rozstrzygnięcie, na ile treść decyzji o wypłacie pomocy jest determinowana treścią decyzji o przyznaniu pomocy. Wymaga to bowiem szczegółowego rozważenia przesłanek prawnych wydania obu rodzajów decyzji. Należy zatem postawić pytanie: czy organ rozpatrujący podanie o wypłatę pomocy może badać cele wsparcia, do których odnosi się wspomniany art. 35 rozporządzenia nr 1698/2005, a także wystąpienie negatywnej przesłanki uzyskania pomocy finansowej w postaci „sztucznych warunków”, o której mowa w treści art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011, jeżeli w obrocie prawnym funkcjonuje ostateczna decyzja o przyznaniu pomocy, czy też wystąpienie – lub niewystąpienie – tych okoliczności zostało rozstrzygnięte z chwilą wejścia do obrotu prawnego tej decyzji?

Do czasu głosowanego rozstrzygnięcia możliwość wydania decyzji odmownej w sprawie wypłaty pomocy w sytuacji, gdy organ ustalił wystąpienie w okolicznościach stanu faktycznego sprawy negatywnej przesłanki przyznania pomocy w postaci „sztucznych warunków”, nie budziła zasadniczo wątpliwości w orzecznictwie sądowym⁸. Zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne stały na stanowisku, że w postępowaniu o wypłatę pomocy należy każdorazowo weryfikować, czy strona sztucznie nie stworzyła warunków wymaganych do otrzymania płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami wspierania grup producentów rolnych. W konsekwencji dla ustalenia tych okoliczności funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o przyznaniu pomocy miało być prawnie indyferentne, bowiem dowodziło jedynie spełnienia przez beneficjenta wymogów formalnych, o których mowa w § 3 rozporządzenia MRiRW.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny diametralnie zmienił swoje dotychczasowe zapatrywanie prawne na tę kwestię, wskazując m.in. że:

- 1) odmowa wypłaty pomocy może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy nie zostaną spełnione warunki wymienione w § 6 i § 7 rozporządzenia MRiRW, a więc w istocie wymogi formalne udokumentowania rocznych przychodów netto ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, i wytworzonych w gospodarstwach jej członków determinujących wysokość udzielanej pomocy;
- 2) kwestia spełnienia przez wnioskodawcę warunków przyznania pomocy, w tym realizacji celów wsparcia, jest brana pod uwagę na etapie postępowania w przedmiocie przyznania pomocy, a nie jej wypłaty;
- 3) jeżeli decyzja o przyznaniu pomocy funkcjonuje w obrocie prawnym, nie jest możliwa odmowa wypłaty pomocy z przyczyn innych niż te, o których mowa w pkt 1;
- 4) wiążący charakter ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy sprawia, że przed jej wzruszeniem nie jest możliwe zakończenie postępowania w sprawie wypłaty pomocy za poszczególne lata, o ile organ prowadzący to postępowanie uzna, że istnieją wątpliwości co do spełnienia przez grupę przesłanek przyznania pomocy (w tym wymienione w art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011).

⁸ Np. wyrok NSA z 30 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1629/14, LEX nr 2091876; wyrok NSA w Warszawie z 15 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1519/14, LEX nr 1795851.

Warto odnieść się, choćby pokrótce, do przywołanych powyżej twierdzeń.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w postępowaniu o przyznanie pomocy organ powinien każdorazowo weryfikować nie tylko spełnienie przez wnioskodawcę wymogów wynikających z treści § 3 rozporządzenia MRiRW, ale także realizację celów udzielanego wsparcia, o których mowa w treści art. 35 rozporządzenia nr 1698/2005. Zasadnie przy tym Sąd odwołuje się do brzmienia art. 10 ust. 1 uPROW, który jako wymóg przyznania pomocy traktuje nie tylko spełnianie warunków przyznania pomocy określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, tj. przepisach rozporządzenia MRiRW, lecz także przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy, a więc regulacjach rozporządzenia nr 1698/2005 oraz rozporządzenia nr 65/2011. Ustawodawca w treści art. 10 ust. 1 uPROW nieprzypadkowo posługuje się spójnikiem „oraz”, co oznacza, że wskazane w nim przesłanki przyznania pomocy powinny zostać spełnione łącznie.

Dotychczasowe zapatrywanie sądów na tę kwestię nie miało należytych podstaw normatywnych. Ustawodawca w treści uPROW dość konsekwentnie odróżnia „przyznawanie” pomocy od jej „wyłaty” (np. art. 1 pkt 2 uPROW), przy czym realizacja celów, o których mowa w rozporządzeniu nr 1698/2005, jest warunkiem właśnie przyznawania pomocy, a nie jej wyłaty. Przepis § 3 rozporządzenia MRiRW nie zawiera zatem wyczerpującego katalogu przesłanek przyznaniu pomocy. Te wynikają również z treści art. 10 ust. 1 uPROW. Zgodnie z uznanymi zasadami wykładni tekstów prawnych, dokonując interpretacji przepisów rozporządzenia krajowego, należy mieć na uwadze konstytucyjną hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa, wobec czego nie można pomijać brzmienia norm hierarchicznie wyższych, tj. ustawowych.

Chociaż głosowany wyrok zasługuje na aprobatę, zarówno co do obowiązku uwzględniania w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o przyznaniu pomocy celów unijnego wsparcia, jak i przesłanek negatywnych przyznania pomocy, trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o przyznaniu pomocy bezwzględnie wiąże organ procedujący w przedmiocie wyłaty pomocy w zakresie realizacji celów unijnego wsparcia grup producentów rolnych, jak i braku przesłanek negatywnych wsparcia („sztucznych warunków”).

Wskazać należy, że decyzja o przyznaniu pomocy wchodzi w skład szeroko rozumianej podstawy prawnej decyzji o wypłacie pomocy. Oznacza to, że w przypadku uchylecia lub zmiany ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy, na podstawie której wydano decyzję o wypłacie pomocy, zaistnieją przesłanki do wznowienia postępowania w przedmiocie wyłaty pomocy na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁹ Twierdzenie, że odmowa wyłaty pomocy z innych przyczyn niż brak spełnienia przesłanek § 6 i § 7 rozporządzenia MRiRW możliwa jest tylko po wcześniejszym wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji o przyznaniu pomocy, jest prawdziwe wyłącznie wówczas, gdy przesłanka negatywna („sztuczne warunki”) istniała w dacie wydania decyzji o przyznaniu pomocy. W takim przypadku Sąd zasadnie odwołuje się do nor-

⁹ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

my art. 16 § 1 k.p.a., zawierającej zasadę trwałości decyzji administracyjnej, której treść sprowadza się do utrwalenia stosunków prawnych powstałych w wyniku podjęcia decyzji¹⁰. Choć Sąd pomija regulację art. 110 k.p.a., stanowiącą uzupełnienie i uszczegółowienie tej zasady¹¹, również ona znajdzie zastosowanie w tym przypadku. Kompetencja do wydania decyzji o przyznaniu pomocy, jak również decyzji o jej wypłacie należy bowiem do tych samych organów (w pierwszej instancji właściwych dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Zasada związania organu administracji publicznej własną decyzją nie oznacza wyłącznie zakazu ingerencji przez organ w treść wydanej przez siebie decyzji, lecz także przesądza o nakazie jej respektowania¹². Przyznanie przez organ pomocy finansowej, a następnie odmowa jej wypłaty z przyczyn istniejących już w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy stanowi naruszenie nie tylko przepisów prawa procesowego, lecz również podstawowych wartości leżących u podstaw demokratycznego państwa prawnego (pewność prawa, zaufanie obywateli do organów państwa, poszanowanie praw nabytych).

Brak respektowania przez organ wcześniej wydanej decyzji prowadzi zatem do naruszenia określonego tą decyzją porządku prawnego. Działanie takie uznać należy za rażące naruszenie zasady praworządności (art. 7 k.p.a.), jak i trwałości decyzji administracyjnej, z której wynika, że wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznych decyzji jest możliwe wyłącznie w przypadkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych¹³. W konsekwencji przyjęć należy, że wydanie decyzji o odmowie wypłaty pomocy z przyczyn istniejących w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy (bez jej wcześniejszego wyeliminowania z obrotu prawnego) rażąco narusza prawo w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Oczywiście organ może, a w opisanej sytuacji jest nawet zobligowany do podjęcia odpowiednich kroków prawnych służących realizacji zasady praworządności. W przypadku zatem gdyby po wejściu do obrotu prawnego ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który ją wydał, a świadczące o zaistnieniu przesłanki „sztucznych warunków”, będzie to obligowało właściwy organ do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., a następnie do uchylecia decyzji o przyznaniu pomocy. Należy mieć bowiem na względzie, że treść zasady praworządności nie oznacza wyłącznie obowiązku podejmowania przez organ wszelkich działań wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, ale nakazuje

¹⁰ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 296.

¹¹ W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 5, s. 57.

¹² M. Pułło, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją jako zasada ogólnego postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 147.

¹³ Por. wyrok NSA – Osrodek Zamiejscowy w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV SA 2447/01, LEX nr 684988.

również podjęcie niezbędnych kroków prawnych celem eliminacji z obrotu prawnego wadliwych rozstrzygnięć administracji¹⁴. Jeżeli na podstawie uchylonej w postępowaniu wznowieniowym decyzji o przyznaniu pomocy została wydana ostateczna decyzja o wypłacie pomocy, będzie to podstawą do wznowienia postępowania w przedmiocie wypłaty pomocy na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Należy jednak przyjąć, że jeżeli postępowanie o wypłatę pomocy jest w toku, to samo wszczęcie postępowania wznowieniowego wobec ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy nie uprawnia do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Niezasadne jest zatem twierdzenie Sądu, jakoby przed wzruszeniem decyzji o przyznaniu pomocy nie było możliwe zakończenie tego postępowania.

Zupełnie inaczej należy odnieść się do sytuacji, w której beneficjent w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy spełnia kryteria wynikające z przepisów rozporządzenia MRiRW, jak również rozporządzenia nr 1698/2005 i rozporządzenia nr 65/2011 (tj. regulacji, do których odsyła art. 10 ust. 1 uPROW), zaś dopiero po jej otrzymaniu podejmuje działania, które aktualizują wystąpienie przesłanki negatywnej otrzymania pomocy w postaci „sztucznych warunków”. Nie jest wykluczona również sytuacja, w której „sztuczne warunki” powstają w ciągu pięcioletniego okresu wsparcia, już po uzyskaniu przez beneficjenta którejś z rocznych płatności. W takim przypadku nie ma podstaw prawnych do wzruszenia ostatecznej decyzji o przyznaniu pomocy w nadzwyczajnym trybie postępowania administracyjnego. Brzmienie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., stanowiącego przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, wyraźnie odnosi się do okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji.

Stanowisko Sądu zaprezentowane w glosowanym orzeczeniu, zgodnie z którym funkcjonowanie w obrocie prawnych decyzji o przyznaniu pomocy, po spełnieniu warunków wymienionych w § 6 i 7 Rozporządzenia MRiRW, bezwzględnie obliгуje organ do wydania pozytywnej decyzji o wypłacie pomocy, trudno byłoby więc w tym przypadku uznać za prawidłowe. Ustalony decyzją o przyznaniu pomocy stan faktyczny nie będzie miał wiążącego charakteru przy rozpatrywaniu wniosku o wypłatę pomocy. Przyjęcie za pewnik braku „sztucznych warunków” przeczyłoby realizacji zasady praworządności i mogłoby prowadzić do nadużyć. Nie ma zatem przeszkód prawnych do czynienia przez organ ustaleń w postępowaniu o wypłatę pomocy, czy podmiot po uzyskaniu decyzji o przyznaniu pomocy nie przestał spełniać warunków do jej otrzymania (w tym, czy nie stworzył „sztucznych warunków”). Ani art. 16 k.p.a., ani art. 110 k.p.a. nie będzie przeszkodą do zbadania tych kwestii. Okoliczności stanu faktycznego sprawy ustalone w postępowaniu o przyznanie pomocy będą wiążące dla organu w postępowaniu o wypłatę pomocy, ale wyłącznie w zakresie tych okoliczności stanu faktycznego sprawy, które istniały w chwili wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Niestety uszło to uwadze Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez co stanowisko

¹⁴ W. Jakimowicz, *Zasada legalności działań administracji publicznej a ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki*, w: J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin–Jarocin 2006, s. 297.

zawarte w glosowanym judykacie jawi się w omawianym zakresie jako nazbyt kategoryczne.

Treść i uzasadnienie glosowanego wyroku jest przykładem zupełnie nowego spojrzenia na procedurę przyznawania środków finansowych unijnego wsparcia. Argumenty w nim zaprezentowane zasadniczo należy podzielać, bowiem odzwierciedlają one podstawowe wartości właściwe dla państwa prawnego. Trzeba mieć jednak na uwadze zaprezentowane w glosie argumenty przemawiające za ostrożnym podejściem do niektórych twierdzeń Sądu, których realizacja mogłaby prowadzić do nadużyć, zwłaszcza gdyby beneficjent zaczął tworzyć „sztuczne warunki” już po uzyskaniu decyzji o przyznaniu pomocy. System przyznawania jednostkom pomocy finansowej powinien natomiast zapewniać beneficjentom uzyskanie wyłącznie takiego wsparcia, które jest im należne.

PIOTR JANIAK

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 18–21 września 2019 r. „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”

Od 18 do 21 września 2019 r. odbywał się w Poznaniu XXX Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego (XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law). Jego organizatorem był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural – CEDR), Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów, a bezpośrednio – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Na ostatnim XXIX Europejskim Kongresie w 2017 r., w Lille we Francji, władze CEDR-u powierzyły organizację kolejnego kongresu Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów. Decyzja ta została potwierdzona przez Prezydenta CEDR-u Geoffa Whitakera z Wielkiej Brytanii, który brał udział w zorganizowanym w Poznaniu XV Światowym Kongresie Prawa Rolnego we wrześniu 2018 r. Pan Prezydent bardzo pochlebnie wypowiedział się zarówno o organizacji, jak i stronie naukowej poznańskiego światowego spotkania agrarystów¹.

Po raz pierwszy Polska i polscy agraryści byli organizatorami i gospodarzami tego wielkiego wydarzenia naukowego. Wzięli w nim udział przede wszystkim przedstawiciele nauki i praktyki z państw członkowskich Unii Europejskiej (także przedstawiciele Komisji Rolnictwa UE), ale również z państw leżących na różnych kontynentach (przeszło 130 osób z ponad 20 państw). Temat przewodni Kongresu dotyczył dwóch niezwykle aktualnych i ważnych kwestii – suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Próbowano odpowiedzieć na pytanie, na ile współczesne prawo rolne służy zapewnieniu suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Dawał temu wyraz temat Kongresu: „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”.

¹ R. Budzinowski, *XV Światowy Kongres Prawa Rolnego, Poznań 18–22 września 2018 r.*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2018, nr 2, s. 215 i n.



W ramach obrad kongresowych zaprezentowano 35 raportów krajowych oraz trzy raporty indywidualne. Jak zazwyczaj prace toczyły się w ramach trzech komisji.

Pierwsza z nich zajmowała się koncepcją i ramami prawnymi suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego (*Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*). Pracom komisji przewodniczył prof. L. Russo (Włochy), a sprawozdawcą była prof. A. Raisz (Węgry). Przedstawione raporty krajowe oraz dyskusja nad nimi pozwoliły na dokonanie przeglądu regulacji i poglądów doktryny.

Dr L. Bodiquel wskazał, że we francuskiej konstytucji nie ma żadnego odniesienia do suwerenności żywnościowej, bezpieczeństwa żywności czy prawa do odpowiedniej żywności, ale odwołania do tych kategorii występują w kodeksie rolnym. Z kolei J. Martinez zaznaczył, że pojęcie suwerenności żywnościowej nie występuje w niemieckiej ustawie zasadniczej ani w innych aktach prawnych, jednak suwerenność żywnościową uznać można za element „bezpieczeństwa publicznego”. Także prof. B. van der Meulen stwierdził, że „suwerenność żywnościowa” nie występuje w holenderskich aktach prawnych, a nawet w dyskusji publicznej, a bezpieczeństwo żywnościowe i prawo do odpowiedniej żywności nie są ujęte w konstytucji Królestwa Niderlandów. Pojęć tych używa się jednak w aktach prawnych dotyczących pomocy kierowanej do państw rozwijających się. Włoska konstytucja, co podkreślali prof. M. Alabrese i G. Strambi, nie zawiera bezpośredniego odniesienia do tych pojęć, a prawo do odpowiedniej żywności jest chronione przez przestrzeganie traktatów międzynarodowych. Podob-

ne stwierdzenia znalazły się również w raporcie hiszpańskim, referowanym przez dr T. Rodríguez-Cachón.

Polski raport został przygotowany przez prof. M. Korzycką, mgr. P. Kalinowskiego, mgr. M. Łatę, dr. Ł.M. Sokołowskiego, dr. hab. P. Wojciechowskiego i dr M. Żuchowską-Grzywacz. Obejmował on analizę regulacji nawiązujących do bezpieczeństwa żywnościowego oraz do tych, które można uznać za służące realizacji suwerenności żywnościowej i realizacji prawa do odpowiedniej żywności. Ujęto w nim m.in. regulację obrotu nieruchomościami rolnymi, regulację dotyczącą ograniczenia marnowania żywności i projekt regulacji dotyczącej wykorzystania roślin wysokobiałkowych w paszach.

Na podstawie prezentowanych raportów można wysnuć wniosek, że mimo braku definicji legalnych takich pojęć, jak suwerenność żywnościowa czy bezpieczeństwo żywnościowe, są one podobnie rozumiane we wszystkich państwach, a kluczowe znaczenie dla ich pojmowania mają dokumenty międzynarodowe. W zasadzie we wszystkich raportach krajowych stwierdza się, że w konstytucjach nie występują odniesienia do suwerenności żywnościowej, bezpieczeństwa żywnościowego ani do prawa do odpowiedniej żywności, natomiast regulacje dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego można znaleźć w wielu różnych aktach prawnych niższego rzędu i w dokumentach strategicznych. Nie budzi wątpliwości, że ze względu na zobowiązania międzynarodowe poszczególne państwa chronią prawo do odpowiedniej żywności, a bezpieczeństwo żywnościowe i suwerenność żywnościowa mogą być pośrednio wywodzone z różnych przepisów konstytucyjnych. W wielu raportach wskazuje się na ścisły związek suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego z dostępem do nieruchomości rolnych.

W sprawozdaniu podsumowującym obrady Komisji pierwszej zauważono, że kraje o znacznym potencjale gospodarczym, zorientowane na eksport, są mniej zainteresowane promowaniem suwerenności żywnościowej, natomiast bezpieczeństwo żywnościowe, powiązane z prawem do odpowiedniej żywności, występuje w większości krajowych porządków prawnych, chociaż w niektórych przypadkach trudno odróżnić bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności ze względów językowych (w języku włoskim, hiszpańskim i portugalskim). Wskazano też na wiele wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, w tym starzenie się ludności wiejskiej, rozdrobnione struktury rolniczej, nierolnicze wykorzystywanie gruntów rolnych czy zmiany klimatu.

Program realizowany w Komisji II koncentrował się wokół problematyki planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i obrotu nieruchomościami rolnymi (*Protection of Cultivated Land: Rural Planning Law and Agricultural Property and Real Estate Law*). Obradom przewodniczył prof. Aleksander Lichorowicz (UJ), a sprawozdawcą był dr Paweł Blajer (UJ). Prezentowane referaty poruszały różne problemy.

Na przykład dr P. Amat-Llombart i dr J.M. López Torres (Hiszpania) wskazały, że ponad 30% powierzchni Hiszpanii ulega procesom erozji i jest to jeden z poważnych problemów środowiskowych. Z tego powodu instrumenty ochrony gruntów

rolnych występują zarówno w prawie krajowym, jak i regionalnym. Ochrona ilościowa, jakościowa i dostępność gruntów rolnych była także głównym tematem referatu dr. M. Husera (Szwajcaria). Z kolei w Finlandii występują zakazy zanieczyszczania lub modyfikowania gleby i wód gruntowych, co odnosi się także do stosowania nawozów i pestycydów (prof. D. Erkki J. Hollo). Przedstawiciele Węgier (prof. C. Csák, dr Z. Hornyák, dr F. Orosz) nawiązali do szczególnych regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Z kolei prof. I. Canfora (Włochy) poruszyła problem statusu młodych rolników. Ciekawy był również referat prof. M. Rosso Grossman (USA), która odniosła się m.in. do kwestii ochrony gruntów rolnych, nabywania gruntów czy umowy dzierżawy w Ameryce Północnej.

W polskim raporcie przygotowanym pod kierunkiem prof. D. Łobos-Kotowskiej (UŚ przez prof. J. Bieluka (UwB), dr K. Czerwińską-Koral (UŚ), dr P. Gałę (UŚ), dr hab. T. Kurowską (UŚ), dr K. Leśkiewicz (UAM), dr R. Pastuszko (UMCS), dr hab. A. Suchoń (UAM) i dr M. Szymańską (UMCS) zauważono m.in., że ochrona gruntów rolnych i leśnych nie jest priorytetem w planowaniu gminnym czy wojewódzkim. Szerokie rozważania koncentrowały się na nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Zaprezentowane raporty oraz wypowiedzi uczestników wskazywały na ograniczoną skuteczność instrumentów ochrony gruntów rolnych. Regulacje europejskie powinny w jeszcze większym zakresie uwzględniać ochronę i poprawę jakości gleb. Referenci zgodnie zauważyli rosnące znaczenie systemu płatności bezpośrednich w zapewnieniu ochrony jakościowej gruntów rolnych. Sugerowali także wprowadzanie regulacji ułatwiających przejmowanie lub tworzenie nowych gospodarstw przez młodych rolników, by zapewnić ciągłość działalności rolniczej. Podsumowania obrad dokonał dr P. Błajer, który m.in. wyróżnił trzy podstawowe modele regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

Prace w trzeciej komisji poświęcone były, jak zazwyczaj, istotnym zmianom w zakresie prawa rolnego (*Significant current developments in Rural Law*). Obradom przewodniczyła prof. M. Rosso Grossman (USA), a sprawozdawcą generalnym był dr J.W.A. Rheinfeld (Holandia). Do kluczowych czynników determinujących rozwój tej dziedziny prawa zaliczono wyzwania związane z nowymi technologiami, produkcją zwierzęcą i ochroną zdrowia zwierząt, produkcją żywności i jej etykietowaniem, chemizacją rolnictwa oraz ochroną środowiska w rolnictwie. W ramach prac Komisji raporty przedstawili agrarze z Argentyny, Austrii, Bułgarii, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Węgier, Włoch, Wielkiej Brytanii i Polski.

Polski raport narodowy został przygotowany przez zespół pod kierunkiem prof. P. Czechowskiego (UW) w składzie: prof. B. Jeżyńska (UMCS), prof. M. Król (UŁ), dr hab. Adam Niewiadomski (UW), dr hab. Konrad Marciniuk (UW), dr hab. Przemysław Litwiniuk (SGGW), dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), dr Agata Niewiadomska (UW), dr Monika Żuchowska-Grzywacz (UTH Radom).

W raporcie podkreślono m.in. potrzebę przyjęcia nowych regulacji prawnych w zakresie nazw handlowych produktów pochodzenia roślinnego, by uwzględniały one

nowe trendy żywnościowe, zmiany w zakresie świadomości i rozeznania konsumentów oraz dynamicznego rozwoju produktów innowacyjnych. Autorzy raportu podkreślili, iż ważnym wyzwaniem będzie wdrożenie w Polsce produkcji żywności opartej na nowych technologiach, zwłaszcza w kontekście wprowadzonych ograniczeń stosowania w produkcji roślinnej odmian roślin modyfikowanych genetycznie.

Poważnym problemem jest również właściwe stosowanie instrumentów prawnych służących ochronie środowiska przed skutkami chemizacji. Od 2018 r. na terenie UE reglamentacji prawnej podlega stosowanie określonych substancji w rolnictwie. Jednak mimo wprowadzenia generalnego zakazu zastosowania substancji zawierających neonikotynoidy w środkach ochrony roślin w Polsce, dwukrotnie w kolejnych latach zastosowano wyjątek przewidziany w prawodawstwie UE dla sytuacji nadzwyczajnych w ochronie roślin, dający możliwość czasowego odstępstwa od ustanowionych zasad.

Obrazy Komisji III zakończyły się przyjęciem konkluzji, w których podkreślono m.in. ekspansję regulacji prawnorolnych, które powinny przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i zmniejszania nakładów rolniczych. Coraz większą rolę w tym zakresie będą pełniły nowe technologie, a zwiększone bezpieczeństwo danych w sektorze rolno-spożywczym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania cyber- lub agroterroryzmowi, który może spowodować szkody ekonomiczne i zagrozić światowemu bezpieczeństwu żywnościowemu.

W ramach obrad kongresowych odbyło się też kolokwium „Reforma WPR”. Podstawowe zasady przyszłej WPR (*Basics of the CAP reform*) przedstawił dr Ch. Busse z Bonn, wskazując, że nowa WPR będzie służyć realizacji takich celów, jak: zapewnienie godziwych dochodów gospodarstw rolnych, przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu, do zrównoważonej produkcji energii czy wspierania wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Natomiast w ramach kolejnego wystąpienia (*Content and scope of the environmental component*) dr Busse zwrócił uwagę na wiele problemów, które łączą się z elementem środowiskowym. Z dużym zainteresowaniem przyjęto wystąpienie prof. R. Mögele (Bruksela), dotyczące statusu konsultacji i dalszego planowania oraz koncepcji planów strategicznych.

Przedstawiciel Polski dr hab. K. Marciniuk (UW) zaprezentował referat dotyczący płatności bezpośrednich z punktu widzenia Europy Wschodniej. Wskazał na zróżnicowanie płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskich. W Polsce, na Litwie, Łotwie czy Estonii są one nadal dużo niższe niż w Grecji, Malcie, Niemczech czy Holandii. Wystąpienie referenta wywołało dyskusję na temat zrównania wysokości płatności oraz utrzymywania wsparcia ustalanego na podstawie parametrów z innych okresów historycznych. Agraryści z różnych państw pozytywnie oceniali nowe założenie, że każdy kraj UE będzie zobowiązany do opracowania Planu Strategicznego WPR, obejmującego I i II filar WPR, a jednocześnie formułowali wiele problemów szczegółowych.

Z kolei prof. P. Richli (Szwajcaria) poruszył kwestię współpracy między producentami rolnymi w Szwajcarii (*The CAP reform from the Swiss point of view. Flexibility versus distortion of competition*). Organizacje producentów rolnych zapewniają marketing i dostosowanie produkcji do wymagań rynku. W kontekście zmian WPR

referent odniósł się do planowanych modyfikacji polityki rolnej w Szwajcarii po roku 2020. W ramach kolokwium poruszono także kwestię opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Dr. L. Petetin w ramach referatu (*The CAP Reform in the Light of Brexit*) przedstawiła proces przygotowywania brytyjskich regulacji prawnych dotyczących rolnictwa po Brexit. Rolnicy będą wspierani z budżetu krajowego, według planowanego gwarantowanego poziomu wsparcia.

W dyskusji sformułowano pogląd, że realizacja celów WPR po 2020 r. wymaga wprowadzenia nowych instrumentów prawnych. Konieczne jest połączenie polityki rolnej z ochroną środowiska, polityką społeczną oraz polityką klimatyczną. Efektywna realizacja tej polityki może mieć wpływ na wszystkie wskazane obszary, ale powinna koncentrować się na rolnictwie. Między innymi podkreślano, że konieczne jest poszerzenie „siatki bezpieczeństwa” dla producentów rolnych w różnych sytuacjach kryzysowych, które w rolnictwie zdarzają się coraz częściej. Istnieje potrzeba wzmocnienia ochrony gruntów rolnych, czemu powinno też służyć połączenie z programami rolno-środowiskowymi, zazielenianiem czy zasadą wzajemnej zgodności.

Merytorycznego podsumowania obrad dokonał prof. R. Norer, sprawozdawca generalny, który bardzo wysoko ocenił zarówno poziom merytoryczny, jak i organizację Kongresu. Zamykając obrady, prezydent CEDR-u G. Whitakker podziękował organizatorom, w tym Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów, za tak sprawną organizację.

Uczestnicy Kongresu, zwłaszcza goście zagraniczni, mieli również okazję zwiedzić Poznań i okolice, a także zapoznać się z wielkopolską sztuką kulinarną.

MONIKA ANNA KRÓL, ANETA SUCHOŃ, PAWEŁ WOJCIECHOWSKI