

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓLROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

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

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

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

Adres Redakcji

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

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne 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 1 (26)
2020



POZNAŃ 2020

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Adriana Staniszevska

Korekta
Adriana Staniszevska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redakcja techniczna i łamanie
Elżbieta Rygielska

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. 12,75. Ark. druk. 15,125

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO (Uniwersytet Śląski w Katowicach)	
<i>Zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji prawnorolnych w Kodeksie cywilnym</i>	11
PIOTR IWASZKIEWICZ (Warszawa)	
<i>Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w świetle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 26 kwietnia 2019 r.</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Liability for damage caused by unsafe innovative food – a legal perspective</i>	47
ANNA KAPALA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu)	
<i>Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member States</i>	65
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>The future of organic farming – reflections on the new legislation</i>	79
MONIKA ŁATA (Uniwersytet Śląski w Katowicach)	
<i>Adresat reklamy żywności. Wybrane problemy prawne</i>	91
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)	
<i>Law in the face of the problem of land take</i>	105
MARCIN KAZIMIERCZUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)	
<i>Trwałość warsztatu pracy producenta rolnego jako cel wsparcia w ramach wybranych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020</i>	125
DAMIAN PUŚLECKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)	
<i>Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS</i>	141

IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu) <i>Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej</i>	163
---	-----

Prawo rolne za granicą

ESTHER MUÑIZ ESPADA (Uniwersytet w Valladolid, Hiszpania), JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES (Jaén, Hiszpania) <i>Especialidades legislativas para el sector agroalimentario en tiempos de COVID-19 en España</i>	179
--	-----

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (oprac. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	195
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (oprac. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	196
„Revue de Droit Rural” (oprac. MICHALINA KOWAŁA)	198
„Diritto Agroalimentare” (oprac. ELIZA JACHNIK)	200
„Rivista di Diritto Agrario” (oprac. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	202

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z 21 lutego 2019 r. I UK 436/17 (oprac. DAMIAN PUŚLECKI)	205
Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych z 2019 r. (oprac. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	211

IV. BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za 2019 rok	237
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO (University of Silesia in Katowice, Poland)	
<i>The applicability of the Act on shaping the agricultural system to legal regulations governing agriculture in the civil code</i>	11
PIOTR IWASZKIEWICZ (Warszawa, Poland)	
<i>Legal issues related to the trading in agricultural real estate of the Treasury Agricultural Property Stock in the light of the amendment to the Act on management of agricultural property of the Treasury of 26 April 2019.....</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Liability for damage caused by unsafe innovative food – a legal perspective.....</i>	47
ANNA KAPAŁA (University of Life Sciences in Wrocław, Poland)	
<i>Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member States.....</i>	65
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>The future of organic farming – reflections on the new legislation.....</i>	79
MONIKA ŁATA (University of Silesia in Katowice, Poland)	
<i>The addressee of food advertising. Selected legal issues.....</i>	91
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Law in the face of the problem of land take</i>	105
MARCIN KAZIMIERCZUK (University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland)	
<i>Durability of the agricultural producer's workshop as an objective of support under selected activities of the Rural Development Programme 2014–2020.....</i>	125

DAMIAN PUŚLECKI (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Accident and sickness insurance for children of farmers insured in the Agricultural Social Insurance Fund</i>	141
IZABELA LIPÍŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)	
<i>Legal issues concerning the use of antibiotics in animal production</i>	163
Agricultural law abroad	
ESTHER MUÑIZ ESPADA (University of Valladolid, Spain),	
JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES (Jaén, Spain)	
<i>Special regulations of the agri-food sector in times of COVID-19 in Spain.....</i>	179
II. LITERATURE REVIEW.....	195
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS.....	205
IV. BIBLIOGRAPHY	237

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO (Università della Slesia, Katowice, Polonia)	
<i>L'ambito di applicazione della legge sul regime agricolo e le regolazioni giuridiche riguardanti l'agricoltura contenute nel codice civile...</i>	11
PIOTR IWASZKIEWICZ (Varsavia, Polonia)	
<i>Questioni giuridiche relative alla compravendita di immobili agricoli del patrimonio dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato alla luce della modifica legislativa apportata alla legge sulla gestione degli immobili agricoli Tesoro di Stato del 26 aprile 2019</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Delle questioni giuridiche relative alla responsabilità per danni causati da alimenti innovativi pericolosi</i>	47
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente, Wrocław, Polonia)	
<i>Lo status giuridico della vendita diretta dei prodotti agricoli nella legislazione di alcuni Stati membri dell'UE scelti</i>	65
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Il futuro dell'agricoltura biologica: riflessioni basate sulla nuova regolazione giuridica</i>	79
MONIKA ŁATA (Università della Slesia, Katowice, Polonia)	
<i>Destinatario della pubblicità alimentare. Problemi giuridici scelti</i>	91
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)	
<i>Il diritto di fronte al problema di occupazione dei terreni</i>	105
MARCIN KAZIMIERCZUK (Università della Varmia e della Masuria, Olsztyn, Polonia)	
<i>Preservare l'impresa agraria del produttore agricolo come obiettivo di sostegno nell'ambito di alcune misure scelte del Programma di Sviluppo Rurale 2014–2020</i>	125

DAMIAN PUŚLECKI (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>L’assicurazione contro gli infortuni e le malattie per i figli degli agricoltori assicurati presso la Cassa delle assicurazioni sociali per gli agricoltori</i>	141
IZABELA LIPÍŃSKA (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)	
<i>Questioni giuridiche legate all’uso degli antibiotici nella produzione animale</i>	163
 Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali	
ESTHER MUÑIZ ESPADA (Università di Valladolid, Spagna),	
JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES (Jaén, Spagna)	
<i>La regolazione specifica del settore agroalimentare durante la pandemia del COVID-19 in Spagna</i>	179
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	195
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	205
IV. BIBLIOGRAFIA	237

I. ARTYKUŁY

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA*

ORCID: 0000-0003-4060-4071

MAREK STAŃKO**

ORCID: 0000-0002-6085-6455

Zakres zastosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji prawnorolnych w Kodeksie cywilnym

I. Jeszcze przed przełomem ustrojowym lat 90. XX wieku w doktrynie zaczęły pojawiać się głosy, że niezdefiniowanie w Kodeksie cywilnym podstawowych kategorii prawnorolnych osłabia gwarancje ustawowe, jakie powinny towarzyszyć własności rolniczej. Regulacja tych kwestii aktami niższego rzędu nie spełniała tego postulatu¹. Problem ten nie stracił na aktualności także w obecnym stanie prawnym, a stał się jeszcze bardziej widoczny wraz z wejściem w życie kolejnych nowelizacji ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego². Przy analizie stanu prawnego należy bowiem uwzględnić, że ustawa ta zawiera definicje pojęć o podstawowym

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

** Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Por. S. Wójcik, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, nr 1, s. 19 i nn.

² Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 64, poz. 592, tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1362 ze zm. (dalej: u.k.u.r.).

znaczeniu dla gałęzi prawa rolnego i obrotu nieruchomościami rolnymi, takich jak nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne, które treścią odbiegają od regulacji kodeksowych. Z kolei stosowanie niektórych przepisów k.c., choć z uwzględnieniem przepisów u.k.u.r., prowadzi do istotnych modyfikacji kodeksowych instytucji.

W artykule zostanie wykazane, że niezbędne działania legislacyjne nie zostały podjęte, w konsekwencji czego rozwiązania kodeksowe w sferze prawnorolnej są dalekie od spójności³. Bez względu jednak na problemy interpretacyjne nie można zaakceptować sytuacji, w której poprzez przepisy ustaw szczególnych zmianie ulegają kodeksowe instytucje prawnorolne o charakterze gwarancyjnym. Taki sposób „nowelizowania” Kodeksu cywilnego prowadzi do daleko znaczącej dysfunkcjonalności systemu prawnego. Stan ten tylko pogłębił się wskutek kolejnych zmian u.k.u.r., w szczególności dokonywanych od 2016 r.

II. Definicja nieruchomości rolnej została wprowadzona do Kodeksu cywilnego dopiero 1 października 1990 r. na podstawie „dużej” noweli k.c.⁴ Była to konsekwencja dokonujących się stopniowo, a zapoczątkowanych już ustawą z 28 listopada 1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁵, zmian zmierzających do zwiększenia stopnia ochrony własności rolniczej oraz ograniczenia wcześniejszej ingerencji administracyjnej w obrót nieruchomościami. Do czasu wejścia w życie „dużej” noweli k.c. pojęcie nieruchomości rolnej regulowane było przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych⁶. Warto również podkreślić, że w jej wyniku wprowadzona została definicja gospodarstwa rolnego⁷. Regulacjom tym towarzyszyły zmiany zmierzające do szeroko rozumianej liberalizacji obrotu nieruchomościami rolnymi. W konsekwencji uchylone zostały przepisy art. 160–164 k.c. regulujące szczególne warunki nabywania nieruchomości rolnych *inter vivos*. W tym zakresie moc obowiązującą zachował jedynie art. 166 § 1 k.c., przewidujący ograniczenia przy sprzedaży przez współ-

³ Pomijamy tu analizę rozwiązań szczegółowych dotyczących zapisu gospodarstwa rolnego czy zachowku związanego z gospodarstwem rolnym.

⁴ Por. art. 46¹ dodany ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321).

⁵ Dz. U. Nr 11, poz. 81.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. 1983, Nr 19, poz. 86.

⁷ Por. art. 55¹ k.c.

właściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału, co będzie przedmiotem dalszej analizy. Liberalizacja obrotu spotkała się z różnymi ocenami w doktrynie, choć przeważały głosy krytyczne⁸. Pojawiły się też jednak głosy ją aprobujące, przede wszystkim w okresie przejściowym, w którym miała miejsce przebudowa ustroju gospodarczego, w tym ustroju rolnego, a likwidacja ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami oznaczała istotne dowartościowanie psychologicznego aspektu własności ziemi prywatnej⁹.

Warto podkreślić, że liberalizacja obrotu nie do końca była wynikiem przemyślanych zmian ustawodawczych, nie można bowiem zapominać, że w tym czasie w pełnym zakresie utrzymane zostały dość restrykcyjne, choć niekonsekwentne wymogi w zakresie dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych¹⁰, a jednocześnie od 1 października 1990 r. w wyniku uchylecia art. 1065 k.c., dziedziczenie testamentowe zostało spod tych ograniczeń wyłączone. Spadkodawca mógł zatem swobodnie rozporządzać gospodarstwem w testamencie zgodnie z ogólnymi regułami prawa spadkowego. Dopiero w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.¹¹, w którym uznano, że przepisy art. 1059, 1060, 1062, 1064 i 1087 k.c. w zakresie, w którym

⁸ Por. krytyczne uwagi A. Lichorowicza, według którego zrezygnowanie z kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi odbiega od powszechnie przyjmowanych w krajach Europy Zachodniej rozwiązań. A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 3, s. 111 i nn. Zob. również M. Błażejczyk, *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustanowionych w I Trattato di Roma della politica agricola comune*, Wrocław 1990, s. 24 i nn.; M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 58. Autorzy ci twierdzą, że puszczenie obrotu nieruchomościami rolnymi „na żywiol” może stanowić co najwyżej etap pośredni, a ustawodawca będzie musiał powrócić do aktywnego oddziaływania na kształtowanie racjonalnej struktury agrarnej poprzez kontrolę zarówno kwalifikacji zawodowych nabywców nieruchomości, jak i struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

⁹ Postulat rezygnacji z wymogów szczególnych kwalifikacji przy nabywaniu własności nieruchomości rolnych został zgłoszony już w 1989 r. Por. B. Banaszkiwicz, A. Pięta, *Praca w gospodarstwie rolnym jako przesłanka szczególnej zdolności do nabycia własności nieruchomości rolnej*, „Palestra” 1989, nr 1, s. 30 i nn. Zwolennikiem rezygnacji przez ustawodawcę z kontroli nad kształtowaniem struktury obszarowej gospodarstw była K. Stefańska, *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle nowelizowanego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 34 i nn. Na konieczność uwzględniania psychologicznego aspektu prawa własności ziemi prywatnej po raz pierwszy w polskiej doktrynie zwrócił uwagę W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 208.

¹⁰ Przy czym zgodnie z art. 1058 k.c. ten szczególny reżim dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych, regulowany art. 1059 i nast. k.c., dotyczył wyłącznie tych gospodarstw, w których grunty rolne przekraczały 1 ha.

¹¹ Sygn. akt P 4/99, publ. wraz z uzasadnieniem w OTK 2001, nr 1, poz. 5.

odnoszą się do spadków otwartych od dnia 14 lutego 2001 r., są sprzeczne z Konstytucją, dziedziczenie ustawowe gospodarstw rolnych, bez względu na powierzchnię gruntów rolnych, także zostało wyjęte spod szczególnych ograniczeń i odbywa się na zasadach ogólnych.

W konsekwencji tego wyroku kontrola wymogów przedmiotowych i podmiotowych w zakresie obrotu gospodarstwami rolnymi *mortis causa* została przeniesiona na etap działu spadku. Zgodnie bowiem z art. 1070 k.c. w razie podziału gospodarstwa rolnego, które należy do spadku, stosuje się odpowiednio przepisy o podziale gospodarstw rolnych przy zniesieniu współwłasności. Zastosowanie znajdują zatem przepisy art. 213 i nast. k.c. Warto dodać, że kontrola dotyczy jedynie przypadku, gdy zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego następuje w drodze sądowej. Odnosi się to także do sądowego działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne.

O ile przeniesienie kontroli obrotu gospodarstwami rolnymi *mortis causa* na etap działu spadku było w doktrynie akceptowane¹², o tyle aktualny pozostał problem modelu umownego działu spadku. W tym zakresie ustawodawca akceptował reżim ogólny, nieuwzględniający specyfiki gospodarstwa rolnego, co należało ocenić krytycznie, zwłaszcza w sytuacji, gdy spadkobiercami gospodarstw rolnego były osoby nieposiadające kwalifikacji rolniczych. W doktrynie sygnalizowano, że ukształtowany w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego porządek dziedziczenia ma charakter tymczasowy i będzie wymagał opracowania nowego polskiego modelu spadkobrania, uwzględniającego kwestie pozytywnego oddziaływania na strukturę agrarną¹³.

III. Nie ulega wątpliwości, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest pierwszą po przełomie ustrojowym lat 1989/1990 próbą ingerencji w szeroko pojmowaną własność rolniczą, a także pierwszą próbą ograniczenia swobody obrotu nieruchomościami rolnymi. Trzeba jednak podkreślić, że jej wejście w życie było w znacznej mierze związane z nasileniem prac dotyczących akcesji Polski do Unii Europejskiej. Część jej rozwiązań miała więc charakter doraźny, a ich celem była ochrona nieruchomości rolnych przed ich masowym nabywaniem przez cudzoziemców, co niewątpliwie wywarło wpływ na zakres tej regulacji. Z uwagi na upływ 1 maja 2016 r. okresu ochronnego na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców¹⁴ po raz kolejny

¹² Por. A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r.*, „Rejent” 2001, nr 9, s. 88 i nn.

¹³ Ibidem, s. 104.

¹⁴ Okres przejściowy został wynegocjowany w traktacie akcesyjnym i stanowi wyjątek od zasady „narodowego traktowania cudzoziemców”, gdyż od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) niedopuszczalne jest jakiegokolwiek różnicowanie statusu osób fizycz-

podjęto działania doraźne, zmierzające początkowo do uchwalenia nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁵, a ostatecznie do znowelizowania ustawy z 11 kwietnia 2003 r., dokonanej ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶. Kolejne zmiany u.k.u.r., wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2019 r.¹⁷, stanowią próbę wyeliminowania jej największych mankamentów. Trzeba jednak pamiętać, że każda kolejna nowelizacja pociąga za sobą zmiany w innych przepisach, w tym przepisach Kodeksu cywilnego, co utrudnia, a niekiedy nawet czyni dysfunkcjonalną wykładnię jego przepisów.

Należy zatem rozważyć skutki odmienności w zakresie kwalifikowania nieruchomości jako rolnych w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, a także skutków różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego w obu tych aktach prawnych.

W odniesieniu do nieruchomości rolnej podstawowa odmienność wynika z art. 2 pkt 1 u.k.u.r., w świetle którego każda nieruchomość rolna w rozumieniu k.c., jeżeli tylko położona jest na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, traci swój charakter rolny w rozumieniu u.k.u.r., pozostając nadal nieruchomością rolną w rozumieniu k.c.¹⁸ Mamy więc tu do czynienia ze swoistym, trudnym do zaakceptowania dualizmem, polegającym na tym, że nieruchomość, która nadal jest kwalifikowana jako rolna, ze względu na faktyczne prowadzenie na niej działalności wytwórczej w rolnictwie, a przynajmniej możliwość prowadzenia takiej działalności, na podstawie art. 46¹ k.c., traci ten przymiot tylko ze względu na jej położenie na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na inne cele niż rolne. Wynika to przede wszystkim z tego, że prawodawca kodeksowy nie pokusił się o ustawowe rozstrzygnięcie, kiedy nieruchomość rolna traci swój rolny charakter.

nych i prawnych państw członkowskich w stosunku do pozycji tożsamy podmiotów polskich w dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Por. R. Paździk, A. Dudzic, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z Unii Europejskiej (uwagi na tle stanowiska negocjacyjnego)*, „Rejent” 2002, nr 12, s. 114 i nn.

¹⁵ Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego została uchwalona 5 sierpnia 2015 r. (Dz. U. poz. 1433) i pierwotnie miała wejść w życie 1 stycznia 2016 r. (por. art. 26 tej ustawy). Uchyłała ona ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

¹⁶ Dz. U. poz. 585. Ustawa ta weszła w życie 1 maja 2016 r.

¹⁷ Dz. U. poz. 1080.

¹⁸ Szerzej na temat kwalifikacji nieruchomości jako rolnych, zwłaszcza w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zob. M. Stańko, *Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 297 i nn.

Jeśli chodzi o gospodarstwo rolne, to zgodnie z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. jest to gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha¹⁹. Zauważmy, że Kodeks cywilny w art. 553 zawierającym definicję gospodarstwa rolnego nie posługuje się kryterium obszarowym.

Dualizm definicyjny nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego wywołuje daleko idące skutki, zwłaszcza po zmianach Kodeksu cywilnego wprowadzonych przez art. 3 przywołanej ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw²⁰. W aktualnym brzmieniu przepisy u.k.u.r. mają zastosowanie w pełnym zakresie do podstawowych instytucji prawnorolnych w k.c., co prowadzi w praktyce do trudnych do zaakceptowania konsekwencji.

I tak w odniesieniu do art. 166 k.c. zakres prawa pierwokupu w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału jest odmienny w zależności od tego, czy mamy do czynienia z nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r., czy wyłącznie w rozumieniu k.c. Zgodnie bowiem z art. 166 § 3 k.c. do sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów, udziału we współwłasności lub części tego udziału stosuje się przepisy tej ustawy. Współwłaściciele uprawnieni według k.c. do wykonania prawa pierwokupu będą zatem musieli spełniać dodatkowe wymogi, o których mowa w u.k.u.r., a w niektórych sytuacjach ich prawo zostanie wyłączone. Jednak w przypadku, gdy nieruchomość nie ma przymiotu nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. lub przymiot ten posiadała, ale go utraciła np. wskutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jej położenia na obszarze przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne, nadal może być nieruchomością rolną w rozumieniu art. 461 k.c., a wówczas zakres prawa pierwokupu i uprawnionych do jego wykonania określa tylko art. 166 § 1 k.c. Zauważmy, że ustawowe prawo pierwokupu stanowi swoiste ograniczenie swobody obrotu, zatem kryteria jego zastosowania w konkretnym przypadku, jak chociażby zbycia udziału we współwłasności

¹⁹ Takie podejście stanowi zmianę w stosunku do pierwotnego brzmienia, które odnosiło się do powierzchni gospodarstwa nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych. Rezygnacja z kryterium powierzchniowego, odwołującego się do powierzchni użytków rolnych, wpływa na zakres pojęcia „gospodarstwo rolne”. Ponadto ustawodawca nowelizacją u.k.u.r. z 26 kwietnia 2019 r. podkreślił, że norma obszarowa 1 ha dotyczy łącznej powierzchni wszystkich nieruchomości rolnych i nie ma wymogu, żeby co najmniej jedna nieruchomość miała 1 ha powierzchni.

²⁰ Zmiany te weszły w życie 30 kwietnia 2016 r.

nieruchomości rolnej, powinny być jednolite w odniesieniu do wszystkich nieruchomości rolnych.

Podobne konsekwencje pojawiają się w przypadku zasiedzenia nieruchomości rolnej na podstawie znowelizowanego art. 172 k.c. W wyniku nowelizacji i dodania § 3 nabywcą nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r. przez zasiedzenie może być jedynie rolnik indywidualny w rozumieniu tej ustawy, jeżeli – ustalona zgodnie z przepisami art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r. – powierzchnia nieruchomości rolnej wraz z nieruchomościami stanowiącymi jego własność nie przekroczy 300 ha użytków rolnych.

Należy podkreślić, że wprowadzenie do instytucji zasiedzenia kategorii rolnika indywidualnego jako jedynie uprawnionego do nabycia w tym trybie nieruchomości rolnej, w dodatku na podstawie aktu pozakodeksowego, po raz kolejny narusza spójność Kodeksu cywilnego²¹. W dodatku tak skonstruowany przepis materialnoprawny nie uwzględnia regulacji proceduralnych ani stanowiska judykatury, która konsekwentnie stoi na stanowisku, że sąd nie jest związany datą upływu okresu zasiedzenia wskazaną we wniosku²². W praktyce pojawia się problem, w jakiej dacie osoba ubiegająca się o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości rolnej przez zasiedzenie powinna być rolnikiem indywidualnym. Jak głosi doktryna, wykładnia gramatyczna przepisu art. 172 § 3 k.c. prowadzi do wniosku, że spełnienie tej przesłanki powinno być powiązane z nabyciem własności²³. Może się jednak okazać, że jeżeli do zasiedzenia miałyby dojść w innej dacie niż wskazana we wniosku, to osoba, na rzecz której miałyby zostać stwierdzone nabycie własności przez zasiedzenie, nie będzie miała przymiotu rolnika indywidualnego. Konstatacja, że w takim przypadku sąd powinien oddalić wniosek, wydaje się trudna do zaakceptowania, a jednak nie można jej w praktyce orzeczniczej wykluczyć. W takim przypadku doszłoby do sytuacji, w której nie byłoby możliwe uregulowanie własności nieruchomości rolnej, a jej stan byłby niepewny. Należy także zauważyć, że nawet jeśli dojdzie do zasiedzenia, gdyż uprawniony zdoła wykazać przymiot rolnika indywidualnego i spełni pozostałe przesłanki, to musi liczyć się z tym, że w odniesieniu do takiej nieruchomości rolnej Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa działający na rzecz Skarbu Państwa będzie dysponował na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4a

²¹ J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 23 i nn.; 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 i nn.

²² Por. postanowienie SN z 27 listopada 2014 r. (IV CSK 128/14, LEX nr 1616919).

²³ Por. J. Naczyńska, w: M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018, s. 259; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 46.

u.k.u.r. uprawnieniem do złożenia oświadczenia o odpłatnym nabyciu nieruchomości (zwanym też prawem nabycia). Wydaje się, że taki stan prawny w zakresie zasiedzenia nieruchomości rolnych wymaga pilnej interwencji ustawodawcy, w przeciwnym wypadku zagrożeniem dla realizacji celów polityki rolnej stanie się nieformalny obrót ziemią.

Kolejna ingerencja przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w regulację kodeksową dotyczy art. 210 k.c., do którego dodany został § 2, obowiązujący od 30 kwietnia 2016 r. Zgodnie z tym przepisem zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów u.k.u.r. następuje z uwzględnieniem jej przepisów. Przed wszystkim należy wskazać na niespójność tego przepisu z art. 213 k.c., który reguluje sądowe zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego, a nie nieruchomości rolnej²⁴. Rodzi się więc pytanie, czy przepisy u.k.u.r. stosuje się również w przypadku sądowego zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej. Wydaje się, że wykładnia systemowa powinna prowadzić do konstatacji, że skoro art. 210 § 2 k.c. dotyczy zarówno nieruchomości rolnej, jak i gospodarstwa rolnego, to również sądowe zniesienie współwłasności na podstawie art. 213 k.c. będzie obejmowało nie tylko gospodarstwo rolne, ale także nieruchomość rolną, ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z konieczności stosowania w tym zakresie przepisów u.k.u.r. Konstatacja ta nie rozwiewa jednak kolejnych problemów interpretacyjnych, wynikających z dualizmu definicyjnego nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego w k.c. i u.k.u.r., o którym była już mowa. Konsekwencje tego dualizmu dotyczą również wykładni art. 210 § 2 k.c., który odsyła przecież do przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jak wcześniej sygnalizowano, w dotychczasowym stanie prawnym kwestie te były oczywiste ze względu na to, że jeżeli dochodziło do zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej lub gospodarstwa rolnego, to zastosowanie miały definicje kodeksowe tych pojęć – dla nieruchomości rolnej definicja określona w art. 461 k.c., a dla gospodarstwa rolnego – definicja zawarta w art. 553 k.c. Po nowelizacji art. 210 k.c. powstaje pytanie, czy zniesienie współwłasności na podstawie art. 210 § 2 k.c. obejmuje wszystkie nieruchomości rolne w rozumieniu kodeksowym, czy zgodnie z art. 2 pkt 1 u.k.u.r., który należy w tym przypadku uwzględnić, z tego zakresu wyłączone zostają nieruchomości przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Przypomnijmy, że taka nieruchomość, niebędąca rolną w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, nadal może pozostawać rolną w znaczeniu

²⁴ Przepisy art. 213 i nast. k.c. stosuje się również odpowiednio do działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne.

kodeksowym. Wydaje się, że wykładnia językowa art. 210 § 2 k.c. skłania do opowiedzenia się za drugim rozwiązaniem, choć może ono budzić wątpliwości, jeśli chodzi o systematykę i spójność Kodeksu cywilnego.

Podobny problem interpretacyjny dotyczy pojęcia gospodarstwa rolnego. W tej sferze art. 210 § 2 również odsyła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie można jednak zapominać, że zawarta w art. 2 pkt 2 u.k.u.r. definicja gospodarstwa rolnego modyfikuje definicję kodeksową w ten sposób, że wprowadza szczególną normę obszarową, a mianowicie z gospodarstwem rolnym w rozumieniu u.k.u.r. mamy do czynienia wówczas, gdy powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha²⁵. W konsekwencji także w odniesieniu do gospodarstwa rolnego powstaje problem, czy przedmiotem zniesienia współwłasności w art. 210 § 2 k.c. ma być każde gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksowym, czy tylko gospodarstwo rolne, które spełnia normy obszarowe określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Podobnie jak w przypadku nieruchomości rolnej, wykładnia językowa komentowanego przepisu skłania do opowiedzenia się za drugim rozwiązaniem. I także tutaj narusza spójność Kodeksu cywilnego.

Jeśli chodzi o jednolitość stosowania tego przepisu, niecelowe jest wprowadzanie odmiennych reżimów prawnych dla gospodarstw rolnych i nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem przepisów kodeksowych i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Spiwem dla wykładni tych pojęć powinien być art. 23 Konstytucji RP²⁶, przewidujący zasadę szczególnej ochrony gospodarstwa rodzinnego jako swoistego warsztatu produkcyjnego. Zasada ta powinna być stosowana zarówno do gospodarstwa rolnego, jak i nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego.

Kolejne problemy interpretacyjne wyłaniają się na tle „uwzględniania” przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w przypadku sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Wymóg ten wynika wprost z dodanego do art. 213 k.c. § 2, który obowiązuje od 30 kwietnia 2016 r. W tej sferze w pełni aktualne pozostają przedstawione wyżej konsekwencje zróżnicowania definicyjnego pojęcia gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Warto jednak podkreślić, że w art. 213 k.c. mowa jest jedynie o gospodarstwie rolnym, podczas gdy art. 210 k.c. dotyczy zarówno gospodarstwa rolnego, jak i nieruchomości rolnej. Powstaje zatem problem, czy zakres znowelizowanego

²⁵ Nowelizacji art. 2 pkt 2 dokonano na podstawie ustawy z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080).

²⁶ Ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

art. 210 k.c. obejmuje także nieruchomości rolną w przypadku sądowego zniesienia współwłasności, o którym stanowi art. 213 k.c. Wydaje się, że – przy uwzględnieniu reguł wykładni systemowej, pozwalających na utrzymanie względnej spójności regulacji prawnej – należy przyjąć, że przedmiotem sądowego zniesienia współwłasności według zasad szczególnych, o których mowa w art. 213 i nast. k.c., będzie zarówno gospodarstwo rolne, jak i nieruchomości rolna.

Zastrzeżenie to nie wyjaśnia jednak kolejnych wątpliwości interpretacyjnych powstających na gruncie art. 213 k.c. W szczególności odnoszą się one do sytuacji, w której zgodnie z art. 213 § 1 k.c. sąd ma obowiązek przyznania gospodarstwa rolnego jednemu ze współwłaścicieli, gdy podział gospodarstwa rolnego okaże się sprzeczny z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej²⁷. Zgodnie z § 2 tego artykułu w takiej sytuacji, nawet jeśli współwłaściciele wyrażą zgodę na przyznanie takiego gospodarstwa jednemu z nich, sąd zobowiązany jest do uwzględniania w tym zakresie przepisów u.k.u.r.

Do czasu nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dokonanej przywołaną ustawą z 26 kwietnia 2019 r., w takim przypadku sąd musiał badać, czy wskazany kandydat spełnia wymogi podmiotowe (jest rolnikiem indywidualnym) oraz czy nabywana w wyniku zniesienia współwłasności nieruchomości rolna nie przekracza (wraz z nieruchomościami będącymi już przedmiotem własności tego kandydata) normy obszarowej 300 ha użytków rolnych. Zauważmy, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego posługuje się w tej materii kategorią nieruchomości rolnej, a art. 213 k.c. – pojęciem gospodarstwa rolnego. W tym zakresie znów widać brak spójności między tymi regulacjami prawnymi. Warto przypomnieć, że art. 4a u.k.u.r., nakazujący stosowanie jej przepisów odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, tych niespójności nie usuwa, choć jak wyżej wskazano, stosując reguły wykładni systemowej, należy przyjąć, że ograniczenia odnoszące się w u.k.u.r. do nieruchomości rolnej w Kodeksie cywilnym muszą być stoso-

²⁷ K. Stefańska, *Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 3, s. 3. Aktualność zachowuje również – pomimo zmiany stanu prawnego – uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 15 grudnia 1969 r., III CZP 12/69 (publ. OSNCP 1970, nr 3, poz. 39), w której SN stwierdził, że jeśli chodzi o jakość i konfigurację (rozkład) użytków rolnych, to rozważenia wymaga celowość podziału w naturze wtedy, kiedy rodzaj użytków lub niska jakość gleby nie dają gwarancji prowadzenia na wydzielonej współwłaścicielowi działce produkcyjnej samodzielnej i mającej perspektywę dalszego rozwoju zorganizowanej jednostki gospodarczej. Zasada ta dotyczy zarówno sytuacji, gdy jednostka gospodarczo nieżywotna miałyby powstać w całości z wydzielenia gruntów z gospodarstwa, jak i sytuacji, gdy wydzielone z gospodarstwa grunty miałyby stanowić uzupełnienie posiadanych już odrębnych gruntów współwłaściciela.

wane również do gospodarstwa rolnego, będącego przedmiotem zniesienia współwłasności. W doktrynie wskazywano, że zastosowanie tych ograniczeń, wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w postępowaniu sądowym o zniesienie współwłasności uniemożliwiało w istocie współwłaścicielom dokonanie wyboru tego z nich, któremu należało przyznać gospodarstwo rolne, w przypadku braku możliwości podziału gospodarstwa rolnego w naturze²⁸.

Mankamenty te miały zostać usunięte w wyniku nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dokonanej ustawą z 26 kwietnia 2019 r. Zgodnie z dodanym art. 2a ust. 3 pkt 10 u.k.u.r., począwszy od 26 czerwca 2019 r., nie stosuje się przepisów art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zniesienia współwłasności²⁹. W aktualnym stanie prawnym nie ma zatem wymogu, aby gospodarstwo rolne mogło zostać przyznane wyłącznie rolnikowi indywidualnemu, ani nie ma zastosowania norma obszarowa, o której mowa w art. 2a ust. 2 u.k.u.r.³⁰

Zauważmy jednak, że pomimo nowelizacji u.k.u.r. nie dokonano stosownej zmiany w art. 213 § 2 k.c. Powstaje zatem kolejna wątpliwość, czy brak odniesienia nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do Kodeksu cywilnego jest wynikiem „przeoczenia” ustawodawcy, czy zabiegiem celowym. Jeżeli to drugie, to powstaje kolejne pytanie: jakie przepisy u.k.u.r. sąd powinien – zgodnie z art. 213 § 2 k.c. – „uwzględnić”, przyznając gospodarstwo rolne współwłaścicielowi, na którego zgodę wyrazili pozostali współwłaściciele. Wydaje się, że w tym zakresie mamy do czynienia z normą „pustą” lub niezawierającą w tym względzie żadnej treści normatywnej³¹.

Chociaż w przypadku zniesienia współwłasności nie obowiązuje już ograniczenie wynikające z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., to przepisy tej ustawy nie wyłączyły kontroli Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), która nadal sprawowana jest za pomocą prawa nabycia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3 u.k.u.r. Co więcej, do czasu nowelizacji u.k.u.r. prawo nabycia obejmowało wyłącznie umowne zniesienie współwłasności, ponieważ w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.k.u.r. umowne zniesienie współwłasności traktowane było jak „nabycie nieruchomości rolnej (odpowiednio

²⁸ Por. D. Łobos-Kotowska i M. Stańko w komentarzu do art. 213 k.c., w: M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, s. 347.

²⁹ A także podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa i działu spadku.

³⁰ Zgodnie z tą normą powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać 300 ha użytków rolnych zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3.

³¹ Kategoria taka pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – por. wyrok TK z 14 lipca 2010 r., Kp. 9/09.

gospodarstwa rolnego) w drodze zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży”. W aktualnym stanie prawnym zakresem prawa nabycia objęte jest również sądowe zniesienie współwłasności, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r. KOWR dysponuje tym prawem, jeżeli nabycie nastąpiło w wyniku orzeczenia sądu³².

Pod pretekstem wyeliminowania najbardziej restrykcyjnych i niespójnych systemowo przepisów wprowadzono więc jeszcze większe obostrzenia. Niepokój może budzić przede wszystkim dopuszczalność nabycia nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego) przez KOWR, co do której o uprawnieniu do nabycia przez konkretną osobę stwierdził sąd w prawomocnym orzeczeniu. Warto dodać, że przepis ten jest dysfunkcyjny w relacji do przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego, bowiem orzeczenia sądowe nie zapadają w próżni prawnej, a ich podstawą jest stwierdzenie przez sąd przesłanek ustawowych nabycia nieruchomości przez konkretną osobę. Jeżeli zatem sąd dla umożliwienia realizacji uprawnienia przez KOWR ma obowiązek zawiadomienia o treści orzeczenia³³ (domniemywać należy, że orzeczenia prawomocnego), to w przypadku skorzystania z tego uprawnienia przez KOWR fikcją stają się nadzwyczajne środki zaskarżenia, jak chociażby skarga kasacyjna³⁴, których uwzględnienie nie zmieni nieodwracalnych skutków wynikających z nabycia nieruchomości przez KOWR. Taki sposób usankcjonowanej ustawowo ingerencji KOWR, działającego na rzecz Skarbu Państwa i kontrolowanego przez organy władzy wykonawczej, w działanie sądów wydaje się trudny do zaakceptowania. Wątpliwa staje się również pewność obrotu prawnego, jeżeli stan prawny ustalony orzeczeniem sądowym, przyznającym określonej osobie własność nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego), może zostać w istocie zakwestionowany przez wykonanie prawa nabycia.

Kolejny problem, który wyłania się na tle niespójnej regulacji prawnej, dotyczy wykładni art. 214 § 3 k.c. Zgodnie z tym przepisem jeżeli sąd na zgodny wniosek współwłaścicieli zarządzi sprzedaż gospodarstwa rolnego, stosownie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, to również w tej sytuacji ma obowiązek uwzględniania przepisów u.k.u.r., o ile gospodarstwo to jest jednocześnie gospodarstwem w rozumieniu u.k.u.r. W przepisie tym mamy kolejny raz do czynienia z dwoma trybami sprzedaży gospodarstwa rolnego. Jeżeli gospodarstwo rolne jest jedynie gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 553 k.c., to do jego sprzedaży stosuje się wyłącznie przepisy

³² Dotyczy to również podziału majątku i działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne (nieruchomość rolna).

³³ Zgodnie z art. 4 ust. 5 pkt 1b u.k.u.r.

³⁴ Por. art. 398¹ i nast. k.p.c.

k.p.c.³⁵ Jeżeli gospodarstwo jest jednocześnie gospodarstwem w rozumieniu art. 2 pkt 2 u.k.u.r., to w toku jego sprzedaży uwzględnia się również przepisy u.k.u.r. Warto podkreślić, że na podstawie przywołanego wyżej art. 2a ust. 3 pkt 10 ustawodawca wyłączył stosowanie wymogów podmiotowych (wymogu bycia rolnikiem indywidualnym) i wymogów przedmiotowych (normy obszarowej 300 ha) w przypadku zniesienia współwłasności.

Nie ulega wątpliwości, że zniesienie współwłasności według reguł ogólnych może nastąpić przez podział rzeczy wspólnej, przyznanie rzeczy jednemu ze współwłaścicieli (bądź kilku) lub sprzedaż rzeczy wspólnej. Wyłączenie stosowania przepisów u.k.u.r. do zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego powinno zatem – zgodnie z zasadami poprawnego wnioskowania – dotyczyć każdego ze sposobów zniesienia współwłasności. W związku z tym wydaje się, że „uwzględnienie” przepisu art. 2a ust. 3 pkt 10 u.k.u.r. powinno prowadzić do wyłączenia stosowania przepisów u.k.u.r. także w przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego poprzez jego sprzedaż. Przedmiotem podziału między współwłaścicielami jest bowiem wtedy suma uzyskana ze sprzedaży gospodarstwa, a uzasadnionym celem współwłaścicieli będzie uzyskanie jak najwyższej ceny sprzedaży. Jak jednak wcześniej wskazano, nowelizacja u.k.u.r. w tym zakresie nie spowodowała nowelizacji przepisów Kodeksu cywilnego, regulujących sądowe zniesienie współwłaścicieli gospodarstwa rolnego, w tym również art. 214 § 3 k.c. Nie można więc wykluczyć, że praktyka sądowa pójdzie w kierunku stosowania przepisów u.k.u.r. również w przypadku znoszenia współwłasności przez sprzedaż gospodarstwa rolnego, zwłaszcza gdy potencjalnym nabywcą gospodarstwa w tym trybie mogłaby być osoba, która nie jest rolnikiem indywidualnym. Bez względu na rodzaj wykładni art. 214 § 3 k.c. nie należy zapominać, że również w przypadku sprzedaży gospodarstwa rolnego z pominięciem ograniczeń u.k.u.r., o których mowa w art. 2a ust. 1 i 2, KOWR zachowuje prawo nabycia na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3. Można więc podtrzymać wcześniejsze krytyczne uwagi odnośnie do zastosowania prawa nabycia w przypadku sądowego zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego.

Wyłączenie na podstawie nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. stosowania rygorów z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r. (wymogów podmiotowych i przedmiotowych) odnosi się nie tylko do zniesienia współwłasności, ale także do działu spadku i podziału majątku. Pomimo przedstawionych niekonsekwencji ustawodawcy przyjęty kierunek zmian należy ocenić pozytywnie, choć przepisy te wciąż są niespójne z regulacją Kodeksu cywilnego. Przed wszystkim

³⁵ Por. przepisy dotyczące sprzedaży egzekucyjnej gospodarstwa rolnego.

zasygnalizowane na wstępie zniesienie w 1990 r. kodeksowych ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości rolnych przez osoby nieposiadające kwalifikacji rolniczych i zakwestionowanie w 2001 r. przez Trybunał Konstytucyjny przepisów szczególnych o dziedziczeniu gospodarstw rolnych spowodowało, że właścicielami, współwłaścicielami oraz spadkobiercami gospodarstw rolnych (nieruchomości rolnych) często stawały się osoby niezwiązane z rolnictwem. Ustawodawca powinien uwzględnić konsekwencje tego wyroku, przede wszystkim dokonując niezbędnych zmian w Kodeksie cywilnym zgodnie z kierunkami nakreślonymi w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Bez względu na konieczność zmian w Kodeksie cywilnym nawet te częściowe zmiany w u.k.u.r. umożliwiają dokonywanie podziału majątku należącego do kilku osób, czy to w ramach zniesienia współwłasności (odpowiednio działu spadku), czy podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa, również gdy dotyczą osób niebędących rolnikami indywidualnymi. Warto pamiętać, że chociaż w przypadku zniesienia współwłasności, działu spadku i podziału majątku po ustaniu małżeństwa nie obowiązują już ograniczenia wynikające z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., to KOWR nadal może sprawować kontrolę nad tymi czynnościami poprzez prawo nabycia. Zgodnie z tymi przepisami nabywca nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego) jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia jej nabycia, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście. W tym okresie nabyta nieruchomość nie może zostać zbyta ani oddana w posiadanie innym osobom.

Od tych rygorów ustawodawca w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. przewidział wyjątki. Wymogów tych nie stosuje się m.in. w odniesieniu do zbycia nieruchomości osobie bliskiej ani do nieruchomości nabytej w wyniku dziedziczenia, działu spadku lub zapisu windykacyjnego³⁶. Zakres tego wyłączenia nie jest więc znów dostosowany do regulacji Kodeksu cywilnego. Zauważmy, że zgodnie z art. 1070 k.c. w razie podziału gospodarstwa rolnego, które należy do spadku, stosuje się odpowiednio przepisy o podziale gospodarstw przy zniesieniu współwłasności. Chociażby z uwagi na treść tego przepisu trudno ustalić, czym kierował się ustawodawca, wyłączając w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. nieruchomość nabytą w wyniku działu spadku, a nie obejmując tym wyłączeniem nieruchomości nabytej w wyniku zniesienia współwłasności. Jednocześnie w Kodeksie cywilnym nie został zmieniony

³⁶ Pomijamy tu kwestię niekonsekwencji tego wyłączenia. Warto jednak wspomnieć, że niezrozumiałe jest wyłączenie spod rygorów zbywania nieruchomości nabytej w wyniku zapisu windykacyjnego, a utrzymanie obostrzeń w przypadku zapisu zwykłego.

przepis art. 1070¹ k.c., który nakazuje „stosowanie” przepisów u.k.u.r. dotyczących zbycia nieruchomości rolnej do zbycia spadku lub części spadku, obejmującego nieruchomość rolną w rozumieniu przepisów u.k.u.r. Przepis ten kolejny raz wskazuje na dysfunkcjonalność regulacji prawnej, nawet w zakresie przyjętej terminologii. W poprzednio analizowanych przepisach art. 213 i 214 § 3 k.c. ustawodawca nakazuje „uwzględnić” przepisy u.k.u.r., w przywołanym zaś przepisie mowa jest o „stosowaniu” przepisów u.k.u.r. Nie ma racjonalnych przesłanek, aby ustalić, czym się kierował w tym zakresie ustawodawca. Wydaje się, że taka redakcja przepisów jest niestety wynikiem zwykłego zaniedbania legislacyjnego. Zauważmy, że przepis ten jest też niespójny ze znowelizowanymi przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, dotyczącymi złągodzenia rygorów w odniesieniu do nieruchomości spadkowych.

Daleko idące konsekwencje zabiegów ustawodawcy odnoszą się również do podziału majątku wspólnego, w skład którego wchodzi nieruchomość rolna (odpowiednio gospodarstwo rolne). Jeżeli bowiem podział majątku będzie konsekwencją ustanowienia rozdzielności majątkowej w czasie trwania małżeństwa, to następuje pomiędzy osobami bliskimi w rozumieniu u.k.u.r. i nie będzie podlegał rygorom tej ustawy. Oczywiście jeżeli o podziale będzie orzekał sąd, to takie prawomocne orzeczenie sąd zobowiązany będzie przesłać do KOWR, który zachowuje prawo nabycia.

Jeżeli jednak podział majątku następuje po ustaniu małżeństwa, to przesłanka „osoby bliskiej” znika, gdyż ustawodawca nie rozciągnął pojęcia „osoby bliskiej” na byłych małżonków, co prowadzi do trudnych do zaakceptowania skutków w zakresie wykładni przepisów u.k.u.r. W takiej bowiem sytuacji podział majątku, w wyniku którego jeden z byłych małżonków otrzyma nieruchomość rolną, spowoduje, że będzie on zobowiązany m.in. do osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat. Oczywiście również w takim przypadku KOWR zachowuje prawo nabycia, nawet gdy o podziale orzeka sąd. Stan taki należy ocenić krytycznie, gdyż trudno przyjąć, by w tym przypadku ustawodawcy przyświecały cele, o których mowa w art. 1 u.k.u.r.

Dysfunkcjonalność regulacji prawnej wzrasta, jeśli przepisy u.k.u.r. zestawimy z przepisami proceduralnymi dotyczącymi zniesienia współwłasności, działu spadku i podziału majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami. Zgodnie z art. 689 k.p.c. jeżeli cały majątek spadkowy lub poszczególne rzeczy wchodzące w jego skład stanowią współwłasność z innego tytułu niż dziedziczenie, dział spadku i zniesienie współwłasności mogą być połączone w jednym postępowaniu. Ponadto na

podstawie art. 567 § 3 k.p.c. do postępowania o podział majątku wspólnego po ustaniu wspólności majątkowej między małżonkami stosuje się odpowiednio przepisy o dziale spadku.

Przepisy procedury cywilnej zezwalają zatem na połączenie w jednym postępowaniu zniesienia współwłasności, działu spadku i podziału majątku po ustaniu wspólności majątkowej. Konsekwencją tego jest wydanie jednego orzeczenia sądowego. Tymczasem u.k.u.r. przewiduje różne rygory w przypadku zniesienia współwłasności, działu spadku czy podziału majątku. Zróżnicowanie to nie jest uzasadnione w nakreślonych w art. 1 u.k.u.r. celach regulacji prawnej.

IV. Przedstawione przykłady niespójnych z regulacjami kodeksowymi przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe nowelizowanie Kodeksu cywilnego przez dokonywanie zmian w przepisach szczególnych. Nawet jeśli niektóre rozwiązania kodeksowe, zwłaszcza w obszarze obrotu nieruchomościami rolnymi (tu: gospodarstwami rolnymi), nie w pełni odpowiadają wymogom w zakresie ochrony ziemi rolniczej, to ochrony tej nie zapewniają również przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co więcej, dysfunkcyjność tej ustawy oraz jej skutki dla prawidłowej wykładni przepisów kodeksowych powinny skłaniać do refleksji nad kształtem przyszłej regulacji prawnej.

Przedstawione rozważania nie uprawniają do formułowania założeń przyszłych rozwiązań prawnych w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi (gospodarstwami rolnymi). Jednak nowy model dziedziczenia gospodarstw rolnych, w tym model działu spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne, powinien zostać wypracowany i wprowadzony do Kodeksu cywilnego, oczywiście z uwzględnieniem przywołanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2001 r. Podobny wniosek można sformułować w przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego, i to zarówno w drodze umowy, jak i orzeczenia sądowego. Szczególną uwagę należy poświęcić także podziałom majątku wspólnego małżonków, korzystając w tym zakresie z bogatego dorobku doktryny i judykatury.

Aktualny stan prawny prowadzi niejednokrotnie do dysfunkcyjności przepisów, zarówno ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jak i Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim ta ustawa się do niego odnosi.

Dokonywanie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i ostateczna jej postać muszą być ściśle związane z określeniem długofalowych celów polityki rolnej, w tym polityki ochrony ziemi rolniczej, a jednocześnie gwarantować pewność i bezpieczeństwo obrotu.

Tymczasem wprowadzone lub zmieniane często *ad hoc*, na zamówienie polityczne, rozwiązania nie służą realizacji celów polityki rolnej państwa ani nawet celów samej ustawy. Brakuje przede wszystkim rozwiązań systemowych, ustawodawca zaś mnoży kazuistyczne przepisy, których jedynym celem jest „uszczelnienie” ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Te często wadliwe legislacyjnie rozwiązania przenoszone są następnie na grunt Kodeksu cywilnego poprzez nakazanie „uwzględniania” bądź stosowanie rygorów u.k.u.r. do konstrukcji kodeksowych. Z tego powodu zamiast spójnego systemu prawnego w kodeksie powstają różne reżimy znoszenia współwłasności, działa spadku czy podziału majątku, zależnie od tego, czy nieruchomość rolna (odpowiednio gospodarstwo rolne) spełnia te kryteria w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i Kodeksu cywilnego, czy tylko według Kodeksu cywilnego. Zróżnicowanie tych reżimów nie prowadzi w żadnej mierze do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej, a jedynie pogłębia destabilizację całego systemu. Przykładem takiej regulacji prawnej była znowelizowana w 2019 r. ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, w której poprawianie błędów doprowadziło do powstania kolejnych. Te zaś zostały następnie przeniesione na grunt Kodeksu cywilnego, w którego przepisach nakazuje się stosowanie przepisów u.k.u.r. W przedstawionym aktualnym stanie prawnym nie jest już możliwe dokonywanie wykładni prawa odpowiadającej regułom poprawności.

THE APPLICABILITY OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM TO LEGAL REGULATIONS GOVERNING AGRICULTURE IN THE CIVIL CODE

Summary

The considerations concern the applicability of the provisions of the Act on shaping the agricultural system to the legal regulations of agriculture contained in the civil code. The focus is on the inheritance of agricultural holdings, as well as the division of inheritance consisting of an agricultural holding, the abolition of joint ownership of an agricultural holding and the division of joint property of spouses, taking into account the provisions of the Act on shaping the agricultural system. The intention of the legislator was to ensure protection of agricultural land also in the scope of trading in agricultural real estate that has been provided for in the civil code. However, there are doubts regarding the interpretation of the terms used in both legislative acts as it leads to certain differences in the understanding of institutions defined in the code. However, this is an unacceptable situation and the provisions of special laws must not change the legal definitions of agricultural institutions guaranteeing agricultural property. This way of “amending” the civil code results in the inconsistency and dysfunctionality of the legal system.

L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO E LE REGOLAZIONI GIURIDICHE RIGUARDANTI L'AGRICOLTURA CONTENUTE NEL CODICE CIVILE

Riassunto

Le considerazioni svolte riguardano il problema di applicazione delle disposizioni di legge sul regime agricolo nel campo relativo alle regolazioni giuridiche riguardanti l'agricoltura contenute nel codice civile. Nello specifico, tenendo conto della legge in esame, si intende discutere la successione delle aziende agricole, inclusa la divisione dell'eredità, di cui fa parte l'azienda agricola, la cessazione della comproprietà nonché la cessazione della divisione del patrimonio comune dei coniugi. L'obiettivo che il legislatore si è prefissato è stato quello di garantire la tutela dei terreni agricoli, prevista nelle disposizioni del codice civile, pure a livello della compravendita degli immobili agricoli. Sorgono, tuttavia, dubbi interpretativi relativi alla mancanza di identità semantica nelle espressioni utilizzate in entrambi gli atti giuridici, il che porta a modificare istituti codicistici. È inaccettabile che, in virtù delle disposizioni di leggi specifiche, vengano modificati gli istituti giuridici riguardanti l'agricoltura contenuti nel codice, posti a garanzia della proprietà agricola. Questo modo di "modificare" il codice civile porta a incoerenze e disfunzioni del sistema giuridico.

PIOTR IWASZKIEWICZ

ORCID: 0000-0002-1145-6412

Problematyka prawna obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w świetle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 26 kwietnia 2019 r.

1. Przedmiotem rozważań są zmiany w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadzone ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw¹. Nowelizacja wpłynęła na wykonywanie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) uprawnień powierniczych określonych ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² w zakresie dysponowania mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Analizowana nowela nie zmieniła jednak podstawowych regulacji obrotu gruntami skarbowymi określonych ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³. W literaturze wpływ ustawy z 2016 r. na obrót nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stał się przedmiotem wielu rozważań⁴, natomiast zmiany w zakresie tego obrotu

¹ Dz. U. poz. 1080 (dalej: nowelizacja lub nowela).

² Tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 396 z późn. zm. (dalej: u.g.n.r.).

³ Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 869 (dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży).

⁴ O wpływie ustawy na obrót nieruchomościami Zasobu pisali m.in.: A. Suchoń, *Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2018, nr 2; R. Michałowski, *Nowy kształt*

spowodowane nowelizacją z 2019 r. nie spotkały się z zainteresowaniem doktryny.

W artykule zostanie dokonana ocena skutków zmian wprowadzonych analizowaną nowelą na obrót nieruchomościami rolnymi Zasobu. Będzie ona uwzględniać zadania realizowane przez KOWR zgodnie z art. 9 ustawy z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁵. Wykonywanie tych zadań, zwłaszcza w zakresie wspierania gospodarstw rodzinnych, nie jest możliwe w oderwaniu od postanowień ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶. Dlatego analiza skutków wywołanych nowelizacją w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wymaga również uwzględnienia jej przepisów.

Za zasadnością podjęcia tego tematu przemawia znaczący wpływ nowelizacji na istotne aspekty obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu. Dotyczy to zwłaszcza zmian w zakresie obrotu dzierżawnego, w tym modyfikacji jego zasad wynikającej z możliwości wdzierżawiania przez KOWR ośrodków produkcji rolniczej. Równie ważne są zmiany w zakresie organizowania przez KOWR przetargów ograniczonych dla osób tworzących lub powiększających gospodarstwa rodzinne o nieruchomości rolne Zasobu.

2. Ujednolicenie zasad obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu z regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowi jedną z najważniejszych zmian spowodowanych nowelizacją. W celu realizacji tego zamierzenia ustawodawca wyłączył możliwość gospodarowania przez KOWR w drodze przetargów ograniczonych nieruchomościami rolnymi Zasobu, które nie służą powiększaniu lub tworzeniu gospodarstw rodzinnych. Znowelizowany art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. wyklucza możliwość wdzierżawiania, a także sprzedaży przez KOWR w ramach tych przetargów nieruchomości rolnych Zasobu, których powierzchnia jest mniejsza niż 1 ha.

Wprowadzona nowelą norma powierzchniowa stanowi kryterium wyłączające możliwość rozdysponowania danej nieruchomości niezależnie od jej przeznaczenia w aktach planistycznych wymienionych w dalszej części art. 24 ust. 1 pkt 1. Obowiązkiwanie tej normy należy odnieść do określonej w art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. konstrukcji przetargów ograniczonych, organizowanych przez KOWR dla osób zamierzających utworzyć gospodarstwo

przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV; A. Perzyna, *Sprzedaż państwowych gruntów rolnych – uwagi na tle nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 481 (dalej: ustawa o KOWR).

⁶ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1362 (dalej: u.k.u.r.).

rodzinne. Gospodarstwo to zgodnie z art. 5 ust. 1 u.k.u.r. stanowi kwalifikowaną postać gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem, że powierzchnia tworzącej go nieruchomości (lub łączna powierzchnia tworzących go nieruchomości) jest nie mniejsza niż 1 ha. Analizowana zmiana jest zatem w pełni uzasadniona, gdyż dostosowuje mechanizmy wspierania gospodarstw rodzinnych przy wykorzystaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa do regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

O możliwości przeznaczenia nieruchomości rolnej Zasobu do rozdysponowania w formie przetargu ograniczonego decyduje zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. – oprócz kryterium powierzchniowego – jej przeznaczenie w określonych aktach planowania przestrzennego. Do przetargów tych nie mogą być na mocy tego przepisu kwalifikowane nieruchomości, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, miejscowym planie rewitalizacji oraz miejscowym planie odbudowy zostały przeznaczone na cele inne niż rolne. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o możliwości rozdysponowania nieruchomości rolnej Zasobu decyduje zaś jej przeznaczenie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jeśli zgodnie z treścią tego aktu nieruchomość przeznaczona jest na cele niezwiązane z kierunkami i zasadami kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, to nie może ona zostać wydzierżawiona ani zbyta w ramach przetargu ograniczonego.

W wyniku nowelizacji zasady kwalifikowania nieruchomości rolnych Zasobu do przetargów ograniczonych, służących wspieraniu gospodarstw rodzinnych, stały się zbieżne z regulacjami u.k.u.r. Ustawodawca powiązał bowiem możliwość rozdysponowania przez KOWR nieruchomości rolnych w tym trybie nie tylko z kryteriami funkcjonalnymi oraz faktycznymi, właściwymi kodeksowemu rozumieniu nieruchomości rolnych⁷, ale także z kryteriami formalnymi. Kryteria te są kluczowe dla uznania danej nieruchomości za nieruchomość rolną na potrzeby ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego aktu jeśli dana nieruchomość może uznana zostać za nieruchomość rolną w świetle regulacji Kodeksu cywilnego, to decydujące jest jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji tego kiedy wskazany akt prawa miejscowego określa przeznaczenie nieruchomości na cele inne niż rolne, traci ona status nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy

⁷ Zgodnie z art. 1 pkt 1 u.g.n.r. gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa tworzącym Zasób obejmuje nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych.

o kształtowaniu ustroju rolnego i tym samym nie może wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego.

Należy zwrócić uwagę, że o możliwości rozdysponowania danej nieruchomości rolnej Zasobu w ramach przetargów ograniczonych decydujące są zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. nie tylko postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Postanowienia planu są natomiast jedynym wyznacznikiem o charakterze formalnym decydującym o możliwości uznania danej nieruchomości za nieruchomość rolną w świetle art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Katalog aktów planowania przestrzennego określony w art. 24 ust. 1 u.g.n.r., pozwalający uznać nieruchomość rolną Skarbu Państwa za kwalifikującą się do rozdysponowania na potrzeby wspierania gospodarstw rodzinnych, jest więc szerszy i obejmuje nie tylko studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale także miejscowe plany rewitalizacji oraz miejscowe plany odbudowy.

Aby wyjaśnić tę rozbieżność, należy wskazać, że miejscowy plan rewitalizacji powinien być traktowany na równi z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego⁸. Również treść miejscowego planu odbudowy, do której odwołuje się art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. może przesądzać o nierolnym charakterze nieruchomości w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w analizowanym zakresie ma istotne znaczenie praktyczne. Dzięki wprowadzonej zmianie ustawodawcy udało się wyeliminować występującą uprzednio możliwość rozdysponowywania przez KOWR nieruchomości rolnych Zasobu, które w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie mogły zostać uznane za wchodzące w skład gospodarstw rodzinnych. Przesądzało o tym przeznaczenie tych nieruchomości na cele inne niż rolne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Po wprowadzonej nowelą zmianie rozdysponowanie takich nieruchomości Zasobu w trybie przetargu ograniczonego nie jest możliwe.

Ustawodawca w ramach nowelizacji dokonał również dalszych zmian w zakresie organizowania przez KOWR przetargów ograniczonych. Modyfikacji poddane zostały dotychczasowe zasady organizowania tych prze-

⁸ Zgodnie z art. 37f ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1945 z późn. zm.) miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Stosownie do art. 37n ust. 2 tego aktu: „ilekroć w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji”.

targów dla osób młodych, związanych z rolnictwem, chcących rozpocząć działalność rolniczą. Taką możliwość przewiduje art. 29 ust. 3bb u.g.n.r. Zmiana dotyczy punktu 1 tego przepisu, zgodnie z którym do udziału w przetargach ograniczonych uprawnione zostały osoby, które nie ukończyły 40 lat, w przypadku gdy spełniają wymogi stawiane przez normodawcę rolnikowi indywidualnemu (poza 5-letnim okresem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego).

W wyniku nowelizacji uczestnictwo w przetargu ograniczonym osób będących młodymi rolnikami skorelowane zostało z realizacją przesłanek przyznania pomocy w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁹. Do przesłanek tych należy m.in. nabycie lub wejście w posiadanie gospodarstwa rolnego. Oznacza to ściślejsze powiązanie obrotu gruntami Zasobu z działaniami służącymi przyspieszeniu zmian pokoleniowych w rolnictwie, a więc ukierunkowanie obrotu tymi nieruchomościami do określonej grupy zawodowo-społecznej, która została wyodrębniona w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako kategoria prawna młodego rolnika¹⁰. W wyniku dokonanej zmiany przetargi ograniczone w większym stopniu będą służyć tworzeniu gospodarstw rodzinnych. Osoby biorące udział w tych przetargach dzięki posiadaniu wykształcenia rolniczego oraz osobistemu prowadzeniu gospodarstwa będą zaś mogły zostać rolnikami indywidualnymi¹¹.

Kolejną zmianą w zakresie organizowania przez KOWR przetargów ograniczonych jest wyłączenie z katalogu podmiotów, które nie mogą brać udziału w tych przetargach, osób posiadających akcje lub udziały w spółkach stanowiących grupy producentów rolnych. Pierwotnie art. 29 ust. 3ba pkt 3 u.g.n.r. określał, że w przetargach ograniczonych nie mogą brać udziału osoby, które posiadają udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego, będących właścicielami nieruchomości rolnych. Nie dotyczyło to jednak akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym. Nowelizacja spowodowała, że wyłączenie nie dotyczy osób, które posiadają akcje i udziały w spółce będącej grupą producentów rolnych.

Zmiana ta zasługuje na aprobatę. Należy bowiem podkreślić, że reguły Wspólnej Polityki Rolnej przyznają szczególną rolę grupom producentów rolnych. Wspólne działania produkcyjne oraz organizacyjne prowadzone

⁹ Zob. pkt 8.2.6 Działanie „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”.

¹⁰ P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009, s. 41.

¹¹ P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 84.

w ich ramach przyczyniają się do realizacji celów gospodarczych związanych z optymalizacją warunków produkcji bądź stabilizacją cen¹². Ponadto tworzenie grup i organizacji producentów zostało objęte systemem wsparcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹³.

Nowela wprowadziła zmiany dotyczące podmiotowych obostrzeń w zakresie organizowania przez KOWR przetargów ograniczonych, przewidzianych w art. 29 ust. 3bd u.g.n.r. Regulacja ta umożliwia KOWR zastrzeżenie, że ten sam podmiot nie może brać udziału w więcej niż jednym przetargu ograniczonym, jeżeli uprzednio został wyłoniony jako kandydat na nabywcę w ramach jednego z nich. Zastrzeżenie to może zostać dokonane przez KOWR jedynie w sytuacji, gdy poszczególne przetargi zorganizowano w celu sprzedaży wydzielonych przed przetargami części nieruchomości Zasobu lub kilku nieruchomości Zasobu znajdujących się na terenie jednego obrębu ewidencyjnego.

Pojęcie „obręb ewidencyjny” pojawiło się w treści art. 29 ust. 3bd w wyniku nowelizacji i zastąpiło pojęcie „miejsce”. To ostatnie choć występuje w treści rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie zostało precyzyjnie dookreślone¹⁴, mimo że § 7 tego aktu jednoznacznie wskazuje zakres pojęcia „obręb ewidencyjny”. Zmiana analizowanego przepisu niewątpliwie przyczyni się do skuteczniejszego zapobiegania koncentracji gruntów Zasobu w związku z uczestnictwem w przetargach ograniczonych.

3. Nowelizacja wpłynęła również na obrót dzierżawny nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zmiany w tym zakresie mają duże znaczenie, ponieważ w związku z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży dzierżawa stała się wiodącą formą gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu. Akt ten nie zawierał jednak regulacji dotyczących tej formy obrotu, które w pełni uwzględniałyby swoistość dzierżawy gruntów państwowych. Określenie dzierżawy jako preferowanego sposobu rozdysponowania gruntów Zasobu wymagało bowiem wprowadzenia rozwiązań zapewniających trwałość stosunku prawnego dzierżawy, a także umożliwiających dzierżawcy nabycie dzierżawionych gruntów w ramach pierwszeństwa na jasnych i spójnych zasadach. Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały dopiero na mocy nowelizacji. W pierwszej kolejności ustawodawca złagodził skutki wyłączeń gruntów Zasobu objętych umowami dzierżawy, które są

¹² B. Jeżyńska, *Agroprzedsiębiorczość*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 139.

¹³ Zob. pkt 8.2.9 Działanie „Tworzenie grup i organizacji producentów”.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 393.

następstwem zdarzeń prawnych niezależnych od woli dzierżawcy. Nowela uprzywilejowała w dostępie do nieruchomości Zasobu dzierżawców w przypadkach, gdy wyłączenia są następstwem objęcia nieruchomości trwałym zarządem w związku z realizacją inwestycji o charakterze publicznym. Dodany do treści art. 39 ust. 2 u.g.n.r. pkt 7 przewiduje, że dzierżawcy, którzy w wyniku realizacji inwestycji utracili możliwość korzystania z dzierżawionych gruntów, zostali uprawnieni do bezprzetargowego wydzierżawienia innych nieruchomości rolnych Zasobu.

Wprowadzona zmiana ma niewątpliwie na celu zrekomensowanie dzierżawcom negatywnych następstw gospodarczych wyłączeń nieruchomości z przedmiotu dzierżawy lub w skrajnym przypadku zakończenia dotychczasowego stosunku dzierżawy. Jednak skutki przyjętego rozwiązania mogą okazać się w praktyce niekorzystne dla dzierżawców. Przyznanie możliwości bezprzetargowego wydzierżawienia nieruchomości Zasobu może bowiem zostać uznane za służące naprawieniu szkody, którą mógł ponieść dzierżawca w związku z dokonanymi wyłączeniami z przedmiotu dzierżawy. Skorzystanie z możliwości bezprzetargowego wydzierżawienia nieruchomości Zasobu na mocy art. 39 ust. 2 pkt 7 u.g.n.r. może więc zamykać drogę do dochodzenia przez dzierżawcę odszkodowania. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że zgodnie z zasadą przyjętą na potrzeby tego przepisu powierzchnia wydzierżawianej bezprzetargowo nieruchomości, wyrażona w hektarach przeliczeniowych, nie powinna być większa od wyłączonej z umowy dzierżawy. Ustawodawca dąży tym samym do zagwarantowania ekwiwalentności w zakresie przydatności produkcyjnej gruntów, które wydzierżawiane są w związku z wyłączeniami. Hektar przeliczeniowy jest uznawany bowiem za konstrukcję służącą badaniu miary dochodowości gruntów rolnych¹⁵. Rozwiązanie to nie gwarantuje jednak, że objęte przez dzierżawcę na mocy art. 39 ust. 2 pkt 7 u.g.n.r. grunty Zasobu pod względem gospodarczym będą równoważne gruntom wyłączonym z umowy dzierżawy. Ustawodawca nie uwzględnił bowiem w tym zakresie kwestii wpływu dokonanych wyłączeń z umowy dzierżawy na rozłóg gruntów tworzących gospodarstwo dzierżawcy.

Wzmocnieniu pozycji dzierżawcy jako słabszej strony stosunku prawnego łączącego go z państwową osobą prawną, którą jest KOWR, służy niewątpliwie wprowadzony do treści art. 29 u.g.n.r. ust. 1aa. Uzasadnieniem działań ustawodawcy w tym zakresie jest sytuacja prawna dzierżawcy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, która różni się od sytuacji prawnej dzierżawcy gruntów prywatnych. Najdobitniej wyraża to brak możliwości

¹⁵ L. Etel, *Podatek rolny i leśny*, Warszawa 2012, s. 114.

nabycia dzierżawionych gruntów Zasobu w ramach prawa pierwokupu, które przysługuje dzierżawcy na mocy art. 3 ust. 1 u.k.u.r. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. dzierżawcy gruntów Skarbu Państwa przyznana została bowiem możliwość nabycia dzierżawionych nieruchomości w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Co do zasady pierwszeństwo w nabyciu w znacznie mniejszym stopniu zabezpiecza interesy dzierżawcy aniżeli osoby uprawnionej z tytułu ustawowego prawa pierwokupu¹⁶. Konstrukcja pierwszeństwa, określona art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., osłabia pozycję osoby gospodarującej na gruntach Skarbu Państwa poprzez powiązanie legitymacji w zakresie ich nabycia z wymogiem, aby umowa dzierżawy trwała faktycznie przez okres 3 lat. Faktyczne trwanie dzierżawy, o którym mowa w tym przepisie, jest rozumiane przy tym jako nieprzerwany bieg tego stosunku przy zachowaniu tożsamości jego stron. Ma to znaczenie dla stosowania art. 39c u.g.n.r., który został wprowadzony przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży. Regulacja ta dopuszcza w określonych przypadkach przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu na osoby bliskie dzierżawcy. Dopuszczenie przez ustawodawcę zmian podmiotowych w umowach dzierżawy nie korespondowało jednak z określonym w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. wymogiem faktycznego trwania stosunku dzierżawy, jako przesłanki umożliwiającej skorzystanie z pierwszeństwa w nabyciu. W celu usunięcia niespójności przepisów w tym zakresie na mocy nowelizacji do okresu faktycznego trwania umowy dzierżawy zalicza się nie tylko okres dzierżawy dotychczasowego dzierżawcy, ale także podmiotów, które wstąpiły w stosunek dzierżawy na podstawie art. 39c. Ponadto ustawodawca rozciągnął możliwość zaliczenia do okresu niezbędnego do skorzystania z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, które zostały wydzierżawione bezprzetargowo, okresu umowy dzierżawy nieruchomości wyłączonych z umowy dzierżawy.

Duże znaczenie dla wzmocnienia pozycji dzierżawcy gruntów rolnych Zasobu ma również zmiana wprowadzona nowelą do treści art. 38 u.g.n.r.¹⁷ Na mocy dodanego ust. 1b pkt 1 ustawodawca w sposób jednoznaczny przesądził, że do umów dzierżawy nieruchomości Zasobu nie stosuje się art. 695 k.c. Powyższe unormowanie ma na celu rozstrzygnięcie kwestii możliwości przekształcenia co do zasady terminowej umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu w umowę zawartą na czas nieokreślony.

Przepisy u.g.n.r. z jednej strony wskazują bowiem, że umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu zawierane są na czas oznaczony (art. 24 ust. 2),

¹⁶ K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11, s. 84; B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Kraków 2004, s. 199.

¹⁷ Art. 3 pkt 12 lit a nowelizacji.

z drugiej – nie wykluczają możliwości zawierania takich umów na czas nieoznaczony (art. 38 ust. 1a oraz art. 39 ust. 5). Niemniej zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 2 KOWR zawiera umowy dzierżawy jedynie na czas określony. Nie oznacza to jednak, że umowy dzierżawy gruntów Zasobu nie mogły, wskutek faktycznego okresu ich trwania przekraczającego 30 lat, przekształcić się na mocy art. 695 k.c. w umowy zawarte na czas nieokreślony. Wyłączenie przez nowelę możliwości stosowania tego przepisu na potrzeby ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oznacza, że w praktyce umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu będą miały charakter umów terminowych. Zmianę w tym zakresie należy uznać za służącą zwiększeniu trwałości stosunku dzierżawy. Pozwoli to na uniknięcie niekorzystnych dla dzierżawców skutków prawnych, które rodzi przekształcenie umowy dzierżawy zawartej na czas określony w umowę bezterminową, w zakresie możliwości jej rozwiązania z zachowaniem krótszego okresu wypowiedzenia.

4. Szczególnie ważny w kontekście zmian regulacji normujących obrót nieruchomościami rolnymi Zasobu jest wprowadzony przez nowelizację do u.g.n.r. art. 24b¹⁸. Przepis ten przewiduje możliwość wydzierżawiania przez KOWR ośrodków produkcji rolniczej. Zgodnie z jego treścią ośrodki te tworzą wyodrębnione z Zasobu nieruchomości oraz inne składniki mienia, stanowiące nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą, o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie.

Wyodrębnienia mienia tworzącego ośrodek dokonuje dyrektor generalny KOWR po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W tym zakresie rodzi się pytanie o naturę prawną tych czynności. Literalne brzmienie przepisu art. 24b wskazuje, że na skutek działań dyrektora generalnego KOWR dochodzi do wyodrębnienia nieruchomości oraz mienia z Zasobu, a więc *de facto* wyłączenia go z Zasobu. Przyjęcie powyższej literalnej wykładni oznaczałoby jednak, że mienie to przestaje być przedmiotem stosunku powiernictwa. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 u.g.n.r. Skarb Państwa powierza KOWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia tworzącego Zasób, przy czym wykonywanie tych praw następuje z momentem przekazania mienia do Zasobu w trybie wskazanym w tym akcie¹⁹. Tym samym literalnie rozumiane czynności wyodrębnienia ośrodka z Zasobu

¹⁸ Art. 3 pkt 6 nowelizacji.

¹⁹ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 111.

oznaczałyby, że tworzące go mienie przestałoby być przedmiotem stosunku powiernictwa. Można wówczas założyć, że mienie to po wyłączeniu z Zasobu stałoby się mieniem KOWR, a więc odrębnym od Zasobu substratem majątkowym będącym własnością tego podmiotu (nie zaś Skarbu Państwa). Przedstawiona wykładnia jest jednak nie do zaakceptowania z uwagi na regulacje ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oraz ustawy o KOWR. Ustawodawca powinien więc wskazać, że dyrektor generalny KOWR dokonuje wyodrębnienia nieruchomości i innego mienia tworzącego ośrodek w ramach Zasobu. Bez wątplenia bowiem mienie tworzące ośrodek pozostanie w Zasobie, samo zaś wyodrębnienie będzie miało charakter organizacyjny, a nie prawny.

Definicja legalna ośrodka zawarta w art. 24b ust. 1 u.g.n.r., wyrażająca sposób rozumienia tego pojęcia przez prawodawcę, wskazuje jednocześnie kryteria pozwalające na wyodrębnienie tych jednostek z pozostałego mienia Zasobu. Przepis ten odnosi się do czynników materialnych (nieruchomości) oraz mienia innego niż nieruchomości, a więc również czynników niematerialnych – praw majątkowych. Składniki te ustawodawca łączy za pomocą więzi organizacyjno-funkcjonalnej, za którą należy uznać wymóg, aby tworzyły one „nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą”. Tym samym na gruncie prawa cywilnego ośrodki można uznać za rodzaj zorganizowanych mas majątkowych. Wobec tego zasadne jest rozpatrywanie ich statusu prawnego jako gospodarstw rolnych (art. 55³ k.c.) bądź przedsiębiorstw rolnych (w rozumieniu art. 55¹ k.c.).

Zgodnie z art. 55³ k.c. gospodarstwo rolne stanowi masę majątkową, w skład której wchodzi składniki stanowiące zorganizowany, spójny system gospodarczy zdolny do osiągnięcia założonych celów, tj. prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie²⁰. Podstawę gospodarstwa rolnego zgodnie z art. 55³ k.c. stanowi mienie rozumiane jako składniki materialne oraz składniki niematerialne, które tworzą związek organizacyjno-funkcjonalny zapewniający gospodarstwu jedność techniczno-ekonomiczną²¹. Organizacja masy majątkowej, którą stanowi gospodarstwo rolne, jest jednak zawsze podporządkowana realizacji przyjętego celu ekonomicznego. W takim ujęciu ośrodki określone jako nierozzerwalna, zorganizowana całość gospodarcza, służąca prowadzeniu produkcji rolniczej, są niewątpliwie gospodarstwami

²⁰ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 8, s. 48. Traktowanie gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej masy majątkowej zostało zaaprobowane przez judykaturę, czego przejawem jest m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 10 lutego 2004 r. (sygn. IV CK 12/03).

²¹ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne a przedsiębiorstwo rolne*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2008, s. 59.

rolnymi. Tym niemniej przyjęcie tego założenia wymaga odniesienia się do strony przedmiotowej tych jednostek, która to strona jest istotnym elementem definicji określonej art. 55³ k.c. Według art. 24b u.g.n.r. ośrodki stanowią wyodrębnioną masę majątkową, na którą w pierwszej kolejności składają się nieruchomości Zasobu. Co znamienne, ustawodawca nie wskazał, że ośrodek tworzą nieruchomości rolne Zasobu. Skoro jednak posługuje się on pojęciem ośrodków produkcji rolniczej, należy założyć, że będą one wyodrębniane przede wszystkim z nieruchomości rolnych Zasobu. Dlatego wskazane byłoby, aby ustawodawca oparł definicję ośrodków na pojęciu nieruchomości rolnej, wskazując jednocześnie, że w ich skład mogą wchodzić również nieruchomości inne niż rolne, jeżeli stanowią wraz z mieniem rolnym nierozdzielalną, zorganizowaną całość gospodarczą.

Założenie, że konstrukcja normatywna ośrodków uprawnia do uznania ich za szczególny rodzaj gospodarstwa rolnego, uprawdopodobnia także identyfikowanie ich jako przedsiębiorstw rolnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pojęcia gospodarstwa rolnego oraz przedsiębiorstwa rolnego można uznać za zbliżone²².

Na gruncie art. 55¹ k.c. przedsiębiorstwo należy traktować jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej²³. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że pomimo wyraźnego wyłączenia działalności rolniczej z regulacji ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁴ nie można założyć, że działalność wytwórcza w rolnictwie nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu tej ustawy²⁵. Wniosek ten ma znaczenie w zakresie regulacji art. 24b ust. 1 u.g.n.r. jako przepisu określającego tworzenie jednostek służących prowadzeniu działalności produkcyjnej w rolnictwie. Zaakcentowanie w treści art. 24b ust. 1 u.g.n.r. kwestii doboru mienia tworzącego ośrodek przy wyraźnym zastosowaniu kryterium ekonomicznego znajduje potwierdzenie w przyjętych przez KOWR procedurach, które wskazują, że wyodrębnienie

²² R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne a przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 118. Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż wobec uznania działalności rolniczej za działalność gospodarczą uprawnione jest przyjęcie, że gospodarstwo rolne stanowi *de facto* rodzaj przedsiębiorstwa (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99; por. K. Czerwińska-Koral, *Pojęcie gospodarstwa rolnego w Kodeksie cywilnym – zagadnienia wybrane*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, t. 1, s. 393).

²³ A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, s. 32.

²⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1292 z późn. zm.

²⁵ Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (sygn. II OPS 1/07) należy przyjąć, że działalność rolnicza nie podlega jedynie reżimowi tej ustawy.

z Zasobu mienia tworzącego ośrodek będzie odbywać się z uwzględnieniem działu produkcji rolniczej, która będzie w nim prowadzona, tak aby mienie to zostało skonfigurowane w sposób maksymalizujący prowadzoną w nim produkcję towarową²⁶.

Wyodrębnienie mienia Zasobu tworzącego ośrodek będzie prowadzić w sensie faktycznym do utworzenia gospodarstwa rolnego. Przyjęta przez KOWR praktyka wykonywania art. 24b ust. 1 u.g.n.r., wyrażona w treści powoływanego zarządzenia, wskazuje, że w praktyce wyodrębnienie mienia z Zasobu na podstawie tego przepisu będzie służyć powstawaniu przedsiębiorstw rolnych, tj. jednostek, w których będzie prowadzona produkcja towarowa. W konsekwencji ośrodki te powinny być traktowane jako przedsiębiorstwa rolne, służące prowadzeniu na mieniu Zasobu działalności rolniczej ukierunkowanej na wprowadzanie wytworzonych produktów na rynek w celu osiągnięcia zysku²⁷.

Zgodnie z treścią art. 24b ust. 2 u.g.n.r. KOWR gospodaruje ośrodkami poprzez oddanie ich na czas oznaczony do odpłatnego korzystania na zasadach określonych w rozdziale 8 u.g.n.r. Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.g.n.r., otwierającym ten rozdział, ośrodek może być przedmiotem dzierżawy, najmu lub tzw. leasingu rolniczego²⁸. Wątpliwości w zakresie formy rozdysonowania ośrodka rozwiewa jednak treść ust. 3 art. 24b, zgodnie z którą KOWR zawiera umowę dzierżawy ośrodka po przeprowadzeniu przetargu. Dodatkowo w ust. 5 tego przepisu ustawodawca wskazał, że umowa dzierżawy ośrodka zawierana jest w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Bez wątpienia więc korzystanie z mienia Zasobu tworzącego ośrodki może następować tylko i wyłącznie w drodze dzierżawy. Przy okazji należy zwrócić uwagę na znaczącą modyfikację w zakresie wydzierżawiania ośrodków, wywołaną art. 24b u.g.n.r., względem generalnych zasad wydzierżawiania nieruchomości rolnych Zasobu. Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 u.g.n.r. formą domyślną wyłaniania dzierżawców nieruchomości rolnych Zasobu jest przetarg ograniczony. Tymczasem zgodnie z art. 24b ust. 3 zawarcie umowy dzierżawy ośrodka następuje po przeprowadzeniu przetargu, w którym mogą brać udział osoby fizyczne lub prawne. W przypadku gdy ośrodek będą tworzyć

²⁶ Zarządzenie Dyrektora Generalnego KOWR nr 47/2019 z 4 lipca 2019 r. w sprawie wydzierżawiania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

²⁷ R. Budzinowski, A. Suchoń, *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 325.

²⁸ K. Marciniuk, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 278.

nieruchomości rolne Zasobu w rozumieniu art. 24 ust. 1 u.g.n.r., pojawia się wątpliwość, czy KOWR będzie uprawniony do ogłoszenia przetargu ograniczonego, tj. organizowanego jedynie dla osób fizycznych. Wydaje się, że przyjęcie zawężającej wykładni, dopuszczającej udział w przetargu tylko tej grupy podmiotów, może stanowić nieuprawnione zawężenie dostępu do mienia publicznego. Ustawodawca wskazał bowiem w treści art. 24b, że w przetargu na dzierżawę może uczestniczyć osoba fizyczna lub prawna. Oznacza to, że obie grupy podmiotów uprawnione są do ubiegania się o udział w przetargu na dzierżawę ośrodka, a art. 24b stanowi przepis szczególny względem art. 24 ust. 1 u.g.n.r.

Odmienne od regulacji normujących wydzierżawianie mienia Zasobu, w art. 24b ust. 5 zawarty został katalog obligatoryjnych postanowień umowy dzierżawy, której przedmiotem jest ośrodek. W umowie dzierżawy ośrodka określa się: warunki prowadzenia działalności rolniczej na przedmiocie dzierżawy, przypadki powodujące możliwość wypowiedzenia umowy przed upływem okresu, na jaki została zawarta, przypadki powodujące zmianę wysokości czynszu oraz minimalną liczbę pracowników, jaką zobowiązany będzie zatrudniać dzierżawca. Powstaje jednak wątpliwość co do sposobu ustalania treści powyższych postanowień umowy. Ze względu na licytacyjny tryb przetargu na dzierżawę ośrodka należy przyjąć, że nie będą one częścią oferty i jako takie nie będą podlegały ocenie. Przepis art. 24b nie wskazuje bowiem na możliwość wydzierżawienia ośrodka w trybie ofertowym. Należy więc założyć, że warunki umów dzierżawy ośrodków będą określane w sposób jednostronny przez KOWR i jako takie nie będą podlegały uzgodnieniu z dzierżawcą.

5. Pomimo obowiązywania ustawowego ograniczenia sprzedaży gruntów rolnych Zasobu nowelą dokonano również modyfikacji w zakresie własnościowego obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu. Zgodnie z art. 3 pkt 8 tego aktu ustawodawca wprowadził wyjątek w bezwzględnie obowiązującej normie obszarowej określonej w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. Przepis ten uniemożliwia KOWR sprzedaż nieruchomości rolnej Zasobu, jeżeli w jej wyniku łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy przekroczy 300 ha, przy czym do powierzchni tej ustawodawca nakazał wliczać powierzchnię nieruchomości nabytych kiedykolwiek z Zasobu. Zgodnie z przywołanym przepisem noweli powyższego limitu powierzchniowego nie stosuje się natomiast do nabywanych nieruchomości, w których grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami stanowią co najmniej 70% powierzchni.

Wobec ustawowego ograniczenia sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu znaczenie tego przepisu należy rozpatrywać w aspekcie nabywania

tych nieruchomości przez dzierżawców w ramach pierwszeństwa w nabyciu. Wprowadzenie odstępstwa od reguły określonej w art. 28a ust. 1 u.g.n.r. wydaje się w pełni zasadne, gdyż umożliwia dzierżawcy nabycie w drodze pierwszeństwa przedmiotu dzierżawy, który obejmuje obiekty stawowe, mające zazwyczaj charakter wielkopowierzchniowy.

6. Powyższe rozważania, odnoszące się do najważniejszych zmian w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu, spowodowanych ustawą nowelizującą z 26 kwietnia 2019 r., pozwalają rozpatrywać regulacje tego aktu jako statuującego zmiany o charakterze systemowym. Ustawodawca, zapewniając zbieżność pojęcia nieruchomości rolnej na potrzeby obrotu nieruchomościami Zasobu z pojęciem nieruchomości rolnej występującym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, spowodował, że obrót nieruchomościami skarbowymi służy (podobnie jak obrót rynkowy) wspieraniu gospodarstw rodzinnych. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na prymat przetargów ograniczonych jako podstawowej formy rozdysponowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, służącej w założeniu tworzeniu i powiększaniu tego typu gospodarstw. Jednak dla zachowania spójności regulacji obu aktów istotne jest też stosowanie jednakowej wykładni pojęcia nieruchomości rolnej. W tym celu należy przyjąć, że interpretacja przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która została wypracowana w ramach porozumienia między Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa oraz Krajową Radą Notarialną, znajdzie odpowiednie zastosowanie do obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁹. Jest to niezbędne w odniesieniu do nieruchomości, które rozdysponowane będą w wyniku przetargów ograniczonych, a których przeznaczenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ma charakter mieszany (nieruchomość objęta jest zapisami, które określają jej przeznaczenie jednocześnie na cele rolne oraz cele inne niż rolne).

Niezależnie od tego zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 24 ust. 1 u.g.n.r. status danej nieruchomości Zasobu jako nieruchomości rolnej określany jest m.in. na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Do dokumentu tego nie odwołuje się natomiast art. 2 pkt 1 u.k.u.r. W tym zakresie należy więc postulować

²⁹ Wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce przepisów ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, <https://www.kowr.gov.pl/pobierz-plik/388633> [dostęp: 28.02.2020].

o dokonanie zmian regulacji tego ostatniego aktu³⁰. Jest to uzasadnione tym, że plany zagospodarowania przestrzennego, będące jedynym aktem planowania przestrzennego, do którego odwołują się regulacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, obejmują zaledwie 30% kraju³¹, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzenie przez radę gminy jest obowiązkowe, ma charakter powszechny. Realizacja tego postulatu usprawniłaby identyfikację rolnego charakteru nieruchomości na obszarach, na których nie obowiązują plany zagospodarowania przestrzennego.

Nowelizacja przyczyniła się również do wzmocnienia trwałości stosunku dzierżawy, co należy ocenić pozytywnie. W tym zakresie doszło do zwiększenia ochrony dzierżawcy poprzez uniemożliwienie wypowiedzenia umowy dzierżawy z zachowaniem skróconego terminu jako umowy bezterminowej. Jednocześnie nowela zracjonalizowała przesłanki korzystania z pierwszeństwa w nabyciu, wskutek czego nabycie nieruchomości Zasobu w tym trybie będzie mogło następować z uwzględnieniem możliwości dokonywania zmian podmiotowych po stronie dzierżawcy, a więc mechanizmu, który wcześniej został dopuszczony przez ustawodawcę. Służyć to będzie wzmocnieniu pozycji dzierżawcy jako samodzielnego producenta rolnego i zachęcać do prowadzenia racjonalnej gospodarki na dzierżawionych gruntach Skarbu Państwa, opartej na wieloletnim planowaniu inwestycyjno-produkcyjnym³².

Pomimo dokonanych zmian pozycja dzierżawcy gruntów rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest inna niż dzierżawcy gruntów prywatnych. Pierwszeństwo w nabyciu stanowi konstrukcję prawną, która znacznie słabiej chroni interesy dzierżawcy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa niż prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcom na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Należy więc rozważyć możliwość zastąpienia instytucji pierwszeństwa w nabyciu określonej w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. instytucją pierwokupu³³. W obecnym stanie prawnym nie ma

³⁰ Podobnie K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 26, s. 111.

³¹ *OECD Przeglądy Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018*, <https://www.oecd.org/cfe/oecd-przeglad-polityk-rozwoju-obszarow-wiejskich-polska-2018-9788376106625-pl.htm>, s. 211 [dostęp: 28.02.2020].

³² A. Suchoń, *Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 72.

³³ Do 26 września 1994 r., tj. wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 419), zgodnie z art. 29 ust. 1 u.g.n.r. dzierżawcy nieruchomości Zasobu mogli nabywać przedmiot dzierżawy na podstawie prawa pierwokupu.

bowiem uzasadnienia różnicowania przez ustawodawcę sytuacji prawnej dzierżawców nieruchomości Zasobu oraz nieruchomości prywatnych.

Wprowadzona nowelą konstrukcja ośrodków produkcji rolniczej stanowi atrakcyjną formę obrotu nieruchomościami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, która stwarza możliwość wydzierżawiania zorganizowanych pod względem funkcjonalnym jednostek produkcyjnych, w których prowadzona będzie produkcja o charakterze towarowym. Będzie to sprzyjać powstawaniu przedsiębiorstw rolnych i umożliwi Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa gospodarowanie powierzonym mu mieniem w warunkach jego racjonalnego zagospodarowania. Jednakże wyłączenie znacznych areałów gruntów Skarbu Państwa, które będą wchodzić w skład ośrodków produkcji rolniczej, może stać się zarzewiem konfliktów między większymi producentami rolnymi a rolnikami indywidualnymi. Ci ostatni mogą postrzegać organizowanie przez KOWR jednostek obejmujących ponad 50 ha gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jako tworzenie warunków sprzyjających nadmiernej ich koncentracji kosztem gospodarstw rodzinnych. Możliwość oceny wpływu art. 24b na proces gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu będzie jednak wymagać poznania problemów, które ujawnią się w praktyce stosowania tej regulacji.

**LEGAL ISSUES RELATED TO THE TRADING
IN AGRICULTURAL REAL ESTATE
OF THE TREASURY AGRICULTURAL PROPERTY STOCK
IN THE LIGHT OF THE AMENDMENT
TO THE ACT ON MANAGEMENT OF AGRICULTURAL PROPERTY
OF THE TREASURY OF 26 APRIL 2019**

Summary

The article assesses the impact of the Act of 26 April 2019 amending the Act on shaping the agricultural system and certain other acts on trading in agricultural property of the Treasury Agricultural Property Stock. The amendment significantly changed the rules of managing agricultural property of the State Treasury carried out by the National Agricultural Support Centre. In particular, the changes concerned the organisation of restricted tenders aimed at supporting family agricultural holdings, strengthening the position of the tenant of the State Treasury agricultural land as well as the creation of agricultural production centers by the National Agricultural Support Centre. The author points out the practical consequences of the changes and formulates *de lege ferenda* conclusions.

**QUESTIONI GIURIDICHE RELATIVE
ALLA COMPRAVENDITA DI IMMOBILI AGRICOLI
DEL PATRIMONIO DELL'AGENZIA FONDIARIA AGRICOLA TESORO
DI STATO ALLA LUCE DELLA MODIFICA LEGISLATIVA APPORTATA
ALLA LEGGE SULLA GESTIONE DEGLI IMMOBILI AGRICOLI
TESORO DI STATO DEL 26 APRILE 2019**

Riassunto

L'articolo si propone di valutare l'influenza della legge del 26 aprile 2019, che modifica la legge sul regime agricolo, e di alcune altre leggi esercitata nell'ambito della compravendita di immobili del patrimonio dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato. La modifica legislativa apportata ha cambiato in modo significativo le regole di gestione degli immobili agricoli Tesoro di Stato da parte del Centro nazionale per il sostegno all'agricoltura. Nello specifico, le modifiche hanno riguardato l'organizzazione di gare d'appalto ristrette, a sostegno delle aziende agricole a conduzione familiare, il rafforzamento della posizione del locatario dei terreni Tesoro di Stato, nonché la creazione di centri di produzione agricola da parte del Centro nazionale di sostegno all'agricoltura. L'autore mette in rilievo le conseguenze pratiche delle modifiche evocate e formula conclusioni *de lege ferenda*.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI*

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Liability for damage caused by unsafe innovative food – a legal perspective

1. Introduction

The subject of this article concerns liability for unsafe food. There have been several publications published so far¹ which have taken into account the specificity of the product such as food, and its impact on the civil liability regime for unsafe products. However, given the dynamic development of technology and innovation in the whole economy, and in the agri-food sector in particular and basing on the current state of research, it may be worthwhile to look at the regulations on liability for unsafe products from the perspective of a particular type of food, which is innovative food. These considerations will enable to answer the question whether the existing liability regime meets the requirements of the modern agri-food sector and protects adequately consumers' health and life from the risks that may result from product innovation.

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ See in particular: Ł. Bobeł, K. Leśkiewicz, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną przez niebezpieczny środek spożywczy*, "Przemysł Spożywczy" 2007, No. 3, p. 39 et seq.; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Pojęcie produktu niebezpiecznego na gruncie przepisów kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez ten produkt*, in: J. Mazurkiewicz (ed.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka, doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, p. 245 et seq.; P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny żywnościowy pierwotny i przetworzony. Wybrane problemy*, "Studia Iuridica Agraria" 2011, Vol. 9, p. 328 et seq.

2. Innovative food

Recent years have seen a growing variety of food innovations. As the literature shows, this is an apparent reaction to expanding consumer needs who are looking for food with particular properties, a new trend currently observed in consumer behaviour.² Customers today are increasingly frequently seeking certain types of foods with particular properties. Innovation is also an important factor influencing the efficiency and competitive advantage of food business operators in the agri-food processing industry.³ It allows them to outperform competitors on a given market, acquire new customers and keep interest of the existing ones in their products, ensuring them a stable position in a given segment.⁴ What is also worth noting is a growing number of “the most innovative food product” competitions,⁵ and even voluntary food quality certificates increasingly frequently take product innovation into account.⁶

However, what needs to be stressed as well is that neither EU nor Polish legislation has distinguished a separate catalogue of innovative food. What is more, despite the fact that there is no legal definition of the concept of innovative food, this term is frequently used in practice to categorise products. It is necessary therefore to define the scope of foodstuffs which can be classified as innovative and to define the term “innovation” itself.

Today, innovation is understood very broadly.⁷ Joseph Schumpeter, who is regarded to be the pioneer of the theory of innovation, understood it as a means of introducing new products or improving the existing ones, creating new or improving the existing production processes, using a new way of selling or buying, opening new markets, using new raw materials or semi-finished products and introducing a new organisation of production.⁸ His understanding of the concept allows to distinguish three basic types of

² T. Olejniczak, *Zakupy innowacji produktowych na rynku żywności – w świetle badań konsumenckich*, “Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, No. 25, p. 87 et seq.

³ A. Barska, *Innowacje na rynku produktów żywnościowych z perspektywy polskich i czeskich konsumentów generacji Y*, “Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2017, Vol. 17, issue 1, p. 8.

⁴ Ibidem, p. 9.

⁵ See for instance the competition “Złote Innowacje FMCG & Retail 2019;” <http://zloteinnowacje.pl/> [accessed on 30 April 2020].

⁶ See for instance the certificate “Dobry Produkt;” <https://www.portalspozywczy.pl/dobryprodukt/> [accessed on 30 April 2020].

⁷ K. Kozłowska, *Ocena wybranych aspektów innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, in: P. Urbanek, E. Walińska (eds.), *Ekonomia i zarządzanie w teorii i praktyce. Ekonomia i nauki o zarządzaniu w warunkach integracji gospodarczej*, Łódź 2016, p. 170.

⁸ J.A. Schumpeter, *Teoria wzrostu gospodarczego*, Warszawa 1960, p. 104.

innovation: the product-, process- and service-related ones.⁹ In this article, only product innovation, i.e. changes related to the introduction of new products or the improvement of the existing ones, will be discussed.¹⁰

In the light of the above, new conventional foods with specific characteristics, commonly referred to as functional foods, as well as and perhaps most importantly, foods falling into specific legal categories such as novel foods, genetically modified foods, food supplements whose placing on the EU market is subject to specific legal requirements (e.g. authorisation or notification of their placing on the market) may constitute innovative foods. Although the general principle of food law is that everything that is not prohibited by law is allowed, these products are subject to the prohibition principle.¹¹

Innovative food may certainly be the answer to the greatest challenge of modern times, which is to ensure food safety.¹² On the other hand, the consumption of new, unknown products carries the risk of negative effects on health and life. From this perspective, the research objective set out above appears to be necessary and the conclusions of the research undertaken may serve to ensure food safety being the fundamental and unconditional objective of food law.¹³

3. Strict liability

As Paweł Wojciechowski has pointed out, there are two regimes of liability for damage in civil law systems: the *ex delicto* regime and the *ex contractu* regime. The latter also indicates general liability and a specific contractual liability (warranty, guarantee).¹⁴

⁹ K. Kozłowska, *Ocena wybranych aspektów...*, p. 171.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ R. Büscher, *Was sind "Novel Food?" Zum Anwendungsbereich der "Novel Food"-Verordnung*, in: R. Streinz (ed.), *"Novel Food". Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Anwendung neuer biotechnologischer Verfahren bei der Lebensmittelherstellung*, vol. 2, Bayreuth 1995, p. 21; T.M. Spranger, *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, "ZLR – Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht" 2000, No. 1, p. 111.

¹² For more see: R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No. 2, p. 17.

¹³ Article 5 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, 31.01.2002, as amended (hereinafter Regulation No. 178/2002).

¹⁴ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 328 and the literature cited there. The author points out that this classification is not undisputable, since, on the one hand, there is a regime with

When the innovative food purchased by a consumer turns out to be unsafe or lacking compliance with food law¹⁵ this may constitute improper performance of the obligation on the part of the seller and give rise to liability.¹⁶ However, the contractual regime is restricted by the *privity of contract* principle, according to which it does not apply where the injured person is not a party to the contract but a third person.¹⁷ Given the relatively low prices of food and the risk that food can pose predominantly to human health and life, the contractual liability regime is of little practical importance.

Contractual liability under general rules involves proving a fault¹⁸ of the offender, but with regard to innovative food, due to the novel nature of the products and the complexity of the technological processes, to do so is practically or entails very high costs.¹⁹ This is because in case of innovative food effective security controls are harder to implement and as a result there is a greater likelihood that new defects will occur.²⁰ The development of technology may also involve various types of hazards and create new, previously unknown threats.²¹

The rapid development of production and trade and the associated with it risk that human life or health may be at stake have led to a situation that traditional legal solutions governing liability for damages have become ineffective.²² In response to the challenges posed by the development of technology and the application of innovation, a specific regime of liability for a hazardous product based on the principle of risk was established, thus contributing to the elimination of asymmetries in knowledge and information in the entrepreneur (business)-consumer relationship²³ known as B2C. At

a uniform scope, strictly defined as an ex-contractual regime, and, on the other hand, there are many different types, the only common and negative feature of which is that it is not a responsibility *ex contractu*.

¹⁵ For example, non-compliant with food law on labelling.

¹⁶ Pursuant to article 471 of the Civil Code or to the provisions on guarantees or warranties.

¹⁷ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 329.

¹⁸ Ibidem, p. 330 and the literature cited there. The author indicates that the efforts of the case-law were aimed at alleviating these difficulties. This was achieved through various forms of objectification of guilt. The measure of due diligence was raised, the concept of anonymous guilt was created, presumptions were made about the producer's guilt, it was considered that in case of doubt it should be decided in favour of the injured party.

¹⁹ M. Kraus, *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth 2001, p. 42.

²⁰ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, pp. 328–329.

²¹ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, p. 113.

²² P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 329.

²³ M. Kraus, *Novel Food...*, p. 42.

the same time it provides a more effective protection of the party who is economically weaker in this relationship.

The clear reference in EU law provisions on food law²⁴ to the regime of liability for a damage caused by a hazardous product suggests that this regime should be of key significance in the event of harm (damage) caused by unsafe food.²⁵ Although the regulations on liability for unsafe products do not explicitly take into account the specificity of food, the specific features of innovative food have an impact on the application of the solutions adopted.

One of the prerequisites for civil liability for a prohibited act is the fault on the part of the offender. However, the law provides that in some cases, due to the protective objectives of the regulation, certain entities will be held liable on the principle of risk arising from strict liability, even if they were without fault. This special regime is also applicable to liability for an unsafe product as well as to liability for a damage caused by an innovative foodstuff that is considered to be hazardous to the health and life of the consumer.

The approximation of the laws of the Member States on the producer's liability for damage caused by a defective product is essential because the existing disparities may distort competition, affect the movement of goods within the common market and entail different levels of consumer protection in respect of damage to health or property caused by a defective product.²⁶ The aim of the regulation is therefore to harmonise legislation across the EU. In Poland these instruments have been implemented in the Civil Code.²⁷

4. Unsafe food

The provisions governing product liability relate to a product understood as a movable thing whether or not combined with another thing, to animals and to electricity.²⁸ There is therefore no doubt that these products include also

²⁴ Article 95 of the Act of 25 August 2006 on food and nutrition safety (Journal of Laws No. 136, item 914 as amended).

²⁵ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 352. Also compare M. Syska in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, p. 1057. The author notes that the position on the primacy of the rules on liability for unsafe products over other liability regimes has no normative justification, but it should be pointed out that it is of particular practical importance with regard to food products.

²⁶ Preamble to Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, OJ L 1985, No. 210, p. 29 (hereinafter Directive 85/374/EEC).

²⁷ They are contained in articles 449¹–449¹⁰ of the Civil Code.

²⁸ Pursuant to article 449¹ § 2 of the Civil Code this definition corresponds to the definition set out in article 2 of Directive 85/374/EEC, which is the basis for regulation in all EU Member States.

foodstuffs.²⁹ Due to its specificity and the characteristics of food law, food is a special type of product. Thus the issue of liability for unsafe foodstuffs, particularly for innovative ones, is of a specific nature when compared to the liability for a defective product.³⁰

A product is unsafe if it does not provide the safety that may be expected from its normal use. Whether a product is safe is determined by the circumstances existing at the time it was placed on the market, particularly in what manner it was presented on the market and what information about its properties was given to the consumer.³¹

The standard of food health quality, i.e. its safety, has been defined in relevant norms. A food is considered unsafe if it is harmful to health or unfit for human consumption.³² In determining whether any food is unsafe, regard should be taken of the normal use of the food by the consumer, its use at each stage of production, processing and distribution, information provided to the consumer, including information on the label or other information generally available to the consumer and concerning the avoidance of specific adverse health effects associated with a particular food or category of foods.³³

In determining whether any food is injurious to health, regard must be had to the probable immediate and/or short-term and long-term effects of the food on the health of a person consuming it, but also on subsequent generations, to the probable cumulative toxic effects, as well as the particular health sensitiveness of a specific category of consumers if the food is intended for that category of consumers.³⁴

In determining whether any food is unfit for human consumption, regard shall be had to whether the food is unacceptable for human consumption according to its intended use, for reasons of contamination, whether by extraneous matter or otherwise, or through putrefaction, deterioration or decay.³⁵

Therefore, the safety assessment of a food is made taking into account its purpose which is human consumption, the circumstances in which food is prepared and consumed, the cumulative effect of undesirable ingredients, the average frequency and volume of consumption of a particular product and whether it is intended for a specific group of consumers.

²⁹ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Pojęcie produktu niebezpiecznego...*, p. 250.

³⁰ Set out in Directive 85/374/EEC.

³¹ Article 449¹ clause 3 sentence 1 and 2 of the Civil Code and article 6(1) of Directive 85/374/EEC.

³² Article 14(2) of Regulation No. 178/2002.

³³ Article 14(3) of Regulation No. 178/2002.

³⁴ Article 14(4) of Regulation No. 178/2002.

³⁵ Article 14(5) of Regulation No. 178/2002.

Of particular importance for the assessment of the safety of a product is also the manner in which it is presented and information about its properties provided to the consumer who should be reasonably well informed, attentive and circumspect, and who may be expected to have some degree of knowledge and orientation in reality, although this knowledge may not be complete and professional. Food labelling, including the labelling of certain legal categories that can be classified as innovative food, such as novel food, is regulated in detail by law.³⁶ Not only the scope of the information to be provided has been specified, but also the manner and form of its presentation. It should be noted, however, that not every failure to mark a product will result in it being considered unsafe.³⁷ As indicated above, the legal requirements as to the level of food safety address its harmlessness and suitability for human consumption. Although the information provided to the consumer is taken into account when testing the product, this does not mean that incorrect labelling automatically reclassifies the product as unsafe and entails liability of the food business operator under the regime discussed here.³⁸

In view of the prescriptive determination of the criteria of food safety and the general prohibition of the placing of unsafe food on the market, the regulation that a product cannot be considered unsafe for the sole reason that a better product has subsequently been put in circulation will be of lesser importance for innovative food.³⁹ After all, one cannot talk about more or less safe food or better food. If it turns out that a particular food does not meet the safety requirements, the food business operator is obliged to withdraw the food from the market and notify the competent public authorities and consumers about the fact if there is a reason to believe that the hazardous product has reached them.⁴⁰

³⁶ E.g. labelling requirements for novel foods may be clarified in the decision approving their putting into circulation and included in the EU list of novel foods – article 6(2) of Regulation (EU) No. 2015/2283 of the European Parliament and of the Council 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 2015, 327, p. 1 as amended.

³⁷ For example, incorrect information on the presence in a novel food or food ingredient of a substance which is not present in existing food equivalents and which is a source of ethical problems.

³⁸ Compare P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 338. The author indicates that where a food product meets all the requirements of food law and is properly labelled, other circumstances, including the characteristics and properties of the product as they occur at the time it is placed on the market, which have resulted in the product failing to ensure the safety that can be expected from its normal use, will have to be invoked to demonstrate its hazard.

³⁹ Article 449¹ clause 3 sentence 3 of the Civil Code and article 6(2) of Directive 85/374/EEC.

⁴⁰ Pursuant to article 19 of Regulation No. 178/2002.

5. The food operator liable for putting unsafe innovative food in circulation

In the event of damage caused by foodstuffs, the food business operator shall be liable pursuant to the provisions of the Civil Code concerning liability for damage caused by an unsafe product.⁴¹ Thus, the person who manufactures an unsafe product within the scope of the business activity, i.e. the producer, is liable for damage caused to anyone by the unsafe product.⁴² As provided for in the definition of business activity⁴³ civil liability is borne by those who produce food for profit in a professional, organized and continuous manner. Thus, civil liability for unsafe food applies also to agricultural producers, and among them farmers who are producers of primary food products.

Farmers and other producers of the raw material or of a component part of a product are jointly and severally liable with the producer of the unsafe product, unless the sole cause of the damage case by that product was its defective design or a defect in the producer's instructions.⁴⁴ As can be seen, there are two categories of product defects: (i) defects in the design of the product, where the use of a particular component as well as defects in the information provided by the producer are taken into account, and for which therefore the operators are not responsible, and (ii) defects in the production process, independent of the design or the food recipe, arising from the use of unsafe components, for which the manufacturers of raw materials or components of the product are also held liable.

The liability for unsafe food is also borne by quasi-producers, i.e. entities that claim to be the producer by putting their names, trademarks or other distinctive feature on the product, as well as by importers.⁴⁵ Also operators who place novel foods on the European Union market, but are not food producers, may be held liable.

It should be stressed that the regulations under consideration do not equal the liability of the producer with that of the distributor. The latter will only be liable if the producer, quasi-producer or importer of the food

⁴¹ As also indicated in article 95 of the Act on food and nutrition safety.

⁴² Article 449¹ clause 1 of the Civil Code and article 1 of Directive 85/374/EEC.

⁴³ Definition of business activity contained in article 2 of the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law (Journal of Laws item 646 as amended).

⁴⁴ Article 449⁵ clause 1 and 3 of the Civil Code and article 3(1) in connection with article 5 of Directive 85/374/EEC.

⁴⁵ Article 449⁵ clause 2 and 3 of the Civil Code and article 3(1 and 2) in connection with article 5 of Directive 85/374/EEC.

is not known and the distributor has disposed of the unsafe product within the scope of its business activities and has not, within one month from the date of notification of the damage, disclosed the name and address of the producer, quasi-producer or importer to the person affected. Where the producer, quasi-manufacturer or importer cannot be identified by the seller of the product, the latter is exempted from liability if he identifies the person from whom the product was purchased.⁴⁶

The case-law of the CJEU⁴⁷ excludes the possibility of extending liability to the food supplier. The Court challenged the compatibility with EU legislation of Danish national rules providing for direct liability of the supplier for damage caused by the defective product to the injured parties and to other suppliers in the distribution chain to whom the product was passed on. In the Court's view, the national legislation of the Member States may impose liability on the supplier, but solely on the basis of fault. Strict liability is subsidiary, while it is the responsibility of the supplier to identify the producer.

Not only the producer but also any other operator that carries out production in the course of a business activity may be the operator liable for unsafe food. Consequently, an operator providing catering and related services may be held liable for unsafe food. Here, however, a distinction should be made between situations in which the effect of the services provided will be the preparation of a new product, for which this entity is liable, and situations in which the entity serves, divides or portions, without affecting its safety, a ready-made product⁴⁸ for which its producer is liable.

Determining the party that is liable for an unsafe product is not easy and therefore cannot be done automatically. It is not uncommon for operators to operate on the food market on the basis of a licence. In such a case the licensor will not be the party to be held liable even if the defect concerned the licensed process, because it is not the licensor but the licensee who will have produced the specific foodstuff.

In the light of the above considerations, it appears that the liability for an unsafe product to be borne by an operator who has placed an innovative food on the EU market depends on the role of that operator in the food chain. This liability will vary depending on whether the operator is a pro-

⁴⁶ Article 449⁵ clause 4 and 5 of the Civil Code and article 3(3) of Directive 85/374/EEC.

⁴⁷ Compare judgment of the EJC of 10 January 2006 case C-402/03 Skov *Æg* against Bilka Lavprisvarehus A/S and Bilka Lavprisvarehus A/S v Jette Mikkelsen and Michael Due Nielsen, ECLI:EU:C:2006:6.

⁴⁸ Compare case-law of German courts, among others OLG in Düsseldorf, "NJW-RR Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht" 2001, p. 458.

ducer or not and whether the product is marketed under the operator's own brand, claiming to be the producer. This will also be the case where the operator is only an importer or distributor, but where that role is not limited to logistical activities but extends to the supervision of the production and marketing stages as well.⁴⁹

6. Damage, the injured party, burden of proof

Liability for an unsafe product includes damage to the person and property, but is limited in scope. The food business operator is liable for damage to property only if the thing destroyed or damaged belongs to items normally intended for personal use and has primarily been used by the injured party in that way. Compensation for the damage does not cover damage to the product itself or the benefits which the injured party could derive from its use. Nor does it apply where the damage to property is less than an amount equivalent to five hundred euros.⁵⁰

Personal injury, on the other hand, includes both damage to property and non-proprietary damage, which are harm and infringement of personal rights. The compensation for the damage may also include reimbursement of medical and funeral expenses, payment of a pension to persons for whom the deceased was under a statutory maintenance obligation and to relatives to whom the deceased voluntarily and continuously provided means of subsistence, or payment of compensation or indemnification to the members of the family of the deceased, if the death of the deceased resulted in a significant deterioration of their life situation. Personal injuries include the losses suffered and the benefits lost.

Liability for unsafe food is tortious in nature. Therefore, the entity entitled to receive compensation will be anyone who has suffered damage, regardless of whether that person purchased the unsafe food himself and whether he holds any legal title to the goods.

It should also be stressed that the burden of proof of the defect, damage and the causal link between the defect and the damage lies with the injured person.⁵¹ The issue of imposing an obligation on the injured person to demonstrate the hazardous properties of the product raises doubts. The protective

⁴⁹ I. Trapé, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny podmiotów dystrybuujących żywność*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2008, No. 2, p. 111.

⁵⁰ Articles 449² and 449⁷ of the Civil Code and article 9 of Directive 85/374/EEC.

⁵¹ Article 6 of the Civil Code and article 4 of Directive 85/374/EEC.

purpose of the regulations on liability for an unsafe product requires that the injured person is not responsible for proving the hazard of the product, but is required to demonstrate an adequate causal link between the normal use of the product and the damage suffered.⁵² The entity liable for the damage will be able to discharge itself from liability if it demonstrates that the product was not unsafe or that the damage does not result from the hazardous properties of the product.⁵³ Polish regulations⁵⁴ provide for a presumption that a product which has caused injury is deemed to have been produced and placed on the market within the scope of the producer's business.

7. Exonerative grounds

The food business operator will be able to exonerate himself in certain cases. However, he will bear the burden of proving that there have been exonerating circumstances allowing him to do so.⁵⁵

First of all, it needs to be pointed out that an exemption of strict liability is possible if the operator has not placed the product on the market.⁵⁶ And this is not a question of placing an innovative food on the market legally on the basis of an authorisation or a complex notification, but of actual placing it on the market, in the sense of the holding of food or feed for the purpose of sale, including offering them for sale or any other form of transfer, whether free of charge or not, and the sale, distribution, and other forms of their transfer.

In order to release oneself from liability for unsafe products, it is not enough to prove that the food has not been sold or given away free of charge, i.e. that there has been no transfer of title to the thing. The mere offering for sale or any other form of disposition is a sign that the product has been placed on the market. The European Court of Justice held that, for example, article 11 of Directive 85/374/EEC must be interpreted as meaning that a product is placed on the market when it has left the production process conducted by

⁵² C. Żuławska, Comments to article 449¹ in: G. Bieniek et al., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia: Zobowiązania*, vol. 1, Warszawa 2011, p. 716 et seq.

⁵³ M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, p. 1056.

⁵⁴ Article 449⁴ of the Civil Code.

⁵⁵ They have been regulated in articles 449³ and 449⁵ clause 1 of the Civil Code and article 7 of Directive 85/374/EEC.

⁵⁶ The placing on the market of food, in accordance with article 3(8) of Regulation No. 178/2002 is to be understood as holding food for the purpose of sale, including offering for sale or any other form of transfer, whether free of charge or not, and sale, distribution and other forms of transfer.

the producer and entered the commercial process in which it is offered to the public for use or consumption.⁵⁷

It should be noted that as long as the foodstuff is in the producer's possession and is not released, the liability regime for damage caused by an unsafe product does not apply.⁵⁸ However, if a foodstuff is unsafe already while in possession of the food operator and offered for purchase, it will be all the more unsafe when passed on to the next actor in the food chain.⁵⁹

The exemption from liability will also be possible where the operator has not produced the foodstuff for sale or another form of distribution for business purposes or has not produced or distributed the product in the course of his business. Therefore, an operator who introduces a product in the course of his business in return for payment and, at the same time, free of charge, or an operator who offers a foodstuff for promotional, advertising or marketing purposes, are not exempted from liability.⁶⁰

An exonerative ground is also the absence of a defect when the product is placed on the market or in the event of a subsequent emergence of a defect causing the damage. This is of particular practical importance due to the specificity of the food production process and the need to ensure that the requirements of food law are met throughout the whole chain "from field to table." Another reason is also the fact that food may acquire the characteristics of a hazardous product at any stage of the food chain, even it was not an unsafe product at the time it was launched by the producer.⁶¹ The hazardous property may also arise after food has been purchased by the consumer. The producer will therefore be able to relieve himself of liability on proving that the food was not unsafe at the time of placing it on the market and that the defect occurred during transportation, distribution or improper storage by the consumer. However, it may be quite difficult to provide effective evidence of such circumstances, particularly the last one.

The impossibility of detecting the existence of a defect at the time of placing food on the market due to the state of scientific and technical knowledge (known as development risk) may also be grounds for exemption from liability for an unsafe product. This premise may be of paramount significance in the case of innovative foods. However, because of the lack of experience

⁵⁷ Compare the judgment of the ECJ of 9 February 2006, case C-127/04 – Declan O'Byrne v Sanofi Pasteur MSD Ltd and Sanofi Pasteur SA, ECLI:EU:C:2006:93.

⁵⁸ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 345.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 346.

⁶⁰ More on this: M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, p. 1044.

⁶¹ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 344.

with a long-term consumption of certain substances, it cannot be ruled out that in the future there may arise negative consequences resulting from the consumption of a particular type of food, such as for example the accumulation of harmful ingredients.

In the light of the ECJ's case law,⁶² keeping in mind the development risk, when a product is placed on the market, account must be taken of the most advanced level of scientific and technical knowledge. This means that it is not industry practices and safety standards, but the state of the art at expert level that comes to the fore.⁶³ It ought to be objective in nature and not be the knowledge that the subject concerned had or could have possessed.⁶⁴ The producer must meet demanding requirements in terms of both product knowledge and general knowledge.⁶⁵ However, this knowledge should be available when the product is placed on the market,⁶⁶ which will not be the case if it had been released in an unpublished document or an unpublished research results report.⁶⁷ The literature states that such availability should be understood as the objective possibility for an expert to reach such information and not as the actual possession of such information by the producer.⁶⁸

Demonstrating the existence of an exonerative ground in the form of development risk is a complicated procedure that raises many doubts. When verifying the state of knowledge, it is not always necessary to take into account the prevailing opinions generally available, but rather the most advanced ones, which allows taking into account even the most separate views.⁶⁹ Where product safety concerns are backed up by scientific expertise and have the merit of credibility, the producer may no longer invoke development risk.⁷⁰ As far as innovative foods are concerned, the results of a pre-market research into product safety are of great importance.

⁶² Compare the judgment of the ECJ of 29 May 1997, case C-300/95, *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1997:255.

⁶³ M. Jagielska, in: A. Olejniczak (ed.), *System Prawa Prywatnego*, vol. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2014, p. 992 et seq.

⁶⁴ Compare the judgment of the ECJ of 29 May 1997, case C-300/95, *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1997:255.

⁶⁵ M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, p. 1047 and the literature quoted there.

⁶⁶ Compare the judgment of the ECJ of 29 May 1997, case C-300/95, *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1997:255.

⁶⁷ M. Jagielska, in: A. Olejniczak (ed.), *System Prawa Prywatnego*, vol. 6, p. 994.

⁶⁸ M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, p. 1047.

⁶⁹ M. Jagielska, in: A. Olejniczak (ed.), *System Prawa Prywatnego*, vol. 6, p. 993.

⁷⁰ M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, p. 1048.

In retrospect, it may also be difficult to assess whether the state of the art that existed at the time the product was marketed allowed to predict its hazardous properties. Awareness of certain scientific data that subsequently led to the detection of hazardous properties of a product does not necessarily mean that such conclusions could already have been drawn when the product was placed on the market.⁷¹

For certain categories of foods, their placing on the market may require authorisation, registration or notification following the assessment of scientific data supporting food safety. This however, is not a one-off procedure. The authorisation of certain innovative foods is necessary each time a specific product is offered for sale, not only when it is first put on the market. Therefore, neither the approval process, nor the authorisation or notification of an innovative food has any influence on the obligations of a food business operator to ensure food safety.⁷² It cannot be conclusively stated either that the granting of a permit or the issuing of a notification implies the existence of the exonerative ground considered. The safety of a foodstuff should be a matter of concern for food business operators at every stage of the food chain, even after its safety has been officially established. What is more, a long time may pass between obtaining a permit or notification and placing a product on the market. Hence such an importance of the monitoring of the consumption of food, and of innovative food in particular. As may be seen from the above there are only limited possibilities of reliance by operators placing innovative food on the EU market on the development risk defence.

The food business operator will not be held liable either if he can prove that the defect causing damage results from the compliance of the product with mandatory provisions. In this situation it will be ineffective to rely on industry standards as they are not absolutely mandatory. However, the production of a foodstuff with the observance of legal regulations is not in itself sufficient to exempt the producer from liability for damages.⁷³ It must also be demonstrated that the hazardous properties of a product result precisely from the compliance with mandatory legal provisions in force.⁷⁴

⁷¹ P. Wojciechowski, *Odpowiedzialność...*, p. 347.

⁷² A.H. Meyer, *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, München 2002, p. 109.

⁷³ For more on this see: M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, pp. 1048–1049.

⁷⁴ Ł. Bobeł, K. Leśkiewicz, *Odpowiedzialność cywilna...*, p. 42.

8. The limitation period of consumer claims

A claim for damages caused by an unsafe product is time-barred after a period of three years from the date on which the injured party learned or could reasonably be expected to have learned of the damage and of the person obliged to redress it.⁷⁵ In any event, the limitation period for a claim expires ten years after the product has been placed on the market.⁷⁶ There were doubts in the doctrine regarding the 10-year limitation period running irrespective of the disclosure or occurrence of the damage.⁷⁷ They derived from the judgment of the Constitutional Court (Trybunał Konstytucyjny) which found the second sentence of article 442(1) of the Civil Code to be inconsistent with article 2 and article 77(1) of the Constitution of the Republic of Poland in that it deprives the injured party of the right to claim compensation for damage inflicted to a person that was revealed ten years after the occurrence of the event causing the damage.⁷⁸

According to Wojciechowski, the adoption of a rigid 10-year limitation period represents the division of risk between producers making profits from the sale of products and consumers who benefit from the new solutions.⁷⁹ This view should be fully shared. Liability on a strict liability basis is an especially strict liability regime constituting a greater burden than liability based on the fault principle.⁸⁰ The reasons for setting a time limit for relying on the fault-free liability principle was to ensure that all producers have a fixed and uniform end-date for their liability throughout the European Union not to hamper technical progress, to reduce the additional burden on producers bringing it down to certain limits and to involve insurers in covering the risk-based liability.⁸¹ At the same time, the solutions that have been adopted do not exclude the tort liability of the producer for a prohibited act on general principles, under which in the event of personal injury, the limitation period cannot be shorter than three

⁷⁵ Article 449⁸ of the Civil Code.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ M. Syska, in: A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Bezpieczeństwo żywności...*, pp. 1048–1049; P. Wojciechowski, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, p. 315.

⁷⁸ Compare the judgment of the Constitutional Court of 1 September 2006, file No. SK 14/05, LEX No. 208351.

⁷⁹ P. Wojciechowski, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, p. 317.

⁸⁰ Opinion of Advocate General Verica Trstenjak delivered on 8 September 2009 in case C-358/08 *Aventis Pasteur SA v OB*, ECLI:EU:C:2009:524.

⁸¹ *Ibidem*.

years from the date on which the injured party learned about the injury and about the person obliged to redress it.⁸²

9. Conclusions

The introduction of a strict liability regime based on the risk principle should be welcomed. It facilitates seeking redress for a damage caused by an unsafe product. No fault on the part of the producer is required to be proved. Moreover, the regime is independent of producers' contractual liability for improper performance of the contract.

This strict liability regime is socially justified. It forces food producers to take measures that serve the primary purpose of food law and the regulation of novel foods, which is ensuring the safety of novel foods. Furthermore, strict liability prevents damage at the lowest possible cost to operators. The cost of preventing damage caused by unsafe innovative food on the part of an operator is certainly lower than the cost of redressing that damage, which is usually a loss of health or life.

Unfortunately, the existing regulations do not take fully into account the specific nature of food, especially innovative food, and limit the possibility of redressing damage caused by this type of food. The burden of proof remains largely on the affected consumer. Where a producer may be identified, other entities operating on the food market including the distributor whose actions may have an exclusive impact on the quality and safety of the product are generally exempt from liability under this regime. This entails negative consequences for the consumer because a producer, invoking exonerative grounds, may relieve himself of liability for food defects occurring after the production process is completed.

With regard to innovative foods whose placing on the market is subject to authorisation, it should also be stressed that the authorisation obtained does not eliminate liability for a hazardous product, especially if there was a time lapse between the moment when authorisation was granted and the actual marketing of the product. Hence the limited possibility of operators placing an innovative foodstuff on the EU market to rely on the development risk defence.

A strict regime, on the one hand, and the limited possibilities of applying this liability regime on the other hand, reflect the distribution of innovative risks between businesses (operators) and consumers. And yet, the regulations

⁸² Article 442 § 3 of the Civil Code.

currently in place do not exclude the reliance on a less rigorous tort liability of the producer on general terms. They strengthen, although in the case of innovative food only to a narrow extent, the legal protection of the consumer of innovative food.

LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY UNSAFE INNOVATIVE FOOD – A LEGAL PERSPECTIVE

Summary

The subject of the considerations presented in the article are issues related to the liability for placing unsafe innovative food on the market. They are aimed at answering the question of whether the tort liability regime based on the risk principle meets the requirements of the modern agri-food sector and provides effective protection of consumer's health and life against threats that may result from product innovations. The adoption of legal solutions providing for producer's strict liability for an unsafe product must be assessed positively. They facilitate the consumer's ability to seek redress for damage caused by an unsafe product. Unfortunately, these regulations do not take into account fully the specific nature of food, especially innovative food, limiting the possibility of redressing damage caused by this type of food.

DELLE QUESTIONI GIURIDICHE RELATIVE ALLA RESPONSABILITÀ PER DANNI CAUSATI DA ALIMENTI INNOVATIVI PERICOLOSI

Riassunto

L'articolo si propone di dibattere il problema di responsabilità per aver introdotto sul mercato alimenti innovativi pericolosi. L'obiettivo è quello di stabilire se il regime di responsabilità delittuosa, basato sul principio di rischio, soddisfi i requisiti richiesti dal settore agroalimentare odierno e protegga con efficacia la salute e la vita dei consumatori di fronte alle minacce che possono derivare dall'applicare innovazioni nei prodotti. La definizione di soluzioni giuridiche che prevedano la responsabilità del produttore in termini di rischio per un prodotto pericoloso va valutata positivamente in quanto, per il consumatore, diventa più facile richiedere i danni causati da questo tipo di prodotto. Purtroppo, però, le regolazioni in questione non tengono pienamente conto della specificità degli alimenti, soprattutto degli alimenti innovativi, limitando così la possibilità di riparare i danni causati.

ANNA KAPALA*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

Legal status of direct sales of agricultural and food products in the legislation of selected EU Member States**

1. Introduction

The legal status of direct sales of agricultural products is not determined by the EU legislator. Member States are free to adopt their provisions in this regard. However, the Common Agricultural Policy 2013–2020 provided support for “developing direct sales and local markets” and improving the functioning of the food supply chain.¹ The term “short supply chain,” of which direct sales is the simplest form, has been defined in EU law for the first time in article 2 of Regulation (EU) No 1305/2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD),² and complemented by article 11 of European Commission Delegated Regulation (EU) No 807/2014 supplementing the Rural Development Regulation.³

* Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

** This work was supported by the National Science Centre in Poland under grant No 2016/21/D/HS5/03906.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future,” Brussels, 18.11.2010, COM(2010) 672 final.

² OJ EU L 347, 20.12.2013.

³ Commission Delegated Regulation (EU) No 807/2014 of 11 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and introducing transitional provisions, OJ L 227, 31.07.2014.

The post-2020 CAP legislative proposal, lists, *inter alia*, “the promotion of short supply chain and local markets” as an aspect of a cooperation between at least two entities which should be covered by support,⁴ and within the CAP objective “to improve the farmers’ position in the value chain,” aims, for example, to increase fruit and vegetable concentration of supply and the placing on the market, including through direct marketing.⁵ The role that direct sales of agricultural products play in the agricultural producer’s activity and in the development of short supply chains and local markets justifies the selection of the research topic.

It is interesting to investigate how EU Member States determine the definition of direct sales and whether the law contributes to the undertaking of this activity by farmers. It should occupy a precisely defined place among the activities carried out by the agricultural producer. It is in fact the natural final stage of agricultural production.⁶ Therefore, the purpose of the considerations is to determine the legal status of direct sales in the selected EU countries legislations: Poland, Italy, and France, including its place in the field of agricultural activity.

The analysis of Polish law may be useful because of the recently issued provisions dedicated specifically to direct sales.⁷ Whereas, in Italian law, direct marketing has a long tradition and it is specified in detail by a separate regulation. France, similarly to Italy, has a broad concept of agricultural activities in which direct marketing is included. The subject of direct sales in Italian law has been extensively discussed in the Italian

⁴ Recital 45 of the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by the Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, COM/2018/392 final – 2018/0216 (COD).

⁵ Article 42 b) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (...).

⁶ R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, “*Studia Iuridica Agraria*” 2002, Vol. III, p. 101; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, “*Prawo i Administracja*” 2003, Vol. II, p. 167 et seq.

⁷ The currently applicable regulation of direct sales (and more specifically of „agricultural retail trade”) in Polish law has been discussed in: A. Kapała, *Agricultural retail trade regulation as a legal instrument to support local food systems*, “*European Food and Feed Law Review*” 2020, Vol. 15, No. 3, pp. 231–236.

doctrine,⁸ likewise, it was analysed in French literature, in relation to French law, especially by L. Bodiguel.⁹

2. Direct sales status in Polish law

Poland, giving a response to the growing interest of consumers in the short supply chains, has adopted regulations on “agricultural retail trade” aimed to enhance the sales of food produced by farmers on their farms to final consumers.¹⁰ Under those provisions farmers can sell directly, preserving their agricultural status, raw and processed products of plant and animal origin, as well as complex products.

Although this activity has been covered by special provisions, it has not been included in any of the definitions of agricultural activity in Polish law.¹¹ The concept of agricultural activity laid down in the provisions of business law and formulated to distinguish it from other business activities is limited to agricultural production activities in the field of crops, animal husbandry and farming, horticulture, vegetable growing, forestry and inland fisheries.¹²

⁸ Among many see for example: F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (eds.), *Manuale di diritto agrario*, Torino 2011, pp. 263–294; idem, *Commento all’art. 4 d. lgs. 228/2001*, “Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2001, No. 3–4, pp. 754–763; M.R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2008, No. 3, pp. 3–8; S. Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, in: *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, vol. IV, Torino 2011, pp. 503–619; G. Cigarini, *Vendita diretta di prodotti agricoli*, in: N. Irti (ed.) *Dizionari del diritto privato*, (ed.) A. Carozza, *Diritto agrario*, Milano 1983, p. 899; E. Cristiani, *La vendita diretta di prodotti con metodo biologico*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2008, No. 3, p. 5 et seq.; A. Germanò, *Commento all’art. 4 d. lgs. n. 228/2001*, “Rivista di Diritto Agrario” 2002, No. 1, p. 276 et seq.

⁹ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture” for an evolving agriculture?*, “The Conveyancer and Property Lawyer” 2005, No. 5, pp. 419–446; eidem, *Évolution de la définition de l’agriculture pour une agriculture évoluée. Approche comparative Union européenne/Grande Bretagne/France*, “Revue du Marché commun et de l’Union européenne” 2005, No. 490, pp. 456–466.

¹⁰ Agricultural retail trade was introduced into the Polish legislation by the Act of 16 November 2016 on amending certain acts to facilitate the sale of food by farmers (Journal of Laws 2016, item 1961).

¹¹ In Polish law, there are a number of definitions of agricultural activity established for the purposes of various acts (tax, social insurance, agricultural system). See more: D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, “Studia Iuridica Agraria” 2014, Vol. 59, pp. 217–229; T. Kurowska, *Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym*, “Studia Iuridica Agraria” 2017, Vol. 15, pp. 47–74.

¹² Article 6, § 1(1) The Act of March 6, 2018, *Entrepreneurs’ Law* (consolidated text: Journal of Laws 2019, item 1292, as amended).

Farmers engaged in this activity have a privileged position both under the regulations of business law,¹³ tax law¹⁴ and social law.¹⁵ They are not regarded as entrepreneurs and therefore do not have to register their business, nor do they incur income taxes thereof, since the agricultural activity is not subject to this tax.¹⁶ In addition, they can benefit from a separate, more privileged social insurance system for farmers, which allows them to pay significantly lower contributions, compared to those paid by entrepreneurs.¹⁷

Although the “agricultural retail trade” is not an agricultural activity, it has been exempted from the business law regime and can be carried out by the farmer without any obligation to register a business.¹⁸ Hence, farmers conducting such activities do not lose their privileged legal status and do not become entrepreneurs. They can still benefit from the agricultural social insurance, tax exemptions, and other simplifications which certainly strengthen their market position in competition with food businesses and are an incentive to undertake and conduct the activity of food sales discussed.

The legislator has set a series of conditions for conducting “agricultural retail trade” to ensure that this special regulation is addressed to agricultural households and not to intermediaries or food industry businesses. One of the conditions is that the processing of food ought to be done in a manner “other than industrial.” The Act does not define how this term should be understood. It might be assumed that this means processing without the use of production lines or technology-specific for large-scale production and processing.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tax law provides a distinct definition of agricultural activity: see article 2 § 2 of the Act of July 26, 1991 on personal income tax (consolidated text: Journal of Laws 2019, item 1387, as amended).

¹⁵ According to the social insurance law, a key criterion to be subject to the farmers’ social insurance is to have a status of the farmer. It means, pursuant to article 6(1) of the Act of 20 December 1990 on the social insurance of farmers (consolidated text: Journal of Laws 2020, item 174) a natural person, who in person and on its own, conducts an agricultural activity on the farm being in its possession. See more on agricultural social insurance: D. Puślecki, *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, No. 2, pp. 31–50; idem, *Przedmiot ochrony jako przesłanka zachowania odrębnego systemu ubezpieczenia społecznego rolników*, “Studia Iuridica Lublinensia” 2017, Vol. 26, No. 1, pp. 433–443.

¹⁶ Pursuant to article 2 § 1(1) of the act on personal income tax. See more J. Bieluk, *Podatek dochodowy w działalności rolniczej*, “Studia Iuridica Agraria” 2007, Vol. VI; idem, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2008, No. 2, pp. 181–194.

¹⁷ See more on Polish agricultural law: A. Lichorowicz, *Les origines et l’histoire du droit rural polonaise*, in: *Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa 1992.

¹⁸ Article 6 § 1(4) of the act on personal income tax.

A great advantage that the regulation gives to the farmers is the possibility to purchase products from outside their farms in order to produce food. However, the final product should consist of at least 50% of plant or animal products originating from their farm, without counting the water. This solution allows farmers to produce a wide range of food, including complex products and ready meals. According to the next requirement, the processing and sales of products ought to be, with some exceptions, conducted without intermediaries, i.e. personally by the farmer or members of his household. Another limitation is that food can only be sold to final consumers (throughout the country), retail stores, and other entities, like local restaurants, schools, etc., delivering food to final consumers, though only to those located in the same province as the farm.¹⁹

In terms of income tax, the income from agricultural retail trade is not considered agricultural, but it is exempted from personal income tax if it fails to exceed PLN 40,000 a year (about 8815 €). Annual income above that limit is taxed at only 2%.²⁰

3. Legal status of direct sales in Italy

Article 2135 of the Italian Civil Code provides a list of activities regarded as agricultural activities and the marketing of agricultural products is *expressis verbis* listed as an activity “connected” to agricultural activity (*attività connessa*).²¹ The definition is broad and distinguishes two categories of activities carried out by an agricultural entrepreneur: agricultural activity based on the biological cycle criterion (soil cultivation, forestry, animal husbandry) and connected activities. The latter include various commercial activities which, having met the principle of connection with the farming activity, are classified as agricultural under the Italian Civil Code. An agricultural entrepreneur carrying out the “connected” activities retains his special, privileged status over the one of a commercial entrepreneur.²²

¹⁹ Pursuant to hygiene requirements contained in article 44a § 1 point 1 of the Act of August 25, 2006 on food and nutrition safety (consolidated text: Journal of Laws 2019, item 1252, as amended).

²⁰ Article 21 § 1(71a) of the act on personal income tax.

²¹ Codice Civile Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262. Approvazione del testo del Codice civile (Gazzetta Ufficiale No 79 of 4.04.1942, as amended).

²² About the Italian concept of agricultural entrepreneur in Polish literature see: R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, “Studia Iuridica Agraria” 2002, Vol. III, p. 91 et seq.; idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, “Prawo i Administracja” 2003, Vol. II, pp. 172–177; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, “Przegląd

To meet the principle of connection, the marketing of agricultural or food products ought to be performed alongside the agricultural entrepreneur's basic activity such as soil cultivation, forest cultivation, or animal husbandry, as referred to in article 2135 of the Civil Code. Products being subjected to manipulation, conservation, transformation, marketing or enhancement should originate mainly from the basic agricultural activity. Thus, the criterion of the prevailing origin of farm products is required. In other words, the agricultural entrepreneur, in addition to agricultural products manufactured by himself, may also sell, in a non-dominant quantity, purchased products.

The legislator has also classified as agricultural manipulation, the conservation, transformation, and enhancement of products. Therefore, the subject of sale can be both agricultural products in unprocessed and processed state obtained mainly from basic agricultural activities.²³ The law no longer prescribes that the connected activities, in order to be agricultural, must fall within "the normal exercise of agriculture," as was the case in the past. So there are no more limits on the manner in which the activity is carried out, on the means used, or the techniques adopted which may, therefore, also be industrial.

Retail direct sales of agricultural products are subject to special regulations, i.e. article 4 of the legislative decree of 18 May 2001 No. 228²⁴ which confirms that the commercial regulation does not apply to direct retail sales (except for the provisions on the allocation of stands and the occupation of space).²⁵ It will apply, though, if the amount of direct sales of non-farm products exceeds EUR 160,000 for individual entrepreneurs or EUR 4 million for companies.²⁶

Ustawodawstwa Gospodarczego" 1988, No. 7–8, p. 14 et seq.; idem, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*, in: E. Nowińska, M. du Vall (eds.), *Księga pamiątkowa ku czci profesora Janusza Szewca*, Kraków 2004, p. 241 et seq.; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2007, No. 2, pp. 177–202; eadem, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (II)*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2008, No. 1, p. 199 et seq.

²³ S. Bolognini, *Commento all'art. 10 (Trasformazione e vendita dei prodotti)*, "Le Nuove Leggi Civili Commentate" 2007, No. 1–2, p. 217.

²⁴ The commercial regulation is contained in: Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, No. 57" (Gazzetta Ufficiale No 137 of 15.06.2001, Supplemento Ordinario No 149 as amended; hereinafter referred to as d. lgs. 228/2001).

²⁵ Provisions on direct sales activities are contained in: Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" (Gazzetta Ufficiale No 95 of 24.04.1998, Supplemento Ordinario No 80, as amended).

²⁶ Article 4(8) d. lgs. 228/2001.

Regarding the goods that can be the subject of sale, article 4(1) d. lgs. 228/2001 stipulates that agricultural entrepreneurs may sell directly plant and animal products coming mainly from their own farms, in compliance with hygiene and sanitary regulations. This wording is in accordance with article 2135(3) of the Italian Civil Code, which applies the prevailing origin of farm products parameter in relation to marketing and activities carried out on products.

Additionally, article 4(5) d. lgs. 228/2001 provides that the regulation of direct sales also applies to processed products obtained as a result of the processing and manipulation of agricultural and animal products “whose purpose is to make full use of the enterprise’s production cycle.” Therefore, agricultural entrepreneurs can make direct sales of products in natural state predominantly produced on their own farm, but also derived products obtained as a result of manipulation or processing also made on their own farm, as well as acquired products (in a quantity outweighing their own products).

The sale of these types of products is not subject to any permit or other form of regulation. In the case of sales in the itinerant and electronic form or in public places, it is required to report this activity to the municipality. As for the forms of direct sales, agricultural entrepreneurs (individual or associated) can directly sell their own products in the itinerant form in the whole of Italy (article 4(2) d. lgs. 228/2001), as well as at fixed points “in public areas or in premises open to the public” (article 4(4) d. lgs. 228/2001). Another form is electronic sales and direct retail sales carried out on open areas within a farm or other land owned by an agricultural entrepreneur.

What is more, in the context of direct sales, immediate consumption of the products being sold is allowed, using the premises and furnishings in the availability of the agricultural entrepreneur, with the exclusion of the waiter service and with the observance of the general hygienic-sanitary requirements.²⁷ It should be added that the national regulation in question has a framework character. Regarding direct sales, the regions have legislative powers and can detail the general principles set out in national law.

The taxation of agricultural enterprises is treated in a privileged way by Italian tax law. In the field of personal income tax, articles 32 and 34 of the Decree of the President of the Republic of 1986 No. 917 on income tax²⁸ contain a special regulation on agricultural income that applies to basic agricultural activities as well as to connected agricultural activities, but

²⁷ Article 4 (8bis) d. lgs. 228/2001.

²⁸ Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al Decreto del Presidente della Repubblica No. 917/1986 (Gazzetta Ufficiale No 302 of 31.12.1986, Supplemento Ordinario, as amended).

only to the processing, storage, manipulation, marketing and enhancement of products obtained mainly from soil or forest cultivation or animals husbandry, provided that these products belong to the catalogue of products specified in the ministerial decree.²⁹ Income from direct sales qualifies as agricultural (subject to cadastral taxation in accordance with article 34 of the income tax decree), if a product, being a result of connected activity consisting in processing, is included in the List of the Ministerial Decree.

4. Direct sales status in French law

Direct sale of agricultural products is not subject to a separate regulation in French law and *expressis verbis* is not mentioned in the definition of agricultural activity. However, it is included, through interpretation, into the concept of agricultural activity as defined in article L.311-1 of the Code rural.³⁰ The definition distinguishes two types of agricultural activity: traditionally understood as agricultural, defined in the doctrine *par nature* and agricultural activity *par relation* or *dérivées* (also referred to as *accessoires*),³¹ taking into account the farm diversification and multi-activity.³²

Typical agricultural activity (*par nature*) is based on the criterion of the biological cycle. It includes “all the activities corresponding to the harnessing and the exploitation of a biological cycle of vegetable or animal character and constitutes one or more stages necessary for the progress of this cycle.” Derived agricultural activity (*par relation*) includes “activities carried out by a farmer (*exploitant agricole*) that constitute an extension of the act of production or are to support a farm.” These are various activities, often of a “commercial” nature, which, however, benefit from the special treatment accorded by rural law to agricultural activities, if they are carried out under several predetermined conditions.³³ Direct sales as well as the processing of

²⁹ Currently bidding is: Decreto 13 febbraio 2015 Individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole connesse, di cui all’articolo 32, comma 2, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi (Gazzetta Ufficiale No. 62 of 16.03.2015, Serie Generale).

³⁰ Code rural et de la pêche maritime, version consolidée au 14 avril 2020, article L. 311-1 as amended by LOI n° 2019-469 du 20 mai 2019 – article 4(V) (Journal Officiel de la République Française No 0117, 21.05.2019).

³¹ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture” ...*, p. 430.

³² V. Barabé-Bouchard, M. Hérial, *Droit rural*, Paris 2011, p. 6.

³³ The activities, thus very broadly defined, present a civil character. They, therefore, fall within the jurisdiction of the civil courts and not that of the commercial courts, cit. *Mémento Agriculture 2017–2018*, Levallois 2016, p. 13.

agricultural products obtained on the farm are recognized, by interpretation, as belonging to the second category of agricultural activity, being an extension of the act of production.³⁴

However, derived agricultural activity is recognized as such not because of a precise definition of its place by law, but on the basis of case law. As noted by L. Bodiguel, French law, due to its Latin tradition, favours general definitions, which require interpretation, rather than enumerative lists. The reference point for their interpretation are judgments of, in particular, the State Council or the Court of Cassation.³⁵

What criteria must be met for the activity to be considered an agricultural derivative? One condition results directly from article L. 311-1 of the Code rural. The activity should be carried out by persons who already have the status of a farmer (*exploitant agricole*), due to their activity based on the biological cycle criterion.³⁶ Other criteria were further specified in the jurisprudence, according to which, to fall under the notion of the activity of an “extension of the production act,” direct sales must be conducted simultaneously on the same farm with an agricultural activity by nature. If this is the case, this activity will not be considered an act of commerce but it remains within the sphere of agriculture.³⁷ The condition of inseparability from the agricultural activity by nature must, therefore, be met.³⁸ Otherwise, the activity being an extension or having the farm as support will come under commercial law or another civil law branch.³⁹

³⁴ V. Barabé-Bouchard, M. Hérial, *Droit rural*, p. 7; D. Krajewski, *Droit rural*, Issy-les-Moulineaux 2016, p. 19; L. Bodiguel, M. Cardwell, *Évolution de la définition de l'agriculture...*, p. 458.

³⁵ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture”...*, p. 430; eadem, *Évolution de la définition de l'agriculture...*, p. 458.

³⁶ *Mémento Agriculture 2017–2018*, p. 14.

³⁷ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture”...*, p. 432; eadem, *Évolution de la définition de l'agriculture...*, p. 459 and see there endnote 48, in which the authors give rulings regarding the condition of coexistence of agricultural activities *par nature*, like for instance: Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, du 9 octobre 2001, published in “Recueil Lebon” n° 99BX02611; Cour de Cassation, Chambre Sociale, du 6 décembre 2001, published in “Bulletin Cassation” n° 5130; Cour de Cassation, Chambre Sociale, du 11 juillet 2002, published in “Revue de Droit Rural”, février 2003, n° 310.

³⁸ L. Bodiguel, who points out that the sale of agricultural products must “inextricably bound up with an *activité agricole par nature*: L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture”...*, p. 433.

³⁹ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Évolution de la définition de l'agriculture...*, p. 456, who provides rulings: Cour de Cassation Chambre Sociale, 6 décembre 2001, published in “Bulletin Cassation” 2001, n° 5130 (conditionneuse de légumes); D. Krajewski, *Droit rural*, p. 19.

In relation to direct sales, the qualifying condition is, additionally, the origin of the products being in a sale. The processing or sale of products bought from third parties, if there is no link with an intervention in the biological cycle after their purchase, cannot be considered as an extension of the production act, but is a commercial activity.⁴⁰ Therefore, as a general rule, the packaging and processing of agricultural products purchased from third parties, even if they are farmers, do not qualify as agricultural activities *par relation*.⁴¹

However, the exteriority of certain products, if they constitute necessary and minority additives that cannot be derived from agricultural activities, will not give rise to commercial activities.⁴² According to case-law, when two activities are economically related in such a way that one can be considered ancillary to the other, it is generally accepted that the additional activity, borrows the nature of the main activity.⁴³ If the commercial activity carried out by the farmer is ancillary to the main farming activity, it takes the agricultural and civil nature of the main activity.⁴⁴ The so-called “ancillary” character is based on three cumulative conditions: agricultural activities should prevail over commercial activities (for example, the farm production outweighs the external supply), both activities are coexisting, and ancillary activities are carried out in the interest of the main activity.⁴⁵

Direct sales that meet these criteria remain in the sphere of agriculture, irrespectively of whether agricultural products have previously been processed and whether the sale takes place at a fixed point and with the help of specialised staff.⁴⁶ The method of sale (direct sale to the consumer at a market, on the farm, via the catalogue, via the Internet), as well as the method of processing – industrial or simply artisanal – are irrelevant.⁴⁷ In the doctrine, a judgment was highlighted, which considered that the existence

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ *Mémento Agriculture 2017–2018*, p. 15 and see the ruling cited there: Cour de Cassation, Chambre Sociale, du 11 juillet 2002, n° 00-16177, published in “Bulletin des Arrêts des Chambres Civiles” 2002 V, No. 252.

⁴² L. Bodiguel, M. Cardwell, *Évolution de la définition de l’agriculture...*, p. 460 and the ruling cited there: Cour de Cassation, Chambre Sociale, du 23 mai 1991, pourvoi n° 89-13.098. See also V. Barabé-Bouchard, M. Hérail, *Droit rural*, p. 8.

⁴³ *Mémento Agriculture 2017–2018*, p. 15 and the ruling cited there: Cour de Cassation, Chambre Civile, du 24 janvier 1865, published in “Dalloz Périodique” 1865, No. 1, p. 72.

⁴⁴ Ibidem. See also the ruling cited there: Cour de Cassation, Chambre Commerciale du 23 février 1983 n. 81-16.572, published in “Bulletin Civil de la Cour de Cassation” Vol. IV, No. 78.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem, p. 14.

⁴⁷ Ibidem, p. 15; V. Barabé-Bouchard, M. Hérail, *Droit rural*, p. 8.

of “a permanent installation specially designed to welcome customers” was not a sufficient circumstance to “prevent the sale of farm products from being regarded as the normal extension of agricultural activity.”⁴⁸ According to another ruling, the farmer who sells his products at the market remains subject to the rural law regime⁴⁹.

In the field of tax law, the definition from article L 311-1 of the Code rural is not applied. However, the criteria laid down for activities considered to be agricultural are generally very close to those used in agricultural tax law. The condition of farm support activities was taken over in tax law by applying a limit on the amount of income obtained from ancillary commercial and non-commercial activities. Farmers can retain the receipts coming from these activities, to determine the agricultural profits, if their average for the three calendar years preceding the opening date of the financial year does not exceed either 50% of the average agricultural receipts gained in the same period or 100,000 Euro.⁵⁰

In French law, the social protection scheme for the self-employed in agricultural professions is applicable to persons engaged in the activities or on the holdings, enterprises or establishments listed in article L 722-1 of the Code rural.⁵¹ As regards *activité accessoire*, the protection applies to all forms of establishments managed by the farmer for the purpose of processing, packaging, and marketing of agricultural products, provided that these activities constitute an extension of the act of production.⁵²

Synthetically, it can be said that in French law the agricultural qualification of the processing and marketing activity conducted by the farmer is based on the condition of its inseparability from the agricultural activity by nature, its ancillary character to the main activity and the prevailing origin of farm products. This activity is considered agricultural in civil law. Under tax law it enjoys a certain special treatment to a certain extent, as granted to agricultural activities. Social law provisions, too, allow the farmer who conducts it to benefit from the protection scheme established for “self-employed in agricultural professions.”

⁴⁸ L. Bodiguel, M. Cardwell, *Évolution de la définition de l'agriculture...*, p. 460. See also the ruling cited by the authors: Cour Administrative d'Appel de Nantes, du 5 juillet 1989, published in “Recueil Lebon”, n° 89NT00191.

⁴⁹ Ibidem. See also the ruling cited there: Conseil d'Etat, du 29 décembre 1995, published in “Recueil Lebon” n° 128613.

⁵⁰ Article 75 Code général des impôts arrêté du 6 avril 1950 (Journal Officiel de la République Française No 0103 of 30.04.1950).

⁵¹ V. Barabé-Bouchard, M. Hérial, *Droit rural*, p. 17.

⁵² L. Bodiguel, M. Cardwell, *Evolving definitions of “agriculture”...*, p. 431.

5. Conclusions

To sum up the analysis, it can be said that in Polish law direct sale, defined as an “agricultural retail trade,” is qualified as a non-agricultural business activity. However, if carried out in compliance with specified conditions, it is not subject to business law. A farmer conducting it retains his legal status and may continue to benefit from the facilities and exemptions provided for agricultural activities.

Italian law explicitly defines the status of direct sales as agricultural, situating it among connected agricultural activities carried out by the agricultural entrepreneur, and the detailed criteria for its connection with agricultural activity by nature are provided for in a separate special regulation. In French law, thanks to the broad definition of agricultural activity, although more general than Italian, the place of direct sales understood as an agricultural activity *par relation*, is defined by case law.

Each legislator chose a different way of determining the legal status of direct sales, although apparently the *ratio legis* was the same: to support this activity by enabling and facilitating farmers to carry it out. For, according to all three legislations, a farmer can make direct sales of unprocessed and processed products, while maintaining his privileged status under civil, commercial, tax and social law.

Naturally, there are some differences in the specification of the criteria. In Italy and France, the sale is allowed throughout the country and products originating from an own farm must be dominant, while in Poland they must constitute not less than 50% of the final product and the sale to the retail entities is limited to a province where the farm is located. The processing must be done rather in an artisanal way than industrial, while in France and Italy it is irrelevant.

LEGAL STATUS OF DIRECT SALES OF AGRICULTURAL AND FOOD PRODUCTS IN THE LEGISLATION OF SELECTED EU MEMBER STATES

Summary

The purpose of the discussion presented in the article was to determine the legal status of direct sale of agricultural and food products and its place in the agricultural activity in the legislation of selected EU Member States: Poland, Italy, and France. The considerations show that each legislator has chosen a different way of determining the legal status of this activity, though with a view to a similar *ratio legis*, which is to support it by enabling and

facilitating farmers involvement. In Polish law, “agricultural retail sale” is outside the narrow definition of agricultural activity. It is not, however, subject to the provisions of business law provided it meets the conditions specified in law. Italian law defines the status of direct sales explicitly as agricultural, situating them among connected agricultural activities carried out by the agricultural entrepreneur. The detailed criteria for its connection with the agricultural activity by nature constitute a separate special regulation. In French law, thanks to the broad definition of agricultural activity, the place of direct sale as an agricultural activity *par relation* which is an extension of the act of production, is defined by case-law.

LO STATUS GIURIDICO DELLA VENDITA DIRETTA DEI PRODOTTI AGRICOLI NELLA LEGISLAZIONE DI ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UE SCELTI

Riassunto

L'articolo si propone di stabilire lo status giuridico della vendita diretta dei prodotti agricoli e alimentari nella legislazione di alcuni Stati membri scelti, cioè in Polonia, Italia e Francia; compresa la collocazione della stessa nel settore dell'attività agricola. Le considerazioni svolte mettono in rilievo il fatto che ciascun legislatore ha scelto un modo diverso di definire lo status giuridico dell'attività in oggetto, anche se mosso da una *ratio legis* simile, cioè dal voler sostenerla dando agli agricoltori la possibilità di svolgerla e facilitandone lo svolgimento. Nel diritto polacco, la vendita diretta, definita come un “commercio agricolo al dettaglio”, non rientra nella definizione ristretta di attività agricola. Essa non è soggetta nemmeno al diritto economico, sempre se soddisfa le condizioni stabilite dalla legge. Il diritto italiano, invece, definisce lo status di vendita diretta come agricola in maniera esplicita, collocandola tra le attività agricole connesse, svolte da un imprenditore agricolo, e stabilendo in una regolazione specifica separata i criteri per la connessione con l'attività agricola per sua natura. Nel diritto francese, grazie ad una definizione ampia di attività agricola, il luogo della vendita diretta, in quanto attività agricola *par relation*, intesa come continuazione dell'atto di produzione, è specificato dalla giurisprudenza.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ*

ORCID: 0000-0001-5261-2752

The future of organic farming – reflections on the new legislation

1. Regulations No 2018/848 and 2020/464¹ that will come in force on 1 January 2021 will introduce changes in many areas including the system of control and monitoring organic farming, the conversion of production to organic, or the imports of organic products. Organic farming belongs to dynamically developing agricultural sectors governed since 1992 by EU (earlier Community)² law. In legislation, organic production is recognised as “an overall system of farm management and food production that combines best environmental and climate action practices, a high level of biodiversity, the preservation of natural resources and the application of high animal welfare and high production standards in line with the demands of a growing number of consumers for products produced using natural means and processes.”³

The subject matter referred to in the title of the article has not as yet been considered in the legal literature. Many publications concern the legal regu-

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007, OJ L 150/1 of 14 June 2018 (hereinafter referred to as Regulation No 2018/848); Commission Implementing Regulation (EU) 2020/464 of 26 March 2020 laying down detailed rules for the application of Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council with regard to documents necessary for the retroactive recognition of periods for conversion, production of organic products and information to be provided by Member States, OJ L 98/2, 31.3.2020 (hereinafter referred to as Regulation No 2020/464).

² See repealed Council Regulation (EEC) 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs, OJ L 198, 22.07.1991, p. 1 (hereinafter referred to as Regulation No 2092/91).

³ Recital 1 of the Preamble to Regulation No 2018/848.

lations currently in force, which are reviewed in monographs,⁴ articles and other published papers.⁵ Neither have foreign publications studied legislation on organic farming from the perspective taken in this article.⁶

The article deals with issues that are relevant today mainly due to social-economic and cognitive reasons.

As far as the former is concerned, in recent years the organic farming sector in the European Union has been developing robustly not only in terms of the area used for organic farming, but also in terms of the number of farms and the total number of entities involved in ecological production. After Poland joined the European Union on 1 May 2004 there has been a significant increase in the organic farming area as well. According to reports of the Agricultural and Food Quality Inspectorate, in 2015 there were 7,182 organic farms in Poland occupying a total of 166,299.7 ha of arable land.⁷ In 2018, the total area of agricultural land on which organic production was carried out was already 484 676.2 ha.⁸

The inclusion of organic farming in the support mechanisms of the Common Agricultural Policy gives farmers the opportunity to benefit from the support instruments provided for in EU regulations No 1305/2013⁹ and 1307/2013.¹⁰ Organic farmers are privileged in some ways with regard to

⁴ E.g. K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań 2011; eadem, *Ustawa o rolnictwie ekologicznym. Komentarz*, Warszawa 2017; M. Korzycka, *Żywność ekologiczna*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, pp. 351–381.

⁵ E.g. K. Leśkiewicz, *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2014, No. 2, pp. 121–133.

⁶ E.g. N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, “Rivista di Diritto Agrario” 2018, No. 3, pp. 477–508.

⁷ The Main Inspectorate of Commercial Quality of Agricultural and Food Articles, Report on the state of organic farming in Poland in 2005–2006, Warsaw 2007, p. 11, https://ijhars.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2012/BRE/BRE/Raport_eko.pdf [accessed on 30 January 2020].

⁸ Report on the state of organic farming in Poland in 2017–2018, Warsaw 2019, p. 26, https://ijhars.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2019/grudzien/SME/Raport%20ekologiczny_2017_2018_wersja_internet.pdf [accessed on 30 January 2020].

⁹ Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347, 20.12.2013, p. 487 (hereinafter referred to as Regulation No 1305/2013).

¹⁰ Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009 OJ L 347, 20.12.2013, p. 608 (hereinafter

certain payments (e.g. payments for greening) due to the fact that the environmental benefits of organic production are considered to be “evidenced.”¹¹ There is therefore no doubt that the organic method is also important for achieving sustainable agriculture.

What is more, organic production is part of the EU’s agricultural production quality schemes and Regulation No 1151/2012¹² provides that organic products belong to the quality product group. Therefore, consumers have the right to expect these products to have specific characteristics resulting from the ecological methods of their production, and be subject to reliable certification.

As far as cognitive reasons are concerned, it should be remembered that in the period after Poland’s accession to the European Union, the legal status of organic farming underwent a number of changes. In 2004, it was Regulation (EEC) No 2092/91 that was of key significance¹³ followed by the Act on organic farming of 2004.¹⁴ These legislative acts were subsequently replaced by others, including Regulation No 834/2007¹⁵ and the Act on organic farming.¹⁶ The entry into force of the provisions of new Regulations (2018/848 and 2020/464) is still pending. The current legislation has been analysed in the literature with a view of determining whether it ascertains the proper protection of consumer interests and the quality of organic products. Some weaknesses of the legal solutions and the need to improve them have been identified. In particular, it was pointed out although the findings of the research suggested to the contrary, derogations from the requirements of organic production were made legally possible.¹⁷ Moreover, the competences of the certifying authorities in the control sys-

referred to as Regulation No 1307/2013); on support for organic farming under the common agricultural policy. For more see K. Leśkiewicz, *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne...*, p. 121 et seq.

¹¹ *Ibidem*, p. 124.

¹² Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, OJ L 343, 14.12.2012, p. 1 (hereinafter referred to as Regulation No 1151/2012).

¹³ Council Regulation (EEC) No 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs, OJ L 198, 22.07.1991, p. 1 (hereinafter referred to as Regulation No 2092/91).

¹⁴ Act of 20 April 2004 on organic farming, Journal of Laws, item 898 and 2007, items 541 and 1033, repealed by the Act on organic farming of 25 June 2009 (i.e. Journal of Laws 2019, item 1353).

¹⁵ Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91, OJ L 189 of 20.07.2007, s. 1 (hereinafter Regulation No 834/2007).

¹⁶ The Act on organic farming of June 25, 2009 (i.e. Journal of Laws 2009, No. 153, item 259).

¹⁷ K. Leśkiewicz, *System jakości produktów...*, p. 185.

tem for organic farming were not sufficiently clearly defined.¹⁸ Regulation No 2018/848 introduces new solutions and it is therefore justified to look at them against the background of the findings concerning Regulation No 834/2007 and related legislation. This is because producers as well as official control bodies must be adequately prepared for the application of the new regulations when they come into force.

For this reason, the purpose of the considerations in this article is to answer the question whether the new Regulation No 2018/848 serves to ensure the quality of organic products to a greater extent than Regulation No 834/2007 as regards exemptions from organic production requirements and the competences of supervising bodies.

2. The 2014 EU Action Plan for the future of organic production identifies certain challenges related to its application, and among them the need to ensure a steady increase in the supply and demand of organic products while maintaining consumer confidence and ensuring the credibility of the scheme and its long-term added value.¹⁹ The aim of the Action Plan is to promote the growth of the sector also in the light of the future regulatory changes, particularly by exploring new ways (medium and long-term) of addressing the challenges of supply and demand. In view of these objectives, the Action Plan for the period up to 2020 was to focus on three priority areas. The first one was to enhance the competitiveness of EU organic producers through: increasing knowledge of instruments available within the EU and related to organic production, enhancing synergies between them, addressing technical gaps in organic production through research, innovations and their dissemination, as well as wider availability of information on the organic production sector, including information on the market and trade. The second priority area was “consolidating and increasing consumer confidence in the European system as regards organic food and farming, as well as confidence in imported organic products and specifically in control measures.” The third area of action identified in the Plan was strengthening the “external dimension of the EU organic production system.” As the increase in the demand for organic products is clearly linked to consumer confidence and the guarantees provided by the system of control, it may be concluded that the Action Plan

¹⁸ Ibidem, p. 186.

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Action Plan for the future of organic production in the European Union, Brussels, 24 March 2014. COM(2014) 179 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/organic-action-plan_pl.pdf [accessed on 30 January 2020].

is a continuation of the approach of the past. It remains important to increase the competitiveness of producers and improve the quality assurance mechanisms for organic products, which is directly linked to consumer confidence.

3. The legislator emphasizes the application of Regulation No 2018/848 to products of agricultural origin, including products of aquaculture and apiculture, listed in Annex I to the TFEU, and to products derived from such products, where such products are or are intended to be produced, prepared, labelled, distributed, marketed or imported into or exported from the European Union as live or unprocessed agricultural products, including seeds and other plant propagating material, processed agricultural products intended for use as food or feed.²⁰

This Regulation also applies to certain other products listed in Annex I to the Treaty, which are closely linked to agriculture and which are or are intended to be produced, prepared, labelled, distributed, marketed, imported into or exported from the European Union. Examples of those products include yeast used as food or feed, mate tea, sweetcorn, vine leaves, palm hearts, hop sprouts and other similar edible parts of plants and products made from them, sea salt and other salts used in food and feed, silkworm cocoon suitable for rolling, natural gums and resins. It is worth noting that the agricultural origin of the product in the case of organic products clearly distinguishes them from other food products. Even in the concept of food, the legislator does not require producers to respect the agricultural origin of food or its ingredients.²¹

The aim of the new regulation is continuation of the production of a wide range of high quality food and other agricultural and aquaculture products that meet consumer demand for goods produced using processes that do not endanger the environment, human health, plant health or animal health and welfare.²² In this respect, the new provisions continue the objectives set out in Regulation No 834/2007.

When examining the legal aspect of derogations from the requirements of organic farming, it should be recalled that in the provisions of Regulation No 834/2007, the possibility of such derogations was based on the principle of flexibility while the power to grant derogations lies with the EU Commission. These derogations should be kept to a minimum and only in the cases listed in article 22(2) of Regulation No 834/2007, e.g. when they are

²⁰ Article 1(1) of Regulation No 2018/848.

²¹ Compare M. Korzycka, *Zakres przedmiotowy prawa żywnościowego*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, p. 175 et seq. and the literature cited therein.

²² Article 5(d) of Regulation No 2018/848.

necessary to ensure that organic production can be started or maintained in holdings which suffer from “climatic” or “geographical situation” or from “structural difficulties;” to ensure access to feed, seeds, vegetative propagating material, live animals and other farm inputs not available on the market as organic products.

The new provisions contained in the preamble to Regulation No 2018/848 indicate that derogations from the requirements for organic production should only be possible in the event of “catastrophic circumstances.” In this respect, the Commission has also been conferred the appropriate powers to qualify certain circumstances as catastrophic and to indicate how Member States should proceed in such cases.²³ This refers to the adoption of delegated legislative acts supplementing Regulation No 2018/848 by laying down: the criteria for the eligibility of catastrophic circumstances resulting from an “adverse climatic event,” an “animal disease,” an “environmental incident,” a “natural disaster” or a “disaster” under Regulation No 1305/2013, as well as any comparable situation; detailed rules including possible derogations on how Member States are to deal with such catastrophic circumstances; and detailed rules on monitoring and reporting in such cases. These criteria and regulations are subject to the principles of organic production established in Chapter II of Regulation No 2018/848. Linking the concepts in the regulation of organic farming with the regulations on rural development is a desirable measure from the point of view of consistency of legal solutions, which may have a positive impact on the achievement of the objectives of the regulation. Moreover, explicit limitations of derogations from the requirements of organic production seem to be an appropriate step towards a higher “production standard” and better quality assurance of organic products.

Thus, the possibility to derogate from the organic production requirements has been clarified and limited to the circumstances mentioned. However, there is a new possibility now for Member States to exempt operators from the obligation to hold a certificate if they sell non-prepackaged organic products other than feed directly to the final consumer, provided that such operators do not produce, prepare or store for purposes other than those relating to the point of sale or import such products from third countries or subcontract such operations to a third party, and provided that (1) such sales do not exceed 5000 kg per year, (2) do not represent an annual turnover of non-prepackaged organic products in excess of EUR 20 000, or (3) the potential cost of certification for the operator exceeds 2% of the total turnover

²³ Recital 60 of the Preamble and article 22 of Regulation No 2018/848.

of non-prepackaged organic products sold by that operator. However, where Member States decide to make use of the exemption from the obligation in question, they may set stricter thresholds than those indicated above.²⁴ This solution indicates a new possibility which admittedly corresponds to the promotion of direct sales, which however, at first sight, weakens the guarantees of quality of organic products.

Furthermore, what is new in the Regulation is the possibility of mutual internal controls carried out by producers in groups, provided that the criteria for the creation of a “group” as set out in article 36(1) of Regulation No 2018/848 are fulfilled. The group is required to establish a common system for the implementation of the products it produces and to develop an internal control system consisting of a documented set of activities and procedures.

On the other hand, as regards control and supervision, the objective of the new Regulation No 2018/848 is to ensure a harmonised approach across the European Union to the “measures” to be applied in the event of suspected non-compliance, for example due to the presence of unauthorised substances in organic products or in products in conversion.²⁵ For these reasons, supervisory authorities or certifying authorities should carry out official enquiries in accordance with Regulation No 2017/625²⁶ to verify compliance with the requirements for organic production. Where there is a suspicion of non-compliance due to the presence of unauthorised products or substances, the investigation should identify the sources and reasons for the presence of such products or substances.

Article 37 of Regulation No 2018/848 in Chapter VI entitled “Official controls and other official activities” indicates that the provisions of that Regulation are observed apart from those laid down in Regulation No 2017/625 and, unless otherwise provided for in articles 40(2), 29, 41(1),

²⁴ Article 35(8) of Regulation No 2018/848.

²⁵ Recital 69 of the Preamble to Regulation No 2018/848.

²⁶ Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017. on official controls and other official operations performed to ensure the application of food and feed law, animal health and welfare, plant health and plant protection products and amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC, and Council Decision 92/438/EEC (the Official Controls Regulation), OJ L 95, of 7 April 2017, p. 1 (hereinafter referred to as Regulation No 2017/625).

they apply to official controls and other official activities carried out with a view of checking the whole process at all stages of production, preparation and distribution. It may therefore be concluded that articles 38 to 43 of Regulation No 2018/848 lay down specific control requirements for organic farming in relation to the general system of official food control covered by Regulation No 2017/625.

The principle that remains is that official controls carried out in accordance with article 9 of Regulation No 2017/625 in order to verify compliance with Regulation No 2018/848 are carried out throughout the entire production process, at all stages including preparation and distribution. They are based on the examination of the likelihood of the appearance of non-compliance and with regard to the type, size and structure of the operators, the length of the period of organic production, subcontracting, and the like.²⁷ It is important to underline that the object of the control is the determination of whether there has been noncompliance with the provisions of both the Regulation and the implementing acts.²⁸ In addition, it has been assumed that the absence of non-compliance means the integrity of organic products or products in conversion, understood to mean that the product does not exhibit any non-compliance which, at any stage of production, preparation and distribution, would affect the characteristics determining that the product is organic or in conversion; or which would be repetitive or intentional.²⁹

It seems that in the scope indicated above the new regulation shows more precision in defining the tasks and competences of certification bodies. In particular, the legislator explicitly provides that control authorities or certification bodies should carry out official enquiries in accordance with Regulation No 2017/625³⁰ to verify compliance with the requirements for organic production. The activities of the certification bodies have been clearly

²⁷ Article 38(2) of Regulation No 2018/848.

²⁸ Article 3(57) of Regulation No 2018/848.

²⁹ Article 3(74) of Regulation No 2018/848.

³⁰ Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official operations performed to ensure the application of food and feed law, animal health and welfare, plant health and plant protection products and amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC, and Council Decision 92/438/EEC (the Official Controls Regulation), OJ L 324, 30.12.2004, p. 1; OJ L 95, 7.04.2017, p. 1 (hereinafter referred to as Regulation No 2017/625).

assigned an official character. First of all, Regulation No 2018/848 emphasises the importance of ensuring compliance of organic production with the applicable provisions.

The solution that has been adopted is that the competent authorities may delegate certain official control tasks and certain tasks related to other official activities to certification bodies only if, in addition to the conditions contained in Chapter III of Regulation (EU) No 2017/625, the following conditions are met. In other words, the delegation of tasks includes a detailed description of the official control tasks and tasks related to other official activities delegated, including reporting obligations and other specific obligations, and a description of the conditions under which the certification body may carry them out. In particular, the certification body must comply with the requirement to submit to the competent authorities for prior approval:

- its risk assessment procedure stating specifically the basis for the intensity and frequency of the review of operators' and groups of operators' compliance, which must be developed in accordance with Regulation No 2017/625 and article 38 of Regulation No 2018/848, and followed during official controls of operators and groups of operators;

- standard control procedures containing a detailed description of the control measures that the certification body undertakes to impose on operators and groups of operators;

- a list of measures consistent with the common catalogue to be applied in respect of operators and groups of operators where non-compliance is suspected or found;

- the agreed ways for effective monitoring and reporting of official control tasks and tasks relating to other official activities carried out in respect of operators and groups of operators and for reporting on those tasks.

In addition, competent authorities must ensure procedures for the supervision of certification bodies, including verification of the effectiveness, independence and objectivity of the way in which they carry out their tasks, in particular as regards the intensity and frequency of the verification of compliance.³¹

The standard for the delegation of certain official control tasks and certain tasks related to other official activities for the verification of compliance is the most recently published version of the international harmonised standard “General requirements for bodies operating product certification systems.”³² Among the powers that Regulation No 2018/848 has conferred on control

³¹ Article 40(1) of Regulation No 2018/848.

³² Article 40(2) of Regulation No 2018/848.

authorities or certification bodies is, for example, the obligation to carry out an investigation and to temporarily prohibit the marketing of products as organic.³³

4. To sum up, several final conclusions may be drawn from the considerations carried out above. The provisions of Regulation No 2018/848 introduce completely new solutions. On the one hand, the scope of possible derogations from the organic production requirements has been limited to the emergence of catastrophic circumstances and linked to the rural development legislation. This suggests that the rigour of the organic production requirements in this respect has been tightened. Such a development of the legislation helps to build consumer confidence in organic products in the future.

On the other hand, the new regulation allows derogations from the certification requirement for operators who sell non-prepackaged organic products other than feed to the final consumer directly. This applies to products sold under the conditions indicated in the legislation for annual sales volumes or annual turnover values, not originating from third countries, which, even if justified in terms of promoting direct sales, may raise doubts as to whether the quality of products will be properly ensured. Furthermore, as regards the control system, it has been made possible for private internal control systems to operate in producer groups indicated in the new legislation. However, if the supervision of the systems is not adequately ensured, this may not serve the purpose of providing adequate guarantees of product quality, either.

As regards the powers of the certification bodies, the terminology used to define the subject of control and certification has been further clarified and there is also a clear indication of the criteria that have to be met in order for the certification bodies to be delegated tasks in the organic farming control system, which includes powers of competence such as the issuance of a temporary ban on the marketing of products. In any case, additional conditions have to be met, and in particular an explicit basis for administrative decisions by these bodies must be laid down in national legislation. There is no doubt that these bodies carry out tasks of a public nature.

In the light of the findings, it may be stated that, at the end of the day, the practice of applying the rules will provide an answer to the question of whether the new regulation serves to ensure the quality of organic products to a greater extent and to the effect that it strengthens consumer confidence. As regards the powers of certification bodies in the control and certification system, this issue requires more specific solutions that need to be introduced in the legislation of European Union Member States.

³³ Article 41(1b) of Regulation No 2018/848.

THE FUTURE OF ORGANIC FARMING – REFLECTIONS ON THE NEW LEGISLATION

Summary

The purpose of the considerations is, taking into account the scope of derogations from the requirements of organic production and the competence of certifying authorities, to answer the question whether in comparison to Regulation No 834/2007, new Regulation No 2018/848 serves to ensure the quality of organic products. The authoress takes a positive view on limiting possible exemptions from the requirements of organic production to natural disasters and linking them to the provisions on rural development. At the same time she expresses a negative opinion on the possibility of seeking exemption from the requirement to obtain certificates. In relation to the competences of the certifying authorities, the new Regulation retains a greater terminological precision in determining the subject of control and certification and defines more precisely the criteria for delegating tasks in the organic farming control system to institutions. This issue, however, needs to be detailed in the legislations of European Union Member States.

IL FUTURO DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA: RIFLESSIONI BASATE SULLA NUOVA REGOLAZIONE GIURIDICA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se, rispetto al regolamento n. 834/2007 e visti le esenzioni dai requisiti di produzione biologica nonché le competenze degli organismi di certificazione, il nuovo regolamento n. 2018/848 riesca a garantire la qualità dei prodotti provenienti da agricoltura biologica. L'Autrice valuta positivamente il fatto di aver introdotto limiti, riportati a circostanze catastrofiche, nell'accordare possibili eccezioni dall'adempiere ai requisiti di produzione biologica e di averli ricondotti alle disposizioni in materia di sviluppo rurale; negativamente, invece, l'ammissione di eccezioni dall'obbligo di ottenere certificati. Per quanto riguarda le competenze degli organismi di certificazione, la nuova regolazione presenta una maggiore precisione terminologica nel definire l'oggetto di controllo e di certificazione, e definisce con più precisione i criteri per la delega dei compiti agli organismi evocati nell'ambito del sistema di controllo dell'agricoltura biologica. Tuttavia la questione in oggetto richiede tuttora altre precisazioni da inserire nella legislazione degli Stati membri dell'Unione europea.

MONIKA ŁATA*

ORCID: 0000-0003-2539-511X

Adresat reklamy żywności. Wybrane problemy prawne

1. Wprowadzenie

Reklama żywności stanowi jedno z narzędzi przekazywania informacji na temat żywności. Pełni ona dwie funkcje: informacyjną i rynkową¹. Funkcja informacyjna jest związana z obowiązkiem nałożonym na reklamodawców żywności, który ma służyć ochronie podstawowych praw wszystkich odbiorców reklamy żywności. Konsekwencją rozwoju społeczeństwa i postępu technologicznego jest coraz większa ekspozycja konsumentów na reklamy żywności w mediach². Wpływ reklam na zachowania związane z żywnością może być subtelny, ale daleko idący³. Reklama danego środka spożywczego zwiększa bowiem konsumpcję innych produktów z tej samej kategorii⁴. Szczególnie podatne na reklamę są niektóre grupy społeczne

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 416–417.

² M. Vukmirovic, *The effects of food advertising on food-related behaviours and perceptions in adults: A review*, „Food Research International” 2015, nr 75.

³ J.A. Bargh, E. Morsella, *The unconscious mind*, „Perspectives on Psychological Science” 2008, nr 3.

⁴ A. Batada, M.D. Seitz, M.G. Wootan, M. Story, *Nine out of 10 food advertisements shown during saturday morning children's television programming are for foods high in fat, sodium, or added sugars, or low in nutrients*, „Journal of the American Dietetic Association” 2008, nr 108; R. Sixsmith, A. Furnham, *A content analysis of British food advertisements aimed at children and adults*, „Health Promotion International” 2010, nr 25.

(np. dzieci)⁵. Informacje umieszczone na opakowaniach produktów oraz przekazywane konsumentom przez podmioty zaangażowane w produkcję i dystrybucję żywności w inny sposób (np. przez reklamę) są jednym z głównych źródeł informacji o żywności i mają duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zakupie⁶.

Odbiorcy informacji na temat żywności przekazywanej za pośrednictwem reklamy stanowią niejednorodną grupę. W jej skład wchodzi konsumentów oraz profesjonalistów. Są to jednak bardzo zróżnicowane kategorie podmiotów. Użyte w rozporządzeniu nr 178/2002⁷ w stosunku do konsumenta żywności określenia „finalny” lub „ostateczny” mogą budzić wątpliwości. Powstaje bowiem pytanie, czy konsumentem finalnym jest wyłącznie nabywca żywności, czy może osoba, która ją faktycznie spożywa? Część doktryny uznaje model przeciętnego konsumenta za odgórnie narzucony na potrzeby realizacji wspólnego rynku oraz nazbyt optymistyczny⁸. Niejasna jest także pozycja profesjonalistów i ich rola w reklamie żywności.

Rozważania te stanowią próbę odpowiedzi na pytanie, czy w obowiązujących regulacjach prawnych poprawnie zostało zidentyfikowane i uwzględnione zróżnicowanie adresatów reklamy żywności. Kwestia ta przekłada się bowiem na ocenę funkcjonujących w prawie ograniczeń w reklamie żywności, a przede wszystkim na realizację celów prawa żywnościowego, w tym ochronę zdrowia i życia konsumentów oraz ochronę interesów ekonomicznych konsumentów.

⁵ I. Ozimek, J. Szlachciuk, A. Bobola, *Reklama żywności w kontekście regulacji prawnych i Kodeksu Etyki Reklamy*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 4(369), t. I, s. 133, 138–141; B. Piórecka, J. Kuciel, M. Płonka, M. Schlegel-Zawadzka, *Reklama audiowizualna a zachowania żywieniowe dzieci w wieku przedszkolnym*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie” 2012, nr 10(3), s. 219–224; J.C.G. Halford, J. Gillespie, V. Brown, E.E. Pontin, T.M. Dovey, *Effect of television advertisements for foods on food consumption in children*, „Appetite” 2004, nr 42, s. 221–225; M. Story, S. French, *Food Advertising and Marketing Directed at Children and Adolescents in the US*, „International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity” 2004, nr 1, s. 10–14.

⁶ P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 104 i cytowana tam literatura.

⁷ 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. L 31 z 1.02.2002 r., s. 1–24 ze zm.).

⁸ A. Tischner, *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 233.

2. Reklama żywności

Zjawisko reklamy jest związane z rozwojem rynku⁹. Stanowi ona rodzaj komunikacji o charakterze perswazyjnym¹⁰, którego nadrzędnym celem jest rozpowszechnianie i wzbudzenie zainteresowania u odbiorców oznaczonym produktem lub usługą. Reklamę żywności można więc uznać za szczególny typ reklamy. Choć produkty spożywcze to co do zasady towary powszechnie dostępne i spożywane, brak kontroli nad wprowadzaniem ich do obrotu może rodzić niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia człowieka oraz naruszać prawa konsumenta żywności.

Rozporządzenie nr 1169/2011 definiuje reklamę przez odesłanie do art. 2 lit. a) dyrektywy 2006/114/WE¹¹. Konsekwencją tego jest uznanie „wspierania zbytu” za główny cel i przesłankę definicyjną reklamy¹². Bardzo ważny jest przy tym element perswazji, bez którego dany przekaz nie będzie kwalifikowany jako reklamowy¹³. Kryterium „przedstawienia w jakiegokolwiek formie” wskazuje, że reklamą będzie zarówno przekaz w radiu, telewizji, prasie, kinie, jak i na towarze, ulotce, opakowaniu, folderze, a także na plakacie, tablicy, budynku, odzieży itd.¹⁴ Z reklamą będziemy mieć zatem do czynienia również na nośniku, który towarzyszy produktowi (np. hasła zamieszczone na opakowaniach: „polecana osobom o suchej skórze”, „męska satysfakcja”, „starożytny dar natury”). Za reklamę będą także uznawane przekazy, które mogą zostać potraktowane przez ich odbiorców jako zachęta do zakupu¹⁵. W takich sytuacjach pojęcie reklamy częściowo pokrywa się

⁹ K. Grzybczyk, *Prawo reklamy*, Warszawa 2012, s. 13; por. *Food advertising claims: what are the differences between EU and US law?*, <https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/PL214982/Food-advertising-claims-what-are-the-differences-between-EU-and-US-law> [dostęp: 5.04.2020].

¹⁰ A. Jachnis, J.F. Terelak, *Psychologia konsumenta i reklamy*, Bydgoszcz 1998, s. 220.

¹¹ Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej (Dz. Urz. L 376 z 27.12.2006 r., s. 21 ze zm.).

¹² R. Skubisz, w: Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 15: *Prawo konkurencji* (red. M. Kępiński), Warszawa 2014, s. 416–417.

¹³ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie. Prezentacja. Reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 143.

¹⁴ R. Skubisz, w: Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 15: *Prawo konkurencji...*, s. 417; A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 144; S. Leible, *Consumer Information beyond Food Law*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 6, s. 316.

¹⁵ Wyrok SN z 2.10.2007 r., II CSK 289/07, Legalis 87042.

z pojęciem etykietowania bądź etykiety¹⁶. W rozporządzeniu nr 1924/2006¹⁷ oprócz pojęcia reklamy użyte zostało pojęcie przekazu komercyjnego¹⁸. Rozporządzenie nr 609/2013¹⁹ odwołuje się natomiast do „rozpowszechniania jakichkolwiek użytecznych informacji lub zaleceń przeznaczonych wyłącznie dla osób mających kwalifikacje w dziedzinie medycyny, żywienia, farmacji lub innych pracowników służby zdrowia odpowiedzialnych za opiekę nad matkami i dziećmi”.

3. Konsument

Konsument stanowią podstawową grupę adresatów reklamy żywności, otoczoną szczególną ochroną przez pierwotne i wtórne prawo UE. Na użytek prawa żywnościowego pojęcie to definiuje rozporządzenie nr 178/2002. Artykuł 3 pkt 18 tego aktu jako „konsumenta finalnego” definiuje „ostatecznego konsumenta środka spożywczego, który nie wykorzystuje żywności w ramach działalności przedsiębiorstwa sektora żywnościowego”. Do definicji tej nawiązuje art. 2 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1169/2011, odnosząc ją do przekazywania informacji na temat żywności, w tym reklamy.

Przedstawiona definicja konsumenta finalnego opiera się na kryterium funkcjonalnym²⁰. W wymiarze osobowym zasadne jest przywołanie art. 2 lit. a) dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych²¹, z którego wynika, że „konsument oznacza każdą osobę fizyczną (...)”. Konsumenta żywności wyróżnia określenie „finalny” lub „ostateczny”. Sugeruje ono, że istnieje też inny

¹⁶ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 144–145; por. R. Sagan, *Reklama żywności w świetle polskiego prawa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 5, s. 16–23.

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. L 404 z 30.12.2006 r., s. 9 ze zm.).

¹⁸ Art. 1 ust. 2 oraz pkt 4 preambuły do rozporządzenia nr 1924/2006.

¹⁹ Art. 9 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 609/2013 z 12.06.2013 r. w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i środków spożywczych zastępujących całodzienną dietę, do kontroli masy ciała (Dz. U. y. L. 181 z 29.06.2013 r., s. 35 ze zm.).

²⁰ D. Skrzywanek, *Kilka uwag na temat konstrukcji legalnych definicji konsumenta w prawie wspólnotowym, niemieckim i polskim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2003, t. LXVII, s. 69 i nn.

²¹ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.05.2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. L 149 z 11.06.2005 r., s. 22 ze zm.).

rodzaj konsumenta żywności niż tylko finalny²². Chodzi tu prawdopodobnie o zaakcentowanie roli konsumenta żywności jako końcowego ogniwa łańcucha żywnościowego, który kończy dystrybucja produktów do nabywców. Konsument jest bowiem powszechnie ujmowany jako ostateczny nabywca danego towaru lub usługi²³. Adresatem reklamy żywności jest też jednak często podmiot, który nie nabywa produktu, a jedynie inicjuje nabycie (dziecko – rodzic, osoba starsza – opiekun).

Druga część definicji konsumenta wyznacza granice działalności zawodowej, które wykluczają kolejną grupę podmiotów z definicji konsumenta finalnego. Chodzi tu o niewykorzystywanie żywności na cele jakiegokolwiek działalności, związanej z dowolnym etapem produkcji, przetwarzania lub dystrybucji żywności, bez względu na jej zarobkowy cel (w tym działalność typu non-profit) czy strukturę własnościową (publiczna, prywatna, mieszana)²⁴. Wątpliwości dotyczą natomiast potencjalnego charakteru tej działalności. Istnieje pogląd, że nie ma znaczenia, czy jest ona zorganizowana i ciągła, czy wykonywana w sposób incydentalny²⁵. Ale wskazuje się też, że za „przedsiębiorstwo spożywcze należy uznać jednostkę organizacyjną, która w sposób zorganizowany i ciągły (...) prowadzi jakiegokolwiek działania w łańcuchu żywnościowym, z wyłączeniem jednak działań dotyczących produkcji podstawowej na własny użytek lub do domowego przygotowania, obróbki lub przechowywania do własnego spożycia”²⁶. Zapobiega to wyłączeniu z definicji konsumenta finalnego osób produkujących żywność na własne potrzeby.

²² Może na to wskazywać niekonsekwencja prawodawcy, który posługuje się pojęciami „konsument” oraz „konsument finalny”. Zdaniem M. Zboralskiej zasadą jest, że konsument stanowi końcowe ogniwo łańcucha ekonomicznego. Zob. M. Zboralska, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002 ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, LEX/el. 2018, 10772, komentarz do art. 3.18 pkt 9–10; por. A. Germanò, E. Rook Basile, *Definitions of European Food Law*, w: L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Milano 2012, s. 102.

²³ A. Malarewicz, *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009, s. 104. Koncepcję tę potwierdza także orzecznictwo TSUE („private final consumer, not engaged in trade or professional activities”) – zob. wyrok z 3.07.1997 r., Francesco Benincasa przeciwko Dentalkit Srl (C-269/95), ECLI:EU:C:1997:337; wyrok z 19.01.1993 r., Shearson Lehmann Hutton Inc. przeciwko TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH (C-89/91), ECLI:EU:C:1993:15.

²⁴ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 344.

²⁵ Ibidem.

²⁶ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski (red.), *Komentarz do rozporządzenia nr 178/2002*..., komentarz do art. 3.2 pkt 3 i 5.

W świetle tej definicji rodzi się pytanie, czy w pojęciu konsumenta finalnego mieszczą się również niemowlęta, małe dzieci, osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych bądź posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych? Zgodnie z Konwencją o prawach dziecka²⁷ dziecko oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat (chyba że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość), która z uwagi na swoją niedojrzałość fizyczną oraz umysłową wymaga szczególnej opieki i troski, w tym właściwej ochrony prawnej, zarówno przed, jak i po urodzeniu²⁸. Osoby ograniczone albo pozbawione zdolności do czynności prawnych mają podobne cechy, choć wiek nie zawsze ma tu znaczenie.

Biorąc pod uwagę definicję konsumenta finalnego, można wyróżnić w tej grupie „młodych”²⁹ lub „słabszych”³⁰ konsumentów żywności. Ich cechy szczególne (np. wiek, niepełnosprawność fizyczna, niedorozwój umysłowy, różne typy chorób) wykorzystywane są do tworzenia określonego przekazu reklamowego. Czy w każdym przypadku będziemy mieć jednak do czynienia z konsumentem żywności? Czy do uzyskania tego statusu wystarczy sam akt konsumpcji lub akt nabycia żywności, czy może konieczne jest jedno i drugie? Ochrona przez informację, którą prawodawca otacza konsumentów, wskazuje, że do jej realizacji wymagana jest określona świadomość i dojrzałość umysłowa. Rozporządzenie nr 1169/2011 odwołuje się natomiast do potrzeby uwzględnienia „różnic percepcji ze strony konsumentów i ich potrzeb informacyjnych, z równoczesnym zapewnieniem płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego” (art. 1 ust. 1). Gdzie zatem leży granica?

W przeciwieństwie do „zwykłego” konsumenta³¹, pojęcie konsumenta finalnego, użyte i zdefiniowane w rozporządzeniu nr 178/2002, pozwala objąć zakresem zarówno osoby nabywające żywność, jak i osoby ją konsumujące (jedzące), co jest kluczowe w kontekście celów prawa żywnościowego. Jeśli chodzi o ochronę zdrowia i życia konsumentów, to prawodawca chroni osoby konsumujące (np. niemowlęta). Natomiast ochrona interesu ekonomicznego konsumenta dotyczy nabywcy, który nie musi być osobą spożywającą nabyty środek spożywczy (np. rodzic). Wpływa to na zróżnicowanie grupy konsumentów żywności oraz adresatów reklam, którymi mogą być i bardzo często są zarówno konsumenci „nabywcy” (np. rodzice), jak i konsumenci „konsumujący” (np. dzieci w różnym wieku).

²⁷ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r.

²⁸ Deklaracja Praw Dziecka uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1959 r. oraz preambuła do Konwencji o prawach dziecka.

²⁹ I. Niedziółka, *Dziecko jako konsument (Child as a consumer)*, Józefów 2014, s. 423–425.

³⁰ S. Leible, *Consumer...*, s. 318.

³¹ Przykładem jest ujęcie konsumenta w rozumieniu art. 22¹ Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2019, poz. 1145 ze zm.).

Warto również wspomnieć, że ograniczone pod względem zdolności do czynności prawnych osoby stanowią nie tylko rynek pierwotny (same dokonują zakupów), ale także rynek wpływowy (wpływają na innych, by dokonali zakupu) oraz – choć nie w każdym przypadku – rynek przyszły (dzieci kiedyś dorosną i będą dokonywać jeszcze większych zakupów)³². Należy o tym pamiętać, określając krąg odbiorców reklamy żywności.

Tutaj pojawia się kryterium normatywne „przeciętnego konsumenta”³³, do którego odwołuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w związku z potrzebą ochrony interesów konsumentów także w zakresie reklamy żywności³⁴. Przeciętny konsument wykazuje takie cechy, jak: należyte poinformowanie, rozsądek, uwagę, ostrożność, krytycyzm, spostrzegawczość i samodzielność³⁵. Ma on umiejętność odczytywania informacji reklamowych i nie można traktować go jako mało uważnego i łatwo poddającego się sugestii płynącej z reklamy³⁶. Dostrzega bowiem różnice między obiektywnymi informacjami o produkcie a hasłami czysto marketingowymi³⁷, weryfikuje przekaz reklamowy i potrafi odszukać informacje potrzebne do podjęcia decyzji o zakupie³⁸. Nie można jednak wymagać od niego wiedzy cechującej profesjonalistów³⁹.

Grupa konsumentów żywności jest wyjątkowo zróżnicowana, dlatego powyższy wzorzec nie ma charakteru trwałego i musi być dostosowywany do stanu faktycznego. Należy rekonstruować go z uwzględnieniem kręgu

³² A. Jasielska, R. Maksymiuk, *Dorośli reklamują, dzieci kupują*, Warszawa 2010, s. 24.

³³ To inaczej kryterium, jakim należy się kierować w ocenie ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd. Zob. A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 110.

³⁴ Krytyka koncepcji: S. Leible, *Consumer...*, s. 317–318; A. Tischner, *Model przeciętnego konsumenta...*, s. 233.

³⁵ Wyróżnia się też takie cechy, jak: dostateczne wykształcenie, podejrzliwość i „oświecenie”. Zob. A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 263; por. wyroki TSUE z: 16.07.1998 r., Gut Springenheide GmbH i Rudolf Tusky przeciwko Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung (C-210/96), ECLI:EU:C:1998:369, pkt 31; 19.09.2006 r., Lidl Belgium GmbH & Co KG przeciwko Etablissementen Franz Colruyt NV (C-356/04), ECLI:EU:C:2006:585, pkt 78; 13.01.2000 r., Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG przeciwko Lancaster Group GmbH (C-220/98), ECLI:EU:C:2000:8, pkt 27 i 30; 24.10.2002 r., Gottfried Linhart and Hans Biffi (C-99/01), ECLI:EU:C:2002:618, pkt 31; 8.04.2003 r., Pippig Augenoptik GmbH & Co. KG and Hartlauer Handelsgesellschaft GmbH, Verlassenschaft nach dem verstorbenen Franz Josef Hartlauer (C-44/01), ECLI:EU:C:2003:205, pkt 55; 25.07.2018 r., Dyson Ltd, Dyson BV przeciwko BSH Home Appliances NV (C-632/16), ECLI:EU:C:2018:599, pkt 58; A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 110–124.

³⁶ Wyrok SN z 3.12.2003 r., I CK 358/02, Legalis 62807; wyrok SN z 23.04.2008 r., III CSK 377/07, Legalis 140139; wyrok SN z 29.11.2013 r., I CSK 87/13, Legalis 819318.

³⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 8.03.2018 r., III SA/Gd 929/17, Legalis 1760638.

³⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2015 r., IV SA/Po 1052/14, Legalis 1198767.

³⁹ Wyrok SA w Warszawie z 30.11.2015 r., VI ACa 1685/14, Legalis 1446480.

konsumentów, do których kierowana jest dana reklama (np. dzieci)⁴⁰, mając na uwadze rodzaj prezentowanych towarów lub usług⁴¹. Każde oświadczenie dotyczące żywności przeznaczone dla wybranej grupy konsumentów trzeba bowiem oceniać z perspektywy jej przeciętnego członka⁴². Przykładowo, w ten sposób określono przeciętnego adresata reklamy leków, tj. „osoby chore, często o zmniejszonej z tego powodu zdolności postrzegania, jak i rozsądnej oraz krytycznej oceny, podobnie jak osoby starsze”, z reguły „bardziej podatne na sugestię i mniej krytyczne”⁴³. Test przeciętnego konsumenta powinien przy tym obejmować wszystkie istotne okoliczności danej sprawy, a przede wszystkim zawarte w reklamie informacje oraz jej cechy⁴⁴. Należy więc się zastanowić, jak rozgranaczyć reklamę skierowaną do dzieci i ich rodziców, osób aktywnych fizycznie i sportowców zawodowych, osób chorych i prowadzących nieprawidłowy styl życia? Dla każdej z tych grup model przeciętnego konsumenta będzie inny.

W doktrynie i orzecznictwie wyróżnia się wiele okoliczności, które wpływają na zróżnicowanie modelu przeciętnego konsumenta i ocenę wprowadzenia go w błąd w konkretnych sytuacjach⁴⁵. Zaliczamy do nich: adresatów danego przekazu⁴⁶, rodzaj produktu⁴⁷ oraz środek przekazu, za pomocą którego informacja dociera do odbiorcy⁴⁸. Polskie orzecznictwo wyróżnia

⁴⁰ Wyrok TSUE z 16.07.1998 r., ... (C-210/96), pkt 34; por. wyrok TSUE z: 19.09.2006 r., ... (C-356/04), pkt 78; 6.07.1995 r., Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV and Mars GmbH (C-470/93), ECLI:EU:C:1995:224, pkt 22 i 24; I. Ramsay, *Consumer Law and Policy*, London 2012, s. 167.

⁴¹ Wyroki TSUE z: 9.08.1994 r., Meyhui NV v Schott Zwiesel Glaswerke AG. (C-51/93), ECLI:EU:C:1994:312, pkt 9–21; 2.02.1994 r., Verband Sozialer Wettbewerb eV and Clinique Laboratories SNC, Estée Lauder Cosmetics GmbH (C-315/92), ECLI:EU:C:1994:34, pkt 21 i 23.

⁴² Wyrok TSUE z 14.07.2016 r., Verband Sozialer Wettbewerb eV przeciwko Innova Vital GmbH (C-19/15), ECLI:EU:C:2016:563, pkt 5.

⁴³ Wyrok SN z 2.10.2007 r., II CSK 289/07, Legalis 87042.

⁴⁴ Wyrok TSUE z 13.01.2000 r., ... (C-220/98), pkt 27 i 30.

⁴⁵ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 112–118.

⁴⁶ „Nie można zatem pomijać, że konsumentami leków są osoby chore, często o zmniejszonej z tego powodu zdolności postrzegania oraz rozsądnej i krytycznej oceny, podobnie jak osoby starsze, stanowiące także znaczną grupę konsumentów leków” (wyrok SN z 2.10.2007 r., II CSK 289/07, Legalis 87042).

⁴⁷ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 115–116. „Kryterium to ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia rekonstrukcji zasobu »domniemanych« informacji, jakie powinien posiadać przeciętny konsument” (wyrok SN z 4.03.2014 r., III SK 34/13, Legalis 994606). Por. odmiennie na ten temat: wyrok NSA z 6.03.2013 r., II GSK 1965/11, Legalis 645867.

⁴⁸ Inny będzie poziom świadomości konsumentów nabywających żywność metodą tradycyjną, np. w sklepie czy aptece (suplementy diety), a inny – dokonujących zakupy przez Internet. Podobnie rzecz się ma w przypadku informacji uzyskanych od profesjonalisty (dietetyka, lekarza) lub płynących z reklamy telewizyjnej.

dwa kryteria stosowane łącznie przy ustalaniu tego wzorca: rodzaj reklamowanego towaru (wyznaczający adresata reklamy) oraz sposób rozpowszechniania reklamy (określający jej odbiorcę)⁴⁹. Pierwsze z nich ma podstawowe znaczenie dla rekonstrukcji zasobu „domniemanych” informacji, jakie powinien posiadać przeciętny konsument. Drugie służy natomiast dookreśleniu tego zasobu w zależności od środka przekazu oraz warunków rynkowych. Konieczne jest przy tym respektowanie ich kolejności. Najpierw ustala się, do kogo reklama jest adresowana, a dopiero potem bierze się pod uwagę sposób jej rozpowszechniania (poziom uwagi i ostrożności konsumenta zależy od natury produktu, częstotliwości jego zakupu oraz ceny⁵⁰). Ponadto użycie specyficznego środka przekazu zawęży krąg odbiorców reklamy (zupełnie inny jest krąg odbiorców reklamy w telewizji, radiu, prasie, Internecie)⁵¹.

Czy wzorzec ten nie jest jednak nadużyciem ze strony TSUE?⁵² Czy nabywanie żywności – produktów o stosunkowo niskiej cenie, kupowanych niemal codziennie – faktycznie jest poprzedzone pogłębioną i krytyczną analizą ze strony konsumenta?⁵³ Czy konsument podejmuje wtedy raczej szybkie decyzje na podstawie ograniczonego zasobu informacji? Wydaje się, że pojęcie konsumenta powinno być ujmowane funkcjonalnie⁵⁴. Wobec powiększania się obszaru specjalistycznej wiedzy z zakresu żywności nie można bowiem zakładać, że każdy konsument będzie miał wystarczająco dużo informacji, i coraz trudniej jest przyjmować kryteria określające „świadomego” i „dobrze poinformowanego” konsumenta żywności⁵⁵.

4. Profesjonaliści

Drugą grupę adresatów reklamy żywności stanowią profesjonaliści⁵⁶. Tu w bezpośrednim powiązaniu z „przedsiębiorstwem spożywczym” pojawia

⁴⁹ Wyrok SN z 4.03.2014 r., III SK 34/13, Legalis 994606.

⁵⁰ Przeciętny konsument „tym chętniej będzie zdobywał informacje, im wyższa jest cena nabywanego produktu”. Zob. R. Skubisz, w: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 699; wyrok SA w Warszawie z 4.04.2013 r., I ACA 1167/12, Legalis 722814.

⁵¹ Wyrok SN z 4.03.2014 r., III SK 34/13, Legalis 994606; wyrok SN z 23.04.2008 r., III CSK 377/07, Legalis 140139.

⁵² M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 148.

⁵³ P. Wojciechowski, *Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 111.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 51; S. Leible, *Consumer...*, s. 318; P. Wojciechowski, *Informacja...*, s. 111.

⁵⁶ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 144.

się „podmiot działający na rynku spożywczym”, czyli „osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą”. Zakres podmiotowy tego pojęcia jest zdecydowanie szerszy niż w przypadku „zwykłego” przedsiębiorcy, obejmuje bowiem również podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej, a w zakresie swojej aktywności (choćby charytatywnej) prowadzą działalność w łańcuchu żywnościowym⁵⁷ (reklama w relacjach B2B, która dotyczy przetwórców i sprzedawców żywności, kontrahentów w łańcuchu dystrybucji, itp.). Obok nich wyróżniamy podmioty, które są powiązane jedynie pośrednio z łańcuchem żywnościowym (np. specjaliści z dziedziny ochrony zdrowia i żywienia: lekarze, farmaceuci, dietetycy).

Kryterium oceny poprawności materiałów reklamowych kierowanych do profesjonalistów ustalone zostało w oparciu o ogólnie przyjęty poziom wiedzy i oczekiwań przeciętnego profesjonalisty prowadzącego przedsiębiorstwo spożywcze (pod warunkiem, że reklama nie jest skierowana również do konsumenta finalnego)⁵⁸. Taki podmiot cechuje: dobre poinformowanie, uwaga oraz racjonalność⁵⁹. Oczekiwania co do poziomu jego wiedzy i wykształcenia są znacznie wyższe niż w przypadku konsumentów, przyjmuje się bowiem, że ich adresatami są przedsiębiorcy⁶⁰. Przykładowo, wiedza specjalistyczna posiadana przez lekarzy i farmaceutów sprawia, że ryzyko wprowadzenia ich w błąd jest znacznie mniejsze. W konsekwencji standard ich ochrony jest niższy⁶¹. Reklama kierowana do lekarzy (specjalistów) może wykorzystywać język niezrozumiały dla przeciętnego konsumenta (fachowa terminologia, „język ustaw”)⁶². W takim przypadku możliwe jest zatem odejście od oceny wprowadzenia w błąd za pomocą metody normatywnej⁶³ i pozostawienie decyzji sądowni.

Wyrazem takiego podejścia powinno być założenie, że profesjonalści dzięki swoim kompetencjom zawodowym są w stanie – w odróżnieniu od konsumentów – odpowiednio ocenić i zinterpretować każdy przekaz rekla-

⁵⁷ P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, s. 230.

⁵⁸ A. Szymecka-Wesołowska, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 144.

⁵⁹ R. Skubisz, w: Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 15: *Prawo konkurencji...*, s. 472.

⁶⁰ R. Stefanicki, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 148.

⁶¹ D. Harasimiuk, *Zakazy reklamy towarów w prawie europejskim i polskim*, Warszawa 2011, s. 337.

⁶² R. Stefanicki, *Ustawa o przeciwdziałaniu...*, s. 148.

⁶³ R. Skubisz, w: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej...*, s. 699.

mowy. Czy jednak przekaz taki nie powinien spełniać wymogów rzetelnego informowania? Brakuje w tym zakresie konsekwencji prawodawcy. „Podstawowe” akty prawa żywnościowego⁶⁴ wprowadzają wymogi rzetelnego informowania jedynie w odniesieniu do konsumentów⁶⁵.

Na problem ten zwrócił uwagę TSUE, analizując przepisy rozporządzenia nr 1924/2006⁶⁶. Uznał on, że art. 1 ust. 2 tego aktu nie określa szczegółowo adresatów przekazu komercyjnego i nie różnicuje ich na konsumentów końcowych i specjalistów w dziedzinie ochrony zdrowia. To dla konsumentów musi być bowiem przeznaczony sam produkt, a nie dotyczący go przekaz⁶⁷. TSUE zwrócił też uwagę na ważną kwestię: nawet jeżeli przekaz komercyjny jest kierowany wyłącznie do specjalistów w dziedzinie ochrony zdrowia (na linii podmiot działający na rynku spożywczym – specjalista), to zasadniczo dotyczy konsumenta końcowego. Jego celem jest bowiem doprowadzenie do nabycia przez konsumenta żywności będącej przedmiotem przekazu, dzięki temu, że będzie się on kierować zaleceniami specjalistów⁶⁸. Choć problematyka rozciągnięcia na profesjonalistów wymogów rozporządzenia 1924/2006 budzi krytykę⁶⁹, istotne są konkluzje TSUE na temat „ostatecznego” adresata reklamy.

Potwierdzenie tego, że profesjonaliści powinni sami rozpoznać nierzetelny przekaz, zawiera rozporządzenie nr 609/2013. Artykuł 9 ust. 5 tego aktu wprowadza wymóg rzetelnego informowania w etykietowaniu, prezentacji i reklamie żywności objętej zakresem rozporządzenia. Kolejny ustęp zwalnia jednak z powyższego obowiązku w przypadku „rozpowszechniania jakichkolwiek użytecznych informacji lub zaleceń przeznaczonych wyłącznie dla osób mających kwalifikacje w dziedzinie medycyny, żywienia, farmacji lub innych pracowników służby zdrowia odpowiedzialnych za opiekę nad matkami i dziećmi”. Podejście takie stanowi przejaw założenia, że kompetencje zawodowe profesjonalistów pozwalają im odpowiednio ocenić i zinterpretować dane, informacje oraz funkcje prezentowanych im produktów, co daje pełniejszy obraz ich właściwości, a tym samym pozwala lepiej zaadresować produkt do odbiorcy⁷⁰. Trzeba jednak pamiętać, że pojęcia akceptowalne dla

⁶⁴ Art. 8 rozporządzenia nr 178/2002 oraz art. 7 w związku z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁶⁵ A. Szymecka-Wesołowska, *O czym producent żywności może informować profesjonalistów (lekarzy, farmaceutów)*, LEX/el., Warszawa 2017.

⁶⁶ Wyrok TSUE z 14.07.2016 r., ... (C-19/15), ECLI:EU:C:2016:563.

⁶⁷ Ibidem, pkt 31.

⁶⁸ Ibidem, pkt 35.

⁶⁹ A. Szymecka-Wesołowska, *O czym producent żywności...*

⁷⁰ Ibidem.

przeciętnego profesjonalisty są często niezrozumiałe lub niejednoznaczne dla przeciętnego konsumenta (a więc mogą wprowadzać go w błąd)⁷¹.

W praktyce wiele podmiotów z branży spożywczej może kierować reklamę żywności do różnego rodzaju specjalistów, przemycając w ten sposób przekaz, którego bezpośrednim adresatem nie mógłby być konsument finalny. Taki sposób reklamy nie podlega natomiast żadnej kontroli.

5. Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, problematyka prawna adresata reklamy żywności jest bardzo złożona. Obowiązujące regulacje prawne nie identyfikują dostatecznie adresatów reklamy żywności oraz nie są dostosowane do stopnia ich zróżnicowania. Choć zalicza się do nich konsumentów oraz profesjonalistów, jedno i drugie pojęcie obejmuje różne kategorie podmiotów. Problem z ich określeniem przekłada się na ocenę funkcjonujących w prawie ograniczeń w reklamie żywności oraz na realizację celów prawa żywnościowego.

Wiele obszarów powiązanych z analizowanym problemem pozostaje nieuregulowanych w wystarczający sposób. Niezbędne jest więc holistyczne spojrzenie oraz dostosowanie regulacji do rozwijającego się rynku. Choć analiza pojęcia konsumenta finalnego z rozporządzenia nr 178/2002 w zestawieniu z celami ogólnymi prawa żywnościowego wykazuje, że pojęcie to obejmuje zarówno konsumentów „nabywców” (np. rodzice), jak i konsumentów „konsumujących” (np. dzieci), to na potrzeby poprawnej i jednoznacznej identyfikacji adresatów reklamy żywności definicja ta powinna zostać przeformułowana tak, aby bez większych wątpliwości wynikały z niej wymienione kategorie. Modyfikacji wymagają również przepisy rozporządzenia nr 1169/2011 (podstawowego aktu prawnego, z którego wywodzimy zasady reklamy żywności), które oczekując od konsumentów wystarczającego poziomu świadomości i dojrzałości umysłowej, nie zapewniają często należytej ochrony konsumentom „konsumującym”. Mamy tym samym do czynienia z sytuacją, w której ochrona konsumentów „nabywców” wyprzedza ochronę konsumentów „konsumujących”, jeżeli te dwie grupy się ze sobą nie pokrywają. Wskutek tego część adresatów reklamy żywności pozostaje poza systemem ochrony konsumenta przez informację.

Problem z kategorią adresatów reklamy żywności widać również w orzecznictwie TSUE. Uniwersalne kryteria wypracowane przez Trybunał

⁷¹ A. Szymancka-Wesołowska, w: A. Szymancka-Wesołowska (red.), *Znakowanie...*, s. 123.

w odniesieniu do oceny wprowadzenia w błąd przeciętnego konsumenta – nabywcy towarów lub usług nie są dostosowane do specyfiki konsumenta żywności. Uregulowania wymaga także pozycja profesjonalistów w reklamie żywności (za pośrednictwem których reklama trafia również do konsumentów finalnych). Przepisy rozporządzeń nr 178/2002 i 1169/2011 zupełnie pomijają bowiem tę grupę adresatów reklamy żywności, wprowadzając wymogi rzetelnego informowania jedynie w odniesieniu do konsumentów⁷².

Konsekwencją omówionych braków w rozwiązaniach prawnych są problemy z identyfikacją adresatów reklam żywności oraz niedostosowanie przepisów ochronnych do stopnia ich zróżnicowania. Z sytuacji tej korzystają reklamodawcy. Obok reklam skierowanych do szczególnie na nie podatnych grup konsumentów i korzystających z niedostosowania przepisów prawnych do potrzeb rynku pojawiają się nieuzasadnione zarzuty pod adresem reklam niektórych kategorii środków spożywczych, będące efektem oceny z perspektywy osób, które nie są ich adresatami.

Warto zwrócić również uwagę, że uzupełnieniem zaproponowanych tutaj rozwiązań prawnych powinny być kampanie informacyjne, akcje edukacyjne wśród konsumentów, producentów oraz sprzedawców żywności, mające na celu propagowanie zasad zdrowego żywienia, zwiększenie wiedzy konsumentów na temat żywności i żywienia oraz zmianę nawyków żywieniowych.

THE ADDRESSEE OF FOOD ADVERTISING. SELECTED LEGAL ISSUES

Summary

The aim of the considerations is to answer the question whether the existing legal regulations correctly identify and take into account the diversity of addressees of food advertising. The authoress concludes, among other things, that the current legal regulations do not identify or sufficiently differentiate the addressees of food advertising. The notion of “final consumer” from Regulation No 178/2002 allows to cover both persons buying food and persons consuming food, which is crucial in the context of food law objectives. However, the protection of the consumer by information excludes from this group those who lack a sufficient level of awareness and mental maturity. The model of an average consumer developed by the CJEU also does not support correct identification of the addressee of food advertising. Therefore, it should be postulated to “differentiate the food consumer model” by constructing a more flexible definition of the final consumer or even a definition of the addressee of food advertising.

⁷² A. Szymecka-Wesołowska, *O czym producent żywności może informować profesjonalistów (lekarzy, farmaceutów)*, LEX/el., Warszawa 2017.

DESTINATARIO DELLA PUBBLICITÀ ALIMENTARE. PROBLEMI GIURIDICI SCELTI

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se le regolazioni giuridiche in vigore, riescano, in modo corretto, a individuare la diversità dei destinatari della pubblicità alimentare e a tenerne conto. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che le regolazioni giuridiche in vigore non individuano né differenziano a sufficienza i destinatari della pubblicità alimentare. Il concetto di "consumatore finale", come stabilito dal regolamento n. 178/2002, consente di far rientrare nel suo contenuto sia le persone che acquistano cibo sia quelle che lo consumano (mangiano), il che è fondamentale dal punto di vista degli obiettivi del diritto alimentare. Tuttavia, la tutela dei consumatori attraverso l'informazione esclude dal gruppo le persone che non hanno un livello sufficiente di consapevolezza e di maturità mentale. Nemmeno il modello di consumatore medio sviluppato dalla CGUE favorisce una corretta identificazione del destinatario della pubblicità alimentare. Pertanto, si dovrebbe postulare di "operare una differenziazione per il modello di consumatore alimentare" proponendo una definizione più flessibile di quello finale oppure perfino una definizione del destinatario della pubblicità alimentare che sia adattata alle esigenze del mercato.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA*

ORCID: 0000-0001-5046-037X

Law in the face of the problem of land take

1. Land and the ecosystem services it provides are critical to the functioning of mankind.¹ Therefore their protection is regulated by law in various aspects and in many areas. The immanent characteristics of land as an environmental resource are limitation and scarcity.² Moreover, the demand of a growing population for land to be used, mainly, for the production of food, for urbanisation and industry purposes, and recently also for energy production, is showing an unprecedented rapid growth.³ Agricultural land is subject to particular pressure. Currently, it occupies more than 37% of the land, being one of the largest biomes on Earth.⁴ However, this turns out to be still insufficient to meet the growing needs of mankind, especially in the light of the expected increase in the demand for agricultural land by about 50% by 2050.⁵

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ J.A. Foley et al., *Global consequences of land use*, "Science" 2005 No. 309, pp. 570–574; P. Smith et al., *Biogeochemical cycles and biodiversity as key drivers of ecosystem services provided by soils*, "Soil Discussions" 2015, No. 2(1), pp. 537–586; R. Bommarco, D. Kleijn, S.G. Potts, *Ecological intensification: harnessing ecosystem services for food security*, "Trends in Ecology & Evolution" 2013, No. 28(4), pp. 230–238; S. Geisen, D.H. Wall, W.H. van der Putten, *Challenges and opportunities for soil biodiversity in the Anthropocene*, "Current Biology" 2019, No. 29(19), pp. 1036–1044.

² E.F. Lambin, P. Meyfroidt, *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, "Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America" 2011, No. 108(9), pp. 3465–3472.

³ H. Godfray et al., *Food security: the challenge of feeding 9 billion people*, "Science" 2010, No. 327, p. 812 et seq.

⁴ FAOSTAT 2015, <http://www.fao.org/faostat> [accessed on 10 May 2020].

⁵ T. Gomiero, *Soil degradation, land scarcity and food security: Reviewing a complex challenge*, "Sustainability" 2016, No. 8, p. 3.

Among the phenomena identified as threats to the protection of the land as an environmental resource, the following are considered particularly important:⁶ land take, land degradation,⁷ global displacement of land use⁸ and unfair (unbalanced) access to the land resources.⁹ These threats create new challenges related to the building of adequate protection instruments and new formulas and solutions are being sought to respond to these problems and needs, and which, developed specifically to address them, will allow to build effective the protection instruments.

An example of these attempts is the objective set by the European Union of no net land take by 2050.¹⁰ The idea of land take and associated with it purpose is the subject of this article. Its task is to determine how the above concept functions in the law (especially Polish law). Then an attempt will be made to assess to what extent the perception of this formula in the legal regulation is relevant to the legal model of land protection and whether it has the potential of increasing the effectiveness of the legal regulation adopted, and in particular whether it shows functional suitability for achieving the desired social consequences.¹¹

The issue of the protection of land being an environmental resource is of interest to various branches and fields of law, so the literature on this subject is rich and multi-faceted. Basically, two main streams can be distinguished within its framework. One, which can be described as environmental, focuses on the approach to land as a resource and an element of the environment, in which the basic term is “the land’s surface” derived from the Environmental

⁶ *Soil Atlas 2015. Facts and figures about earth, land and fields*, Berlin – Potsdam 2015, http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/soilatlas2015_web_english.pdf [accessed on 10 May 2020].

⁷ This issue was addressed in my earlier article: J. Goździewicz-Biechońska, *Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, No. 1(22), pp. 41–57; <https://www.15umau.org/conf-data/WCAL2018/files/15UMAU%20-%20Book%20of%20Articles.pdf> [accessed on 10 May 2020].

⁸ See e.g. P. Meyfroidt, T.K. Rudel, E.F. Lambin, *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, “Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2010, No. 107, pp. 20917–20922; J. Weinzettel et al., *Affluence drives the global displacement of land use*, “Global Environmental Change” 2013, No. 23(2), p. 434.

⁹ R. Pastuszko, *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesie globalizacji*, Lublin 2019.

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap to a Resource Efficient Europe (COM/2011/0571).

¹¹ This objective is linked to the objectives of a theoretical research in detailed legal sciences formulated by Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, p. 41.

Protection Law.¹² The other, which may be called agrarian, focuses on land protection as the main research topic.¹³ It concerns primarily the Act on the protection of agricultural and forest land.¹⁴ However, these two areas of research are not separate nor even more so contradictory, since many works intertwine threads from both streams.

Land take is the subject of research which focuses primarily on the land use policy, spatial planning and environmental management, as well as life sciences,¹⁵ and the rapid growth of interest in this subject has been seen in

¹² See e.g. P. Bojarski, *Dualizm prawnej ochrony ziemi*, in: H. Lisicka (ed.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej J. Sommera*, Wrocław 2006; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, "Geologia" 2009, No. 35; M.A. Król, *Europejskie systemy prawa ochrony ziemi a polskie rozwiązania prawne*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1994, Vol. L; eadem, *Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi*, in: S. Prutis (ed.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998; eadem, *Review of the Legislation Regulating the Use of Land: Legal and Administrative Issues*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2018, No. 27(4), pp. 71–97; J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2017, No. 2, pp. 77–92.

¹³ See e.g. J. Bieluk, *Instrumenty finansowe ochrony gruntów rolnych i leśnych*, "Prawo" 2015, No. 318, pp. 13–24; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015; J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce*, in: S. Prutis (ed.), *Polskie prawo rolne...*, pp. 213–224; J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska, *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, in: A. Barczak, P. Korzeniowski (eds.), *Administracja a środowisko. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Szczecin 2018, pp. 157–171; P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, in: P. Czechowski (ed.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019; M. Karpiuk, *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, "Studia Iuridica Lublinensia" 2013, No. 20; E. Klat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, "Rejent" 1996, No. 9(55); M.A. Król, *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1997, Vol. LV; eadem, *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego*, "Samorząd Terytorialny" 1998, No. 7–8; A. Majewski, *Ewolucja prawnej ochrony gruntów rolnych*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2006, No. 15, pp. 433–448; M. Geszprych, *Antynomie aksjologiczne w ochronie gruntów rolnych i leśnych*, "Człowiek i Środowisko" 2018, No. 1(41); D.R. Kijowski, *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, in: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (eds.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, pp. 116–132; W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

¹⁴ Act of 3 February 1995 on the protection of agricultural and forest land (i.e. Journal of Laws 2017, item 1161).

¹⁵ Regarding the use of the approach to land take in different research contexts see e.g. A. Barbosa et al., *Modelling built-up land take in Europe to 2020: An assessment of the Resource Efficiency Roadmap measure on land*, "Journal of Environmental Planning and Management" 2017, No. 60(8), p. 1440.

the scientific literature over the last decade.¹⁶ However, legal analyses in this area are rarely undertaken.¹⁷ In the Polish legal literature land take has not been regarded as an issue in need for a separate study so far.

2. The term land take has its origins in agronomy, where it was used in studies of the causes of a loss of agricultural land. Therefore, the idea was based on distinguishing different types of uses and transformations (artificialisations) between them. Four main types of land use have therefore been distinguished: agricultural, forest, “natural,” and artificialised, the latter covering all other types. In this context, land take is a negative construct, referring to the replacement of the first three types of use by the fourth one.¹⁸ Hence land take is the process of transforming natural, forest and agricultural land into artificialised areas (for urbanisation, industry and infrastructure purposes).¹⁹ The European Environment Agency (EEA) has adopted the following definition: “land take is the process in which urban areas and sealed surfaces occupy agricultural, forest or other semi-natural and natural areas.”²⁰

Land take is seen as a phenomenon that contributes to many environmental processes and problems such as: urban sprawl, soil sealing, biodiversity loss, erosion as well as soil degradation, flooding, desertification, or a phenomenon that exacerbates the effects of climate change (e.g. by reducing the potential for coal storage)²¹ or inducing indirect changes in land use.²² However, the interconnection of the above processes makes it often difficult to draw conceptual boundaries.²³ Land taking is sometimes identified with urbanisation and the growth of artificial surfaces, and in

¹⁶ C. Gardi et al., *Land take and food security: assessment of land take on the agricultural production in Europe*, “Journal of Environmental Planning and Management” 2015, No. 58(5), p. 899.

¹⁷ See e.g. S. Naumann et al., *Land Take and Soil Sealing—Drivers, Trends and Policy (Legal Instruments: Insights from European Cities)*, in: H. Ginzky et al. (eds.), *International Yearbook of Soil Law and Policy 2018*, Heidelberg 2018, pp. 83–112.

¹⁸ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land and Land Take: What Policies Will Limit Its Expansion and/or Reduce Its Impacts?* in: H. Ginzky et al. (eds.), *International Yearbook...*, p. 150.

¹⁹ E. Aksoy et al., *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, “Solid Earth” 2017, No. 8(3), p. 684.

²⁰ When defining “land take” its effects generating changes in the resources, services and goods supplied by soils are highlighted. *Ibidem*.

²¹ G. Louwagie et al., *Impact of land take and soil sealing on biodiversity*, “Urban Expansion, Land Cover and Soil Ecosystem Services” 2017, No. 9, pp. 169–180; E. Aksoy et al., *Assessing and analysing...*, p. 683.

²² C. Gardi et al., *Land take...*, p. 899.

²³ S.S. Naumann et al., *Land Take...*, p. 84.

this sense it means: “an increase of settlement areas (or artificial surfaces) over time, usually at the expense of rural areas. This process can result in an increase of scattered settlements in rural regions or in an expansion of urban areas around an urban nucleus (urban sprawl). A clear distinction is usually difficult to make.”²⁴ The above definition of land taking is commonly adopted in the literature.²⁵

A similar definition of land taking may be found in EU policy documents dealing with this issue, according to which it is: “the loss of undeveloped land to human-developed land. It can also be defined as the loss of agricultural, forest and other semi-natural and natural land to urban and other artificial land development. This includes areas sealed by construction and urban infrastructure as well as urban green areas and sport and leisure facilities.”²⁶

The literature proposes other terms to describe land take, and they include land-use transition which takes into account the complexity of the process and new forms of land take²⁷ and land consumption that emphasises the increase in artificialised land (surface) regardless of the manner of its use. In this perspective, unsealed soil in urban areas is not considered to be consumed land, as opposed to sealed soil in natural areas.²⁸ Moreover, as the above definition shows, land take is associated with urban sprawl. Although these processes do not always co-exist, it is nevertheless pointed out that one of the main ways in which land take may be counteracted is the prevention of suburbanisation processes.²⁹

The term land take is frequently connected with soil sealing. Generally speaking, soil sealing means the permanent covering of the land and

²⁴ G. Prokop, H. Jobstmann, A. Schönbauer, A., *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects. Study contracted by the European Commission, DG Environment, Technical Report-2011-50, Brussels 2011*, http://publications.europa.eu/resource/cellar/c20f56d4-acf0-4ca8-ae69-715df4745049.0001.01/DOC_1 [accessed on 10 May 2020].

²⁵ S. Naumann et al., *Land Take...*, p. 84; A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives land take and urban land expansion? A systematic review*, “Land use Policy” 2018, No. 79, p. 339; European Environment Agency (EEA), *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe (SOER 2020)*, 4 December 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> [accessed on 10 May 2020].

²⁶ European Commission, *Future Brief: No net land take by 2050?*, https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf [accessed on 10 May 2020].

²⁷ R. Attardi et al., *The multidimensional assessment of land take and soil sealing*, in: O. Gervasi et al. (eds.), *International Conference on Computational Science and Its Applications*, Heidelberg 2015, pp. 301–316.

²⁸ L. Congedo et al., *Monitoring of land consumption: An analysis of loss of natural and agricultural areas in Italy*, “Annali di Botanica” 2017, No. 7, p. 2.

²⁹ A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, p. 340.

its soil with impermeable artificial material such as asphalt or concrete.³⁰ This term is defined as: “the destruction, or covering of soils by buildings, constructions and layers of completely or partly impermeable artificial material (asphalt, concrete, etc.). It is the most intense form of land take and is essentially an irreversible process. Sealed land is a subset of the above mentioned category; i.e. land consumed by development of settlements, infrastructure, and commercial and industrial areas. An indicator of the intensity of land take is the proportion of the total built-up land area which is sealed.”³¹ Soil sealing is considered to be one of the main soil degradation processes.³² Although it constitutes a soil function serving urbanisation (by creating a physical and cultural environment for people), when it does so, the remaining functions of soil are irretrievably lost.³³ Soil sealing as a result of land take is in fact, from the human perspective, an irreversible process.³⁴

It is worth noting that the notions “land take” and “soil sealing” cannot be equated although they are closely related to each other. The literature notes that not all artificialised soils are covered with an impermeable surface and thus sealed. This is true, in particular, to green areas, recreational areas and private gardens in detached houses.³⁵ It should also be noted that soil sealing can be a side-effect of trade-offs in strategies to counteract soil sealing processes involving land take aimed at compacting the urban structures. The relationship between soil sealing and land take depends therefore on the dynamics of the processes of urban development.³⁶ The same applies to urbanisation which ought to be treated distinctly to avoid reducing the multifaceted complexity of the issue of land take.³⁷

³⁰ *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Commission Staff Working Document Brussels, 15.05.2012, SWD(2012) 101 final/2, <https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf> [accessed on 10 May 2020].

³¹ G. Prokop, H. Jobstmann, A. Schönbauer, *Report on best practices...*

³² Communication from the Commission of 22 September 2006, *The Thematic Strategy for soil protection*, COM(2006) 231.

³³ N. Glæsner, K. Helming, W. De Vries, *Do current European policies prevent soil threats and support soil functions?*, “Sustainability” 2014, No. 6(12), p. 9549.

³⁴ E. Aksoy et al., *Assessing and analysing...*, p. 684; R. Lal, *Restoring soil quality to mitigate soil degradation*, “Sustainability” 2015, No. 7(5), p. 589.

³⁵ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p. 153.

³⁶ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land and soil targets under the 2015 Land Communication. Report prepared for the European Commission, DG Environment in collaboration with AMEC, IVM and WU*, 2014, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fdbdf00a-87ac-4c85-8eab-ef60118963c5> [accessed on 10 May 2020].

³⁷ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p. 156.

Land take is being observed in many different regions worldwide (especially in countries with rapidly developing economies)³⁸ and throughout Europe as well. It is a complex problem which takes different forms and is conditioned by various factors.³⁹ Hence there are attempts in the European Union to monitor the processes of land take. The indicators used to determine the scale of this phenomenon are regarded to be among the key elements in the research into the sustainable development.⁴⁰ One of these has been developed by the European Environmental Agency (EEA).⁴¹ According to that indicator, between 2000 and 2006 the average annual land take in the EU exceeded 1000 km².⁴² However, in subsequent years these processes showed a tendency of slowing down: between 2006 and 2012 the ratio was 860 km²/year, and between 2012 and 2018 it fell to 539 km²/year.⁴³ For Poland, this indicator was: 1133.82 km²/year (2000–2018); 202.31 km²/year (2000–2006); 509.27 km²/year (2006–2012); 446.96 km²/year (2012–2018). Moreover, the increase in the area of artificialised areas significantly exceeds the population growth in Europe, and paradoxically it is accompanied by an increasing share of abandoned urban and post-industrial (brownfields) sites. These two phenomena (land take and land abandonment) are considered the most important factors for the loss of agricultural land in the EU.⁴⁴

The statistics collected by the EEA and the results of the research work⁴⁵ indicate that the problem of land take is particularly acute in the case of agricultural land. Due to historical conditions (urban settlement developed in areas with fertile land), the spatial urban development was and still is done at the expense of land of highest agricultural value.⁴⁶ Between 2000 and

³⁸ C. Gardi et al., *Land take...*, p. 900.

³⁹ On land take determinants see also e.g. A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, passim.

⁴⁰ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

⁴¹ *Land take* (CSI 014/LSI 001) constitutes one of the 127 indicators IMS: EEA's Indicator Management System (IMS). More on them in: European Environmental Agency, *Digest of EEA indicators 2014*, Technical report No 8/2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014> [accessed on 10 May 2020].

⁴² <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1> [accessed on 10 May 2020].

⁴³ EEA, *Land take in Europe. Indicator assessment report*, 2019, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment> [accessed on 10 May 2020].

⁴⁴ EEA, *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*, Report No. 10/2006, https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10 [accessed on 10 May 2020].

⁴⁵ E. Aksoy et al., *Assessing and analysing...*; C. Gardi et al., *Land take...*, passim; L. Congedo et al., *Monitoring of land consumption...*

⁴⁶ S. Tobias et al., *Soil sealing and unsealing: State of the art and examples*, "Land Degradation & Development" 2018, No. 29(6), p. 2015; C. Gardi et al., *Land take...*, p. 900.

2018, 78% of the land take in the EU affected agricultural land (of which 50.5% concerned arable land and land for permanent crops). During this period, 394 km² of arable land and 212 km² of pasture and mosaic fields in the EU were converted annually as a result of land take.⁴⁷ However, in the context of the effects of land take, it is rightly pointed out that it would be too simplistic to automatically link the loss of agricultural land with the loss of biodiversity, since the protection of the former does not always ensure the preservation of the latter.⁴⁸

The role of agriculture in the dynamics of land take processes is essential, although complex and ambiguous. Less dispersed agricultural holdings with high productivity, financial support for agriculture or a higher value of agricultural products are factors that may successfully stop urban expansion. On the other hand, low profitability of agricultural activity may adversely affect farmers' motivation to artificialise their land. Yet, as some studies indicate, there is no correlation in this respect or indeed the opposite effect is observed.⁴⁹

3. Despite the terminological discrepancies indicated above, which make it difficult to define the concept of "land take" clearly, this term has started to appear in public debates and political discussions at various levels.⁵⁰ The objective of no net land take by 2050 fits into the formula of UN sustainable development goals (in particular the following targets: 15.3 neutrality of soil degradation, 2.4 food security, 3.9 reduction of soil pollution and contamination; 11.3 sustainable cities and communities, 15.2 sustainable agriculture and forestry).⁵¹ The European Union has also addressed this issue in its environmental policy, proposing in the Action Plan "A Roadmap to a Resource Efficient Europe" adopted in 2011,⁵² a no net land take target by 2050 of the following wording: "By 2020, EU strategies will take into account their direct and indirect impact on land use in the EU and worldwide and the land take indicator will be applied with the aim of achieving a no net land take by 2050; soil erosion will be reduced

⁴⁷ EEA, *Land take in Europe...*

⁴⁸ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p. 150; S.J., Butler, J.A. Vickery, K. Norris, *Farmland biodiversity and the footprint of agriculture*, "Science" 2007, No. 315, pp. 381–384.

⁴⁹ A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, passim.

⁵⁰ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p. 150.

⁵¹ United Nation, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, A/RES/70/1.

⁵² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 20.09.2011: Roadmap to a Resource Efficient Europe, COM/2011/0571 final.

and the soil organic matter content will be higher, while a remedial action will be taken on contaminated sites.”

The 7th Environmental Action Plan (7th EAP)⁵³ also refers to this objective, pointing to the need to orient land management decisions towards its achievement, stating that: “Environmental considerations including water protection and biodiversity conservation should be integrated into planning decisions relating to land use so that they are made more sustainable, with a view to making progress towards the objective of ‘no net land take,’ by 2050.”

The concept of no net land take by 2050 has been adopted in the above EU documents albeit not defined in them. This kind of formula is relatively new but used in other EU environmental policies as well, for instance in the Biodiversity Strategy to 2020⁵⁴ (“no net loss of biodiversity or ecosystem services”), in the Directive on the promotion of the use of energy from renewable sources⁵⁵ (“no net carbon emissions from land-use change”), or in the Communication from the Commission “A Clean Planet for all”⁵⁶ (“net-zero greenhouse gas emission by 2050”).

The essence of the no net land take concept is maintenance of the balance between land take (and thus transforming land into artificialised sites) and its rehabilitation (i.e. restoring it to its natural or semi-natural state).⁵⁷

However, the concept may be interpreted in a number of different ways. In arithmetical terms, it constitutes: “changes of non-artificial areas into artificial areas, which are not compensated by the restoration of the same amount of artificial areas into non-artificial areas.”⁵⁸ While non-artificial land is either agricultural land, forests or (semi-)natural land, artificial land is considered to be land developed for housing, transport, industry, trade and recreation. The latter may include not only sealed land, but also uncovered soils (e.g. at the initial stage of construction), gardens and urban green areas (e.g. parks, cemeteries, lawns) and recreational and sports areas.

⁵³ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ Text with EEA relevance OJ L 354, 28.12.2013, pp. 171–200.

⁵⁴ Resolution of the European Parliament of 20 April 2012 on biodiversity as our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 (2011/2307(INI))

⁵⁵ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, OJ L 140, 5.06.2009, pp. 16–62.

⁵⁶ Communication from the Commission, A clean planet for all European long-term strategic vision for a thriving, modern, competitive and climate neutral economy, COM(2018) 773.

⁵⁷ <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> [accessed on 10 May 2020].

⁵⁸ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

The absence of net land take must therefore be distinguished from gross land take which refers to the formation of artificialised land without taking into account its renaturalisation.⁵⁹ Thus, the EU target of no net land take assumes that urbanisation processes will be carried out in post-industrial areas (brownfields) or that every new land take will be compensated by restoring artificialised land to its previous state.⁶⁰ In this context, the growing importance of land recycling may also be seen as complementary to the no net land take approach.⁶¹

Apart from this quantitative approach, which is commonly adopted for measuring land take processes (notably due to the use of quantitative methods that facilitate data collection), there are also attempts to interpret them based on a qualitative approach which may be described as “functional” or “ecological.”⁶² The reference point for them is the balance between the functions of the land – lost and restored. They allow for a more in-depth study of land take processes, for example by taking into account the value and functions of the lands undergoing artificialisation or their sensitivity and location.⁶³ This approach, however, is difficult to implement due to its methodological complexity.

The year 2020 is a time to take stock and adopt new strategies in the EU environmental policy. How is the concept of “no net land take by 2050” assessed in this context? The problem with land take, particularly seen as a threat to soil protection, is explicitly identified in the new Biodiversity Strategy to 2030.⁶⁴ It has also heralded further measures including the Strategy for a Sustainable Built Environment. However, the most recent 6th EEA Report on the European environment – state and outlook (SOER)⁶⁵ indicates that meeting this target by the EU is threatened. Nonetheless, recognising that urban and infrastructural expansion is slowing down, the same Report concludes that provided that appropriate measures are taken, these targets may still be achieved.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ EEA, *Land take in Europe...*

⁶¹ EEA, *Land recycling in Europe*, Report No. 31/2016, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-recycling-and-densification/land-recycling-in-europe-eea> [accessed on 10 May 2020].

⁶² BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Communication from the Commission, *Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*, 20 May 2020, COM(2020) 380.

⁶⁵ European Environment Agency (EEA), *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe (SOER 2020)*, 4 December 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020> [accessed on 10 May 2020].

The EU's no net land take target by 2050 is not binding. Nor does it entail any implementation mechanism. In principle, there is no binding target at the EU level, nor are there any binding measures or incentives directly related to land and soil protection.⁶⁶ Indirectly, however, many acts of secondary legislation are relevant to this issue, in the sense that their application may contribute to meeting the set target. This does not mean that the idea of no net land take by 2050 might be derived from the directives indicated below, of which the following ought to be mentioned in particular: the Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora ought to be mentioned,⁶⁷ and Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds,⁶⁸ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment,⁶⁹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment,⁷⁰ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.⁷¹

It is also worth noting that the European Union has no direct competence when it comes to spatial planning. Therefore, the EU merely determines the regulatory framework and possible restrictions in this area, especially through environmental legislation, leaving the Member States with considerable discretion in this respect.⁷² As a matter of fact some Member States have set their own targets for reducing land take.⁷³ Austria, for example, established a target to reduce the land take from 0.25 km² per day recorded in 2002 to 0.025 km² per day by 2020, while Switzerland adopted in 2002 a target to reduce gradually land consumption to 400 m² per citizen. Germany on the

⁶⁶ EEA, *Land take in Europe...*

⁶⁷ OJ L 206, 22.07.1992, pp. 7–50.

⁶⁸ OJ L 20, 26.01.2010, pp. 7–25.

⁶⁹ OJ L 197, 21.07.2001, pp. 30–37.

⁷⁰ OJ L 26, 28.01.2012, pp. 1–21.

⁷¹ OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73.

⁷² S. Naumann et al., *Land Take...*, pp. 84–85; A.B. Jędruszko, *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce – zarys propozycji założeń nowej ustawy*, “Problemy Rozwoju Miast” 2007, No. 1–2, p. 72.

⁷³ For more see E. Oliveira, J. Leuthard, S. Tobias, *Spatial planning instruments for cropland protection in Western European countries*, “Land Use Policy” 2019, No. 87, p. 6; BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

other hand, noting the importance of agricultural land for food production, set a target of 0.3 km² per day by 2020 in its 2016 National Strategy for Sustainable Development.

4. Basically, there are two policies aimed at reducing the environmental impacts of land use: one is the changing the methods of land transformation (artificialisation) and the ways in which the resulting artificial spaces are organised, and the other is by controlling the spread of artificial land uses.⁷⁴ In the context of counteracting soil sealing, a complementary formula is proposed, based on the principle of prevention, reduction and compensation.⁷⁵ These instruments of public policy and management are commonly regarded as the main determinant of land take,⁷⁶ and many Member States have already implemented various instruments that are now available in both policies.

The most common of these are land use and spatial planning instruments adopted primarily at the local and regional level.⁷⁷ However, it should be noted that even instruments that are binding may not be effective if they are poorly enforced in areas exposed to high investment pressure (e.g. on the outskirts of a metropolis or along the coast).⁷⁸ It is even questioned in the literature whether spatial planning and land use tools are adequate in this respect. They are in fact instruments for ensuring sustainable spatial development while taking into account economic, social and environmental conditions at the local level but may prove ineffective in solving environmental problems of a supra-local dimension such as the land take.⁷⁹

Another group of measures consists of economic instruments of different nature and purpose, e.g.: incentives for investment in the existing urban fabric (regeneration and compaction); those relating to various forms of land management (governance and stewardship), measures to support agricultural activity; land taxes. Some of these are controversial in terms of their effects,⁸⁰ others may produce the opposite effect (increase land take) by subsidising transport or encouraging investment in green areas.⁸¹ It is noted, for example,

⁷⁴ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p. 150. On the review of the measures concerning land take see: BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*; A. Colsaet, Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*; G. Prokop, H. Jobstmann, A. Schönbauer, *Report...*

⁷⁵ G. Prokop, H. Jobstmann, A. Schönbauer, A., *Report on best practices...*

⁷⁶ A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, p. 348.

⁷⁷ O. Ludlow et al., *Land Planning and Soil Evaluation Instruments in EEA Member and Cooperating Countries. Final Report for EEA – December 2013*, S. Naumann et al., *Land Take...*, p. 103 et seq.; E. Oliveira, J. Leuthard, S. Tobias, *Spatial planning...*

⁷⁸ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

⁷⁹ A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, p. 348.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 346–347.

⁸¹ S. Naumann et al., *Land Take...*, p. 106.

that the participation of municipalities in the revenue from charges levied for the conversion of agricultural land to non-agricultural use may be potentially dangerous.⁸² There are also other measures that may be classified as cooperative policies, consisting of guidance and strategy instruments, or public-private partnerships.⁸³

Finally, it is pointed out that a sound framework of national law is key to addressing the land take issue.⁸⁴ This should primarily concern the legislative basis and the objectives of spatial planning. The legislation of the Member States in this respect is highly diversified, reflecting the multiplicity of spatial planning systems in Europe.⁸⁵ Another legislative area through which it is possible to counteract land take processes is environmental law, mainly concerning the protection of natural, green, agricultural and forest areas. However, also in this area it is necessary to bear in mind the side effects of protective legislation, such as an indirect change in the use of land, that may occur even in distant parts of the world.

5. What, then, does the Polish legal system look like in this context? Polish legislation does not directly refer to the concept of land take and the term does not appear in the legal language. Poland has not adopted a national target (not even of a legally non-binding nature) corresponding to the EU objective of no net land take to 2050. However, although not directly, the provisions of Polish law refer to the problem of land take. And as in other European countries, also in Poland the main factor influencing land take processes is the law on spatial planning. Unfortunately, as it transpires from the results of a review of planning documents, the existing Polish regulations contribute to maintaining resource-intensive spatial management, to the effect that the demographic capacity in those documents exceeds significantly the number of the inhabitants in Poland today.⁸⁶ Urbanisation processes are shaped first and foremost by market mechanisms.⁸⁷ The regulations that are currently in place provide that certain requirements must be taken into account, such as spatial order, efficient space management or economic advantages of space in

⁸² E. Vejchodská, M. Pelucha, *Environmental charges as drivers of soil sealing? The case of the Czech charge for agricultural land loss*, "Land Use Policy" 2019, No. 87, pp. 1–10.

⁸³ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

⁸⁴ S. Naumann et al., *Land Take...*, p. 110.

⁸⁵ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

⁸⁶ *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach urbanizacji w Polsce*, Warszawa 2013, p. 3.

⁸⁷ J.M. Halleux, S. Marcinczak, E. van der Krabben, *The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland*, "Land Use Policy" 2012, No. 29(4), p. 889.

the case of new buildings,⁸⁸ but they are programmatic in nature and cannot constitute a substantive basis for administrative decisions. Such a system of spatial management regulations together with the inefficiency of tools for the management of spatial development serves first of all investors who take advantage of the extensive nature of local spatial development plans and the ease with which they are adopted.⁸⁹

The provisions of the Act of 27 April 2001: Environmental Protection Law (EPL)⁹⁰ which apply to the protection of the land and the soil are of a similar character. They provide for the obligation to use the land economically during the preparation and implementation of a given investment project (article 74 of ELP) and to ensure in municipal spatial planning documents comprehensive solutions to the problems arising from urban and rural development, which are seen as one of the measures for maintaining the natural balance, implementing rational management of environmental resources (article 72(1)(3) of ELP). Moreover, according to its article 101 p. 5, the protection of the land surface consists, *inter alia*, in minimising the degree, and mitigating the effects of soil sealing, by limiting to the necessary minimum the area of soil covered with constructions, and preserving or creating biologically active soil surfaces capable of mitigating the degrading effects of built-up areas and environmental pollution. Therefore, the Environmental Protection Law refers directly to the problem of soil sealing, also through general and programme standards, albeit not further developed and specified.

The legal system in Poland is one of the few in EU Member States to have a separate legal regulation on land protection.⁹¹ The Act on the protection of agricultural and forest land constitutes a *lex specialis* in relation to regulations on environmental protection law.⁹² It should be stressed that

⁸⁸ Article 1 Section 4 of the Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development. Added by article 41 item 1(b) of the Act of 9 October 2015 (Journal of Laws 2015, item 1777) amending this Act as of 18 November 2015.

⁸⁹ S. Staszewska, *Bariery rozwoju przymiejskich obszarów wiejskich*, in: E. Rydz, R. Rudnicki (eds.), *Procesy przekształceń przestrzeni wiejskiej*, "Studia Obszarów Wiejskich" 2009, Vol. XVII, p. 182; *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (National Spatial Development Plan), Annex to Resolution No. 239 of the Council of Ministers of 13 December 2011 on the National Spatial Development Plan 2030, Monitor Polski 2012, item 252, p. 145.

⁹⁰ Act of 27 April 2001 Environmental Protection Law (i.e. Journal of Laws 2001, No. 153, item 259, Journal of Laws 2019, item 1396 as amended).

⁹¹ M. Szalewska, *Należność i opłata roczna za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, "Człowiek i Środowisko" 2018, No. 2(40), p. 79.

⁹² P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów...*; M.A. Król points out in this context that the Act on the protection of agricultural and forest land concerns the protection of the area of land with a productive function in agriculture and forestry, as opposed to the Environmental Protection Law, which protects the area of land independently of its function (M.A. Król, *Wpływ*

the subject of protection in this Act is arable land and forest areas treated in isolation from the ownership aspect.⁹³ Under article 3 of the Act on the protection of agricultural and forest land, two directions of land protection are distinguished: the quantitative and the qualitative, while Elżbieta Kremer also distinguishes the third one: the obligation of reclamation.⁹⁴ From the point of view of the land take concern the former, which consists in restricting the use of arable and forest land for non-agricultural and non-forestry purposes is of greater importance.

The above principle expressed in article 3(1)(1) and article 3(2)(1) of the Act on the protection of agricultural and forest land has been complemented by the principle of the protection of soils with the highest production capacity (article 6 of the Act).⁹⁵ The change of the use of arable land should apply to uncultivated land and the lowest class land, and only in exceptional cases to a top-class land. However, this principle is not absolute. The decision allowing a change of the use of an arable land or a forest for non-agricultural or non-forestry purposes is discretionary. This, however, does not imply discretion of a decision to be taken by a relevant body⁹⁶ who should always weigh the public and individual interests, and in doing so be guided primarily by the objectives of land protection under the Act.⁹⁷ An yet, as is emphasised in case-law, the protection of arable land does not go far enough to result in depriving, or significantly limiting, the possibilities of municipalities to develop.⁹⁸

The financial and legal instruments for the protection of arable land provided for in the Act, such as fees payable in the event of an exemption of land from agricultural production (annual fees and charges) are linked to the administrative and legal mechanism of rationing. They are assumed to have an incentive function (be an economic barrier to exempting from production high-quality lands); a regulatory function (include exemption fees in over-

regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego, “Studia Prawno-Ekonomiczne” 2005, Vol. LXXII, pp. 103–128).

⁹³ P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów...*, p. 393

⁹⁴ E. Kremer, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 roku*, “Przegląd Sądowy” 1997, No. 5, p. 37.

⁹⁵ J. Bieluk, *Comments to Article 6 (Nb 1)*, in: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów...*

⁹⁶ A. Fogel, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, “Człowiek i Środowisko” 2012, No. 4(36), p. 77.

⁹⁷ M. Woźniak, *Ochrona interesu publicznego wobec interesu indywidualnego na gruntach rolnych i leśnych – zagadnienia wybrane*, “Człowiek i Środowisko” 2018, No. 1(41), pp. 33–47.

⁹⁸ Judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 11 January 2012, II OSK 2013/10, also see M. Woźniak, *Ochrona interesu publicznego...*, passim.

all investment costs); a compensatory and redistributive function (specific compensation and source of financing of remedial actions in the arable land resources).⁹⁹ The need to obtain a decision authorising the exemption of land and the charges associated with it is sometimes the only factor that has a real impact on decisions whether to invest on lands of high productive use.

Unfortunately, despite the seemingly comprehensive approach, the provisions of the Act on the protection of agricultural and forest land do not meet the assumed goals. Contrary to the intended function of protecting the shaping of agricultural production space, local spatial development plans are drawn up with a view of changing arable land to non-agricultural land, and as such they become tools to be used for scattered urbanisation rather than for a systemic shaping of the space.¹⁰⁰ It is a very rare occurrence that plans concerning agricultural and forestry production space are adopted.¹⁰¹ In view of the high demand for land, discretionary decisions allowing a certain land to be exempted from agricultural production may not be based on axiological grounds, but on other conditions, including political, or may even result from the mistakes committed by clerical staff or other officials.¹⁰² Meanwhile, as the practice of the spatial planning system in Poland shows, the provision stating that it is sufficient to indicate the change of the purpose of arable land of classes I–III merely in the local plan has become one of the main instruments used for the rationing of land development.¹⁰³ The evolutionary trend of the regulation, featuring a tendency to weaken the restrictions put on a non-agricultural use of arable land,¹⁰⁴ results in an actual illusion that the agricultural land is protected against its irrational use for other purposes¹⁰⁵ and that it deepens the spatial chaos while hindering a rational investment activity.¹⁰⁶

⁹⁹ M. Szalewska, *Należność i opłata...*, pp. 81–82.

¹⁰⁰ A. Zdanowicz, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze w kontekście stosowania tzw. obiedni*, “Człowiek i Środowisko” 2012, No. 4(36), p. 62.

¹⁰¹ S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, No. 10, p. 41.

¹⁰² M. Geszprych, *Antynomie aksjologiczne...*, p. 31.

¹⁰³ A. Fogel, *Zmiana przeznaczenia...*, p. 76.

¹⁰⁴ M.A. Król, *Review of the Legislation...*, p. 86.

¹⁰⁵ More on this in: D.R. Kijowski, *Ochrona gruntów rolnych...*, pp. 116–132. This is also confirmed by empirical research which indicates that the highest quality agricultural land is often allocated for development in favourable locations and good transport accessibility. See e.g. L. Poniży, *Presja urbanizacyjna i jej wpływ na zmiany przestrzennej struktury użytkowania ziemi na wybranych obszarach podmiejskich Poznania*, “Problemy Ekologii Krajobrazu” 2008, Vol. XII, pp. 335–342; A. Bielska et al., *Problematyka ochrony gruntów rolnych w procesie suburbanizacji*, “Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2015, No. IV/1.

¹⁰⁶ K. Marciniuk, *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, “Studia Iuridica Agraria” 2011, No. 9, p. 374.

The analysis of Polish legal regulations from the point of view of their adequacy to counteract land take allows identification of other potential regulations related to it. They include among other things the environmental impact assessment,¹⁰⁷ the inter-municipal cooperation within urban agglomerations, instruments to support rural development under the EU's common agricultural policy; or revitalisation (both urban and rural). However, these issues should be seen as having an indirect impact on land take processes, or indicating areas where the legal basis for protection instruments may require further development.

6. The considerations that have been conducted so far allow the following conclusions to be drawn in order to assess the perception of the concept of land take in the law and its usefulness for the legal system ensuring the protection of land, and in particular increasing the effectiveness of the regulation in this area:

Land take is an elaborated concept that describes one of the main threats to the protection of land as a resource, which is widespread worldwide, including in Europe. First attempts of incorporating this formula into the legal system of the protection of land have already been made. In European Union law, this has been done by setting the goal of no net land take by 2050. This target, however, is neither binding, nor is it specified in further secondary legislation. It is also noted that it is exactly this lack of binding legal instruments for land and soil protection that constitutes a major gap in the EU's environmental law system, which applies particularly to urban soil protection.¹⁰⁸ It remains to be hoped that the instruments announced in the EU Biodiversity Strategy for 2030, and in the EU Strategy for a sustainable built environment in particular will address this problem effectively.

The establishment of a no net land take by 2050 goal ought to be assessed positively. It offers Member States a clear strategic objective and a political support in their efforts to set their own national targets, while leaving them free to choose the means in which to achieve the targets.¹⁰⁹ Basing on the available and well-established and harmonised monitoring methods, makes it possible to assess the achievements and progress of the measures taken. The inclusion of land reclamation issues in this formula also allows to take a broader perspective regarding land management processes. Until now, the EU concept of no net land take by 2050 target has not found a wider interest

¹⁰⁷ For more see e.g. P. Kosińska, A. Michalski, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych w ramach systemu ocen oddziaływania na środowisko*, "Człowiek i Środowisko" 2018, No. 1(41), pp. 105–117.

¹⁰⁸ N. Glæsner, K. Helming, W. De Vries, *Do current...*, pp. 9538–9563.

¹⁰⁹ BIO by Deloitte, *Study supporting potential land...*

in the Member States. There is also frequent criticism that setting national targets is a very weak tool for land use control and cropland protection. Only the legally binding nature of such targets at all levels of public governance and the combination of planning tools with inter-institutional cooperation in different public policy areas may produce the desired effect.¹¹⁰ Following this viewpoint, it may be observed that the environmental policy adopted has already developed formulas which combine the establishment of legally binding general objectives, leaving at the same time freedom of their implementation to Member States that might have inspired them.¹¹¹

Land take is a particularly important issue in the agrarian context. It is considered to be one of the two main causes of agricultural land's loss in Europe (the other is the abandonment of agricultural activities, partially stimulated by EU policies).¹¹² From the agricultural point of view, the effects of land take processes are as negative as land and soil degradation. Moreover, these phenomena are interconnected.¹¹³ So far, land take as a factor in the depletion of agricultural land has been taken into account insufficiently in the decision-making processes at various levels. There is also still a lack of complementarity between the individual policies and relevant regulations.

The importance of a broad, multi-faceted and contextual analysis of land take issues should be stressed. It should reflect the complexity of the phenomenon studied. Similarly, building an effective legal and regulatory framework in this respect must be based on this approach as well.¹¹⁴ There is also a need for the harmonisation of terminology, especially as the concept is linked to other complex phenomena and processes which, as mentioned above, are sometimes too simplistically identified.

The Polish legal system reiterated the concept land take indirectly. The term of land sealing has been incorporated into the legal language. The national target for land take has not been adopted. The Polish system of the protection of agricultural and forest land is an example indicating that a special and extensive legal regulation does not guarantee an effective protection. It also illustrates the importance of interlinking individual legal regulations as well as the act that the weaknesses of one of them (in Poland, the inefficiency of spatial planning) cannot be compensated for by developed instruments in another area of law. However, in this context, the observation

¹¹⁰ E. Oliveira, J. Leuthard, S. Tobias, *Spatial planning...*, p. 9.

¹¹¹ See e.g. Directive No 2016/2284 of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants.

¹¹² EEA, *Urban sprawl in Europe...*

¹¹³ E. Aksoy et al., *Assessing and analysing...*, p. 684.

¹¹⁴ M. Desrousseaux et al., *Artificialised Land...*, p 156.

of A. Colsaet, A.Y. Laurans and H. Levrel should be taken into account. These authors claim that the “poor management” narrative may blur the deeper structural causes of the problem.¹¹⁵ The analysis of the Polish legal model confirms that an adequate application of the economic instruments for the quantitative protection of arable land is difficult, which has also been found in a case study involving a Czech case.¹¹⁶

LAW IN THE FACE OF THE PROBLEM OF LAND TAKE

Summary

The aim of the considerations is to determine how the concept of land take and the related EU target of no net land take by 2050 function in the law (especially in Poland), and then to assess to what extent the perception of this formula in the law is relevant to the model of land protection and whether it has the potential to increase the effectiveness of the legal regulation in this respect. Land take is a concept that describes one of the main threats to the protection of land as an environmental resource. First attempts to incorporate this formula into the legal system of land protection have already been made. In European Union law, this was done by setting the goal of no net land take target by 2050. This objective, however, is neither binding nor specified in secondary legislation. The concept of land take and the target related to it may have a positive impact on the effectiveness of the land protection system. However, it is essential that the legal instruments are integrated and are of a binding character. The Polish legal system has reiterated the concept of indirect land take, and no national target in this respect has been adopted. This model is an example confirming the thesis that special and extensive legal regulations do not always guarantee that the protection measures are effective. Also, while it illustrates the importance of integrating individual legal regulations, it shows as well that the weaknesses of one of them (in Poland the inefficiency of spatial planning) cannot be compensated for by developed instruments in another area of law.

IL DIRITTO DI FRONTE AL PROBLEMA DI OCCUPAZIONE DEI TERRENI

Riassunto

L'articolo si propone di determinare come il concetto di occupazione dei terreni/consumo di suolo (*land take*) e il relativo obiettivo dell'UE di arrivare a quota zero entro il 2050 funzionino nel diritto (soprattutto polacco) e, di seguito, di provare a valutare in che misura la percezione di questa formula in diritto sia importante per il modello di tutela dei terreni e se abbia il potenziale per aumentare l'efficacia giuridica dei regolamenti in questo ambito. La *land take* è una concezione sviluppata, descrive una delle principali minacce alla tutela della terra come risorsa. I primi tentativi, per includere questa formula nel sistema giuridico di tutela della

¹¹⁵ A. Colsaet, A.Y. Laurans, H. Levrel, *What drives...*, p. 348.

¹¹⁶ E. Vejchodská, M. Pelucha, *Environmental charges...*, passim.

terra, sono stati intrapresi. Nel diritto dell'Unione Europea ciò è stato fatto fissando l'obiettivo di arrivare, per quanto riguarda l'occupazione dei terreni, a quota zero entro il 2050. Tuttavia, esso non è vincolante, né specificato nelle disposizioni di diritto derivato. La concezione di occupazione dei terreni e il relativo obiettivo possono influenzare positivamente l'efficacia del sistema di tutela dei terreni. Tuttavia, è necessario combinare gli strumenti giuridici sotto molteplici aspetti e a multilivello, e renderli vincolanti. Il sistema giuridico polacco ha adottato la concezione di occupazione dei terreni in maniera indiretta, nessun obiettivo nazionale al riguardo è stato prefissato. Il modello polacco è un esempio di conferma per la tesi che una regolazione giuridica specifica ed estesa non garantisce l'efficacia della tutela stessa. Illustra inoltre quanto è importante collegare le singole regolazioni giuridiche, nonché l'incapacità di compensare le debolezze di una di esse (in Polonia l'inefficienza dei piani regolatori) con strumenti sviluppati in un'altra area del diritto.

MARCIN KAZIMIERCZUK*

ORCID: 0000-0002-0295-5113

Trwałość warsztatu pracy producenta rolnego jako cel wsparcia w ramach wybranych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020

1. Rolnictwo jest w oczywisty sposób powiązane ze stanem i przekształceniami środowiska przyrodniczego, a jednocześnie decyduje o sytuacji gospodarczej znacznej części obszarów wiejskich. Ponadto jest szczególnie narażone na skutki niestabilności pogodowej¹. Warunki działalności rolniczej powodują, że skala ryzyka w rolnictwie jest dużo większa niż w innych działach gospodarki i pozostaje w ścisłym związku ze zmianami klimatyczno-pogodowymi oraz możliwością wystąpienia chorób². Ryzyko wiąże się z niepewnością i nieprzewidywalnością. Tematyka ryzyka produkcyjnego w rolnictwie jest podejmowana zarówno przez prawników, jak i ekonomistów³. Działalność rolnicza podlega oddziaływaniu czynników zewnętrznych, na które rolnicy mają ograniczony wpływ. Choć ryzyka nie

* Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

¹ I. Jędrzejczyk, *Identyfikacja ryzyka na potrzeby ochrony ubezpieczeniowej sektora rolnego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2008, nr 4, s. 24.

² E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 377.

³ R. Budzinowski, *Przyrodniczo-techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2006, nr 1; I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; W. Rembisz, *Kwestie ryzyka, cen, rynku, interwencji i stabilności dochodów w rolnictwie*, Warszawa 2013.

da się uniknąć, to producent rolny może przyjmować wobec niego różne postawy, których celem jest minimalizowanie negatywnych skutków pojawiających się zdarzeń, m.in. przez stosowanie określonych instrumentów wsparcia, zarówno krajowego, jak i unijnego.

Pośród wielu działań PROW 2014–2020⁴ na uwagę zasługują „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” oraz „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych”⁵. Działania te mają wspierać producentów rolnych zagrożonych lub dotkniętych szkodami spowodowanymi przez zdarzenia losowe i klęski żywiołowe, takie jak zanieczyszczenie wód przez azotany pochodzenia rolniczego, afrykański pomór świń, podtopienia upraw rolniczych. Kwestie te były przedmiotem badań nielicznych autorów, w tym Izabeli Lipińskiej⁶, ale nie doczekały się jeszcze szerszej analizy.

Za podjęciem tej tematyki przemawiają głównie względy społeczno-gospodarcze. Analizowane rozwiązania prawne dotyczące wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu oraz przywracających potencjał produkcji rolnej w ramach PROW 2014–2020 umożliwiają stabilizację i ochronę dochodów działalności rolniczej oraz przyczyniają się do trwałości gospodarowania⁷. Wsparcie oferowane rolnikom ma wymiar społeczny, gdyż w pro-

⁴ PROW 2014–2020 został opracowywany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, s. 487) oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. Zob. E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 239.

⁵ PROW 2014–2020 realizowany jest przez 14 działań, 35 poddziałań oraz 42 typy operacji. Ustawa z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. 2017, poz. 562 ze zm.). Zob. J. Stoksik, *Projektowanie pomocy unijnej w dziedzinie polityki rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 100, www.minrol.gov.pl [dostęp: 31.03.2020]; K. Giemza, *Kształtowanie się współczesnego modelu europejskiego rolnictwa a kwestia agrarna*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 303–316. Por. A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 2, s. 87; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju...*, s. 240.

⁶ I. Lipińska, *Prawne aspekty...*, s. 378–385.

⁷ PROW 2014–2020 odpowiada misji i celom Wspólnej Polityki Rolnej. Zob. A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019,

dukcję tę zaangażowana jest duża liczba drobnych rolników, a oferowana im pomoc przyczynia się do utrzymania tkanki społecznej na obszarach wiejskich. O tematyce tej decydują także względy poznawcze, praktyczne, w tym dotyczące stanowienia i stosowania prawa. Zagadnienia wdrażania instrumentarium prawnego w celu ograniczania ryzyka lub skutków jego występowania w działalności rolniczej są przedmiotem prac legislacyjnych. Projektowanie i wdrażanie określonych narzędzi pomocowych pozwala na minimalizowanie występowania negatywnych zdarzeń. Brak właściwej ochrony trwałości warsztatu pracy producenta rolnego może zaś przyczynić się nawet do zaprzestania działalności rolniczej.

Rozważania te stanowią próbę odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu wymienione formy wsparcia chronią producenta rolnego i wzmacniają trwałość jego warsztatu pracy. Koncentrują się one na analizie rozwiązań normatywnych zawartych w PROW 2014–2020 dotyczących oferowanych instrumentów wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu oraz przywracających potencjał produkcji rolnej. W ramach tych działań mają być wdrażane środki zapobiegawcze i naprawcze, które służą ograniczeniu skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Pomoc zwiększająca trwałość warsztatu pracy producenta rolnego przybiera formę *ex ante* oraz *ex post*. W pierwszym przypadku chodzi o wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze w celu ograniczenia skutków prawdopodobnych zdarzeń losowych lub innych wymienionych niekorzystnych zjawisk. Przykładem działań prewencyjnych, które umożliwiają dokonanie określonych inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej, są „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”. Natomiast uruchomienie pomocy *ex post* następuje po zajściu określonego zdarzenia, którego skutkiem jest powstanie szkody, jak ma to miejsce w działaniu „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych”.

Oprócz analizy zasad przyznawania pomocy w ramach wymienionych instrumentów wsparcia PROW 2014–2020 w artykule dokonana zostanie ocena poziomu wykorzystania przez producentów rolnych zaoferowanej pomocy publicznej na podstawie danych statystycznych, uzyskanych w ramach

s. 83–85; M. Spsychalski, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich w Polsce – przewidywane korzyści i koszty w pierwszych latach członkostwa*, „International Journal of Management and Economics” 2004, t. 16, s. 88; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 40.

dostępu do informacji publicznej z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Zadaniem Agencji jest przede wszystkim wspieranie przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane przez klęski żywiołowe w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarczych⁸.

2. Ochrona wód przed zanieczyszczeniami ze źródeł rolniczych jest ważnym obszarem wspólnotowej polityki ochrony wód oraz najpoważniejszym problemem na styku ochrony środowiska i utrzymania trwałości warsztatu pracy producenta rolnego. Mając to na uwadze, Rada Wspólnoty Europejskiej przyjęła w 1991 r. dyrektywę dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁹. Zgodnie z nią państwa członkowskie mają do wyboru dwa sposoby wdrażania jej postanowień. Pierwszy polega na sporządzeniu wykazu wód zanieczyszczonych lub zagrożonych zanieczyszczeniem oraz ustanowieniu wykazu obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych (OSN). Drugi polega na ustanowieniu i wdrożeniu „Programu działań” na terenie całego kraju. Państwo członkowskie jest zwolnione wtedy z obowiązku wyznaczania wód wrażliwych i OSN¹⁰.

W ramach priorytetów nakreślonych na poziomie Unii Europejskiej państwa członkowskie mają możliwość wyboru konkretnego instrumentarium, którego stosowanie ma służyć rozwiązaniu problemów rolnictwa danego państwa członkowskiego, i położenia nacisku na elementy specyficzne wymagające szczególnego wsparcia. Stąd przed wprowadzeniem możliwości ubiegania się o wsparcie w ramach działania PROW 2014–2020 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” pomoc w podobnym zakresie była przyznawana w ramach „Inwestycji w gospodarstwach położonych na obszarach OSN”¹¹. W tym przypadku chodzi o wsparcie *ex ante* inwestycji w środki

⁸ Zob. art. 4 pkt 2 ustawy z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 2016, poz. 1512 ze zm. Na temat ARiMR: M. Jarosiewicz, K. Kozikowska, M. Wujczyk, *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 188–191.

⁹ Dyrektywa nr 91/676/EWG Rady z 12 grudnia 1991 r., Dz. Urz. WE L 375 (dalej: dyrektywa azotanowa).

¹⁰ Zob. art. 3 dyrektywy azotanowej.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. poz. 1795.

zapobiegawcze. Pomoc ta była skierowana do gospodarstw położonych na obszarach, które w 2012 r. po raz pierwszy zostały wyznaczone jako szczególnie narażone na zanieczyszczenia azotem ze źródeł rolniczych (OSN) i dla których zostały wprowadzone, w drodze aktów prawa miejscowego, programy działań mające na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na lata 2012–2016¹².

Ze względu na wygaśnięcie programów działań na lata 2012–2016, w celu zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu, jak również zmniejszaniu zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych¹³, opracowany i wdrożony został obowiązujący na terenie całego kraju program pod nazwą „Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”¹⁴. Wprowadzenie tego programu zostało uchwalone w ustawie Prawo wodne z 20 lipca 2017 r.¹⁵, na mocy której wszystkie podmioty wymienione w art. 102 ust. 1 zostały zobowiązane do odpowiedniego stosowania nawozów zawierających azot¹⁶. Program ten określa m.in. warunki przechowywania nawozów naturalnych i kiszzonek, jak również terminy, w których określone rodzaje podmiotów zobowiązane są dostosować powierzchnię lub pojemność posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych.

W celu ułatwienia producentom rolnym dostosowania się do wymogów w zakresie przechowywania nawozów naturalnych określonych w Programie działań ARiMR wdrożyła nowy typ wsparcia w ramach PROW 2014–2020 pod nazwą „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”, w którym zmienione zostały

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 maja 2018 r., sygn. akt: III SA/Wr 121/18, LEX nr 2557734; wyrok WSA w Szczecinie z 2 lutego 2017 r., sygn. akt: I SA/Sz 1228/16, LEX nr 2237668.

¹³ Na temat problemu zanieczyszczenia wód azotem pochodzenia rolniczego: K. Józwiakowski, W. Siuda, *Ochrona i kształtowanie zasobów wodnych na terenach wiejskich*, Warszawa 2017; J. Igras, M. Pastuszak, *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków fosforu i azotu do Bałtyku*, Puławy 2009; A. Józefaciuk, E. Nowocień, R. Wawer, *Erozja gleb w Polsce – skutki środowiskowe i gospodarcze, działania zaradcze*, Puławy 2014; J. Igras, *Dobre praktyki rolnicze w nawożeniu użytków rolnych*, Radom 2013.

¹⁴ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, Dz. U. poz. 243.

¹⁵ Dz. U. poz. 1566.

¹⁶ Produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której przechowywane są odchody zwierzęce lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie.

w stosunku do poprzedniego rodzaju wsparcia kryteria dostępu, jak również zakres kosztów podlegających dofinansowaniu. Jednocześnie w związku z rozszerzeniem zasięgu wdrażania tego instrumentu pomocowego na cały kraj rozszerzył się krąg potencjalnych beneficjentów tego wsparcia.

O pomoc w ramach działania „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” może ubiegać się rolnik (tj. osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, oddział przedsiębiorcy zagranicznego, wspólnik spółki cywilnej), jeżeli¹⁷:

a) jest posiadaczem gospodarstwa rolnego, w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹⁸, położonego na terytorium kraju¹⁹;

b) w gospodarstwie, którego jest posiadaczem, prowadzi chów lub hodowlę zwierząt gospodarskich w rozumieniu przepisów ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²⁰, z wyłączeniem chowu lub hodowli drobiu powyżej 40 tys. stanowisk lub chowu lub hodowli świń powyżej 2 tys. stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior;

c) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności²¹;

d) nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o przyznanie pomocy na podstawie przepisów UE²².

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 5 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. poz. 2317.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608 ze zm.

¹⁹ Gospodarstwo rolne oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

²⁰ Dz. U. 2017, poz. 2132.

²¹ Dz. U. 2017, poz. 1853.

²² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20.06.2014,

Pomoc w ramach działania „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” może być przyznana na operację polegającą na realizacji inwestycji, która zapewni dostosowanie gospodarstwa do wymagań określonych w Programie działań, dotyczących warunków przechowywania nawozów naturalnych wyprodukowanych w gospodarstwie lub doposażenie gospodarstwa w urządzeniu do aplikowania nawozów naturalnych. Pomoc przyznaje się w formie refundacji części kosztów kwalifikowalnych²³, do których zalicza się koszty budowy, przebudowy lub zakupu zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych, płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych stałych, zbiorników lub płyt do przechowywania kiszonek oraz zakupu aplikatorów nawozów naturalnych w postaci płynnej. Wsparcie przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji PROW 2014–2020 wynosi maksymalnie 100 tys. zł na jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo. Inwestycje objęte dofinansowaniem, oprócz dbałości o ochronę środowiska naturalnego, przyczyniają się również do zachowania trwałości warsztatu pracy producenta rolnego, szczególnie prowadzącego produkcję zwierzęcą.

Na podstawie danych uzyskanych z Departamentu Analiz i Sprawozdawczości Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa²⁴ można stwierdzić niewielkie zainteresowanie uzyskaniem pomocy w ramach naboru wniosków w 2016 r. dla operacji „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN”. W całym kraju złożono jedynie 280 wniosków o pomoc finansową na łączną kwotę ponad 11 mln zł²⁵. Po opracowaniu i wdrożeniu obowiązującego na terenie całego kraju programu pod nazwą „Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” liczba wniosków znacznie wzrosła. We wszystkich naborach wnio-

s. 48 ze zm.) oraz przepisów Unii Europejskiej wydanych w trybie tego rozporządzenia lub przepisów odrębnych.

²³ 60% kosztów kwalifikowalnych – w przypadku operacji realizowanej przez „młodego rolnika” oraz 50% kosztów kwalifikowalnych – w przypadku operacji realizowanej przez rolnika niebędącego „młodym rolnikiem”.

²⁴ Dane dotyczące poziomu wykorzystania pomocy w ramach operacji 4.1.2 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” pochodzą z marca 2020 r.

²⁵ Na niewielkie wykorzystanie pomocy finansowej w ramach „Inwestycji w gospodarstwach położonych na obszarach OSN” zwracała uwagę w swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli, wskazując na zaledwie 7-proc. wykorzystanie limitu finansowego wynoszącego ponad 162 mln zł w skali całego kraju. Zob. NIK, *Informacja o wynikach kontroli NIK. Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych*, Warszawa 2018, s. 17.

sków przeprowadzonych w 2019 oraz 2020 r. łącznie w całej Polsce o pomoc aplikowało ponad 5 tys. osób na kwotę prawie 380 mln zł²⁶, co świadczy o tym, że dokonane zmiany legislacyjne zintensyfikowały działania ukierunkowane na lepszą ochronę zasobów wodnych, a co za tym idzie – w znaczący sposób chronią producenta rolnego i zapewniają trwałość jego warsztatu pracy.

3. Przykładem wsparcia finansowego przybierającego formę *ex ante* (udzielanego przed wystąpieniem ryzyka klęsk żywiołowych) jest kolejny instrument PROW 2014–2020, którego rozstrzygnięcia merytoryczne zawiera rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje „Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”²⁷.

W ramach tego działania pomoc przyznaje się spółce wodnej, o której mowa w przepisach ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁸, lub związkowi spółek wodnych na realizację operacji dotyczącej zaopatrzenia w sprzęt do utrzymywania urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem bądź nadmiernym uwilgoceniem spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny²⁹. Pomoc jest udzielana w formie refundacji części poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych operacji w wysokości do 80% tych kosztów. Wsparcie finansowe przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie 1 mln zł na jednego beneficjenta w przypadku spółki wodnej lub związku spółek wodnych, jeżeli ponad połowę członków spółki stanowią rolnicy posiadający grunty rolne. Kolejnym warunkiem otrzymania wsparcia jest to, aby spółka została utworzona do wykonywania, utrzymania oraz eksploatacji urządzeń służących do ochrony gospodarstw członków spółki wodnej przed powodzią lub melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych będących w posiadaniu członków spółki wodnej. Kolejność przyznawania pomocy ustala się na podstawie danych zawartych w uchwale w sprawie

²⁶ Poziom wykorzystania przez producentów rolnych zaoferowanej pomocy publicznej wynosi 33,01%.

²⁷ Dz. U. poz. 1478 ze zm.

²⁸ Dz. U. 2018, poz. 2268.

²⁹ I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019, s. 381.

budżetu lub planu finansowego spółki wodnej bądź związku spółek wodnych na rok, w którym został złożony wniosek, lub w zaświadczeniu wystawionym przez wójta, burmistrza lub prezydenta, że spółka wodna albo związek spółek wodnych działa na terenie gminy poszkodowanej przez powódzie lub deszcze nawalne co najmniej dwukrotnie od 1 stycznia 1997 r.

Wsparcie otrzymuje osoba na podstawie umowy o przyznaniu pomocy zawieranej z dyrektorem oddziału regionalnego ARiMR. Stosunek cywilnoprawny pozwala na należytą kontrolę wykorzystania środków pomocy. Należy zgodzić się ze Stanisławem Prutisem, według którego umowa jest instrumentem elastycznym, pozwalającym – w ramach zasady swobody umów – na indywidualne określenie sposobu wykorzystania środków, co jest szczególnie ważne, gdy pomoc udzielana jest na cele inwestycyjne³⁰. Procedura cywilna zabezpiecza kontrolę spełniania przesłanek do ubiegania się o uzyskanie pomocy oraz daje prawo do uzyskania pomocy w przypadku spełnienia określonych przesłanek.

Ponadto w ramach omawianego instrumentu wsparcia PROW 2014–2020 pomoc przyznaje się rolnikowi, który jest posiadaczem samodzielnym lub zależnym nieruchomości położonej na terytorium kraju, na której prowadzi chów lub hodowlę nie mniej niż 50 świń i planuje realizację operacji mającej na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń (ASF)³¹ poprzez: ogrodzenie chlewni wraz z terenem koniecznym do realizacji obsługi świń, utworzenie lub zmodernizowanie zadaszonej niecki do dezynfekcji, zakup urządzeń do dezynfekcji, przebudowę/remont pomieszczeń w celu utrzymywania świń w gospodarstwie rolnym w odrębnych, zamkniętych pomieszczeniach³².

³⁰ S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 198.

³¹ Decyzją wykonawczą nr C(2016)8568 Rady z 9 grudnia 2016 r. zatwierdzającą zmianę programu rozwoju obszarów wiejskich dla Polski do celów wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz zmieniającą decyzję wykonawczą nr C(2014)9783 Komisji Europejskiej zatwierdziła zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Zmiany dotyczyły wprowadzenia do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 rozwiązań na rzecz działań wspierających ograniczenie skutków wystąpienia przypadków afrykańskiego pomoru świń (ASF) na terenie Polski w typie operacji „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” i „Restrukturyzacja małych gospodarstw” oraz w poddziałaniu „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”. Zob. I. Lipińska, *Prawna ochrona unijnego rynku rolnego w oparciu o nadzwyczajne środki wsparcia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 90–94.

³² I. Lipińska, *Prawne determinanty bioasekuracji zwierząt gospodarskich w Unii Europejskiej i Polsce*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 427–442.

Pomoc jest udzielana w formie refundacji części poniesionych i udokumentowanych kosztów kwalifikowalnych operacji w wysokości do 80% kosztów kwalifikowalnych. Wsparcie przyznaje się na podstawie umowy o przyznaniu pomocy zawieranej przez dyrektora oddziału regionalnego ARiMR. Pomoc wypłaca się do wysokości limitu, który w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie 100 tys. zł na jednego beneficjenta w przypadku rolnika, który jest posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości położonej na terytorium Polski i prowadzi chów lub hodowlę nie mniej niż 50 świń średniorocznie na nieruchomości położonej na terytorium kraju.

Za przyjęciem tego kierunku wsparcia w obu przypadkach przemawiają przede wszystkim względy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich. Pojawienie się w stadzie ASF prowadzi do dużych spadków produkcji i najczęściej skutkuje 100-proc. śmiertelnością zwierząt, co wiąże się z dużymi stratami finansowymi z powodu kosztów zwalczania tej choroby w gospodarstwach, w których zostanie stwierdzona. Uzasadnia to rozpoczęcie działań prewencyjnych wynikających z programu bioasekuracji, mających na celu ograniczanie rozprzestrzeniania się choroby³³. Za drugim kierunkiem wsparcia przemawiają z kolei względy klimatyczne. Nadmiar lub niedobór wody decyduje o wzroście plonów na znacznej części użytków rolnych w kraju. Wspomniane zjawiska pogodowe mogą mieć charakter systemowy i dotyczyć wielu producentów rolnych na rozległych obszarach. W związku z tym ustawodawca przewiduje wsparcie na poprawę i utrzymanie systemów wodno-melioracyjnych. Analiza danych uzyskanych z Departamentu Analiz i Sprawozdawczości Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁴ wskazuje na duże zainteresowanie tym działaniem. We wszystkich naborach wniosków przeprowadzonych w latach 2017–2019 w całej Polsce o pomoc starało się prawie 5 tys. osób na kwotę ponad 340 mln zł³⁵. Wpływ na to miała niewątpliwie 80-proc. refundacja ponoszonych kosztów kwalifikowanych, podczas gdy w innych

³³ Główny lekarz weterynarii przygotował „Program bioasekuracji mający na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń”. Zob. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia „Programu bioasekuracji mającego na celu zapobieganie szerzeniu się afrykańskiego pomoru świń” na lata 2015–2018, Dz. U. poz. 1153 ze zm.

³⁴ Dane dotyczące poziomu wykorzystania pomocy w ramach wsparcia inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, pochodzą z marca 2020 r.

³⁵ Poziom wykorzystania przez producentów rolnych zaoferowanej pomocy publicznej wynosi 31,07%.

działaniach PROW 2014–2020 wymiar pomocy wynosi zazwyczaj 50%. Analizowane formy wsparcia znacząco wpływają na zwiększenie ochrony warsztatu pracy rolnika.

4. Do działań o szczególnym znaczeniu dla priorytetu trzeciego PROW 2014–2020 „Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie” zalicza się działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych”³⁶. W ramach tego instrumentu wsparcia³⁷ pomoc przyznawana jest rolnikowi, jeżeli jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego bądź nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej³⁸, w których w roku składania wniosku o przyznanie pomocy lub w roku poprzedzającym rok składania wniosku o przyznanie pomocy wystąpiły szkody spowodowane przez co najmniej jedno ze zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 2–6 i 8–11a ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich³⁹. Jest to zatem pomoc *ex post* udzielana po zajściu określonego zdarzenia.

Szkody oszacowane przez komisję powołaną przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce ich wystąpienia powinny⁴⁰:

a) wynosić co najmniej 30% średniej rocznej produkcji rolnej w gospodarstwie z 3 lat poprzedzających okres, w którym wystąpiła szkoda, albo z 3 lat w okresie 5-letnim poprzedzającym rok, w którym wystąpiła szkoda⁴¹,

³⁶ P. Wojciechowski, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako podstawowy instrument polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 571.

³⁷ Warunki i tryb przyznawania pomocy, w tym szczegółowe informacje o prawach i obowiązkach beneficjentów, określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz. U. poz. 1858.

³⁸ Wyrok NSA z 17 września 2015 r., sygn. akt: II GSK 1780/14, LEX nr 1986688; wyrok NSA z 5 września 2014 r., sygn. akt: II GSK 1101/13, LEX nr 1572590.

³⁹ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 477. Są nimi szkody spowodowane przez: huragan, powódź, deszcz nawalny, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania, przymrozki wiosenne.

⁴⁰ Wyrok NSA z 30 maja 2014 r., sygn. akt: II GSK 396/13, LEX nr 1579373.

⁴¹ Wyrok WSA w Opolu z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt: II SA/Op 98/16, LEX nr 2015473.

z pominięciem roku o najwyższej i najniższej produkcji w gospodarstwie – w uprawach rolnych, zwierzętach gospodarskich lub rybach;

b) dotyczyć trwałego składnika gospodarstwa, którego odtworzenie wymaga poniesienia kosztów wchodzących w zakres kosztów kwalifikowalnych. Dofinansowanie można otrzymać na zakup nowych maszyn lub urządzeń rolniczych w miejsce tych, które zostały zniszczone w wyniku klęsk żywiołowych⁴². Pomoc może być również przyznana na odtworzenie plantacji wieloletnich czy sadów lub stada podstawowego⁴³.

Pomoc w ramach działania „Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof” przyznaje się i wypłaca do wysokości wartości szkód w składnikach gospodarstwa oszacowanych przez wspomnianą komisję, których odtworzenia dotyczy wnioszek o przyznanie pomocy, pomniejszonej o kwotę odszkodowania uzyskanego z tytułu ubezpieczenia tych składników gospodarstwa uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej. Prawodawca uznał, podobnie jak w poprzednim okresie projektowania Wspólnej Polityki Rolnej, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by nie wystąpiła nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia unijnych, krajowych i prywatnych systemów rekompensat.

Omawiane wsparcie ma umożliwić przywrócenie poszkodowanym rolnikom utraconej zdolności produkcyjnej przez odtworzenie składnika gospodarstwa rolnego, który uległ zniszczeniu lub uszkodzeniu. W odróżnieniu od pozostałych omawianych mechanizmów wsparcia uruchomienie go następuje po zajściu określonego zdarzenia, którego skutkiem jest powstanie szkody. Pomoc przybiera formę refundacji do 80% kosztów kwalifikowanych. Wysokość limitu przyznanego w ramach tego działania w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie 300 tys. zł na jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo. Jeżeli rolnik nie zawarł umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, ważnej na dzień wystąpienia szkody w składniku gospodarstwa, którego odtworzenie wymaga poniesienia kosztów dotyczących odtwarzania plantacji chmielu, sadów, plantacji krzewów owocowych gatunków owocujących efektywnie dłużej niż 5 lat, to kwotę pomocy na odtworzenie tego składnika gospodarstwa pomniejsza się o 50%.

⁴² A. Suchoń, *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 190.

⁴³ Plantacją wieloletnią jest plantacja, której okres użytkowania wynosi kilka lat, tj. ponad dwa lata. Zob. wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2015 r., sygn. akt: V SA/Wa 1540/15, LEX Nr 1972654.

Wsparcie to nie jest udzielane jedynie z powodu straty dochodu wynikającej z klęski żywiołowej, dlatego zainteresowanie uzyskaniem pomocy w ramach naborów wniosków dla operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” PROW 2014–2020 było niewielkie, szczególnie podczas naboru wniosków w 2019 r. Wykorzystanie tego instrumentu w skali kraju wyniosło jedynie 18,12%. We wszystkich naborach wniosków przeprowadzonych w 2017 i 2019 r. w całej Polsce o pomoc starało się łącznie prawie 1,3 tys. osób na kwotę ponad 19 mln zł⁴⁴. Dane wskazują, że to narzędzie wsparcia nie wpływa znacząco na ochronę warsztatu producentów rolnych i wymaga zmian legislacyjnych zwiększających absorpcję środków przez potencjalnych beneficjentów⁴⁵. W tym przypadku zasadne wydaje się też, aby pomoc była przyznawana z wykorzystaniem instrumentu, jakim jest decyzja administracyjna, a nie umowa, która obecnie stanowi podstawę przyznania wsparcia. Udzielenie pomocy wymaga sprawdzenia przesłanek jej przyznawania oraz szybkiego rozstrzygnięcia, co przemawia za wykorzystaniem instrumentu decyzji, szczególnie gdy wnioskodawca potrzebuje niezwłocznej pomocy finansowej w celu odbudowy zdolności produkcyjnej swojego warsztatu pracy⁴⁶.

5. Ochrona trwałości warsztatu pracy producenta rolnego często wiąże się z koniecznością zaangażowania pewnych środków finansowych. Odnosi się to do czynności mających na celu zarówno ograniczanie ryzyka, jak i niwelowanie negatywnych skutków zdarzeń objętych ryzykiem. W preambule do podstawowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁴⁷ prawodawca wskazał, że potencjał produkcyjny sektora rolnictwa jest bardziej niż inne sektory narażony na szkody w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Dlatego aby wspomóc rentowność i konkurencyjność gospodarstw w obliczu takich klęsk lub zjawisk, należy udzielać wsparcia stanowiącego dla rolników po-

⁴⁴ Dane dotyczące poziomu wykorzystania pomocy w ramach operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” uzyskane w ramach dostępu do informacji publicznej, otrzymane z Departamentu Analiz i Sprawozdawczości Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (stan na marzec 2020 r.).

⁴⁵ Na temat doboru instrumentów prawnych dla lepszej obsługi wsparcia rozwoju obszarów wiejskich: S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych...*, s. 200.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 197–199.

⁴⁷ Dz. Urz. UE L 347, s. 487.

moc w przywracaniu potencjału produkcji rolnej, który uległ zniszczeniu. Temu właśnie służy pomoc finansowa ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, która realizowana jest w Polsce jako jednolity program pomocowy⁴⁸. PROW 2014–2020 posiada zaś instrumenty wsparcia inwestycji zapobiegających zniszczeniu oraz przywracających potencjał produkcji rolnej zniszczony działaniem klęski żywiołowej⁴⁹.

W zależności od czasu udzielenia pomocy może ona przybierać formę *ex ante*, czyli wsparcia udzielanego przed wystąpieniem ryzyka, oraz *ex post* – po jego zajściu. W produkcji rolniczej najczęściej udzielane jest to drugie. Jest ono ukierunkowane na łagodzenie wpływu negatywnego zdarzenia na sytuację ekonomiczną rolnika po jego wystąpieniu. W przypadku operacji „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” omówione wsparcie o ściśle inwestycyjnym charakterze prowadzi do odbudowy zdolności produkcyjnych elementów warsztatu pracy producenta rolnego, zniszczonego przez nieoczekiwane zmiany zachodzące w środowisku przyrodniczym. Ma ono na celu restytucję dóbr materialnych. Przyczyną słabego wykorzystania przysługujących w ramach tego działania środków jest warunek łącznego spełnienia dwóch przesłanek do otrzymania pomocy, czyli szkody określonej na co najmniej 30% średniej rocznej produkcji rolnej oraz zniszczenia trwałego składnika gospodarstwa. W tej sytuacji można zaproponować rozwiązanie *de lege ferenda* polegające na zredukowaniu warunków przyznania pomocy jedynie do zobowiązania odtworzenia materialnego składnika gospodarstwa rolnego, który uległ zniszczeniu lub uszkodzeniu.

W ramach działania „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” opracowanie i wdrożenie obowiązującego na terenie całego kraju programu pod nazwą „Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” przyjętego w ustawie z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne znacznie zwiększyło zainteresowanie potencjalnych beneficjentów pomocą w ramach tego instrumentu oraz pozytywnie wpłynęło na jakość środowiska naturalnego. Wprowadzone wymagania związane z przechowywaniem nawozów naturalnych i kiszzonek, jak również terminy, w których określone rodzaje podmiotów zobowiązane są dostosować powierzchnię lub

⁴⁸ P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 79–82.

⁴⁹ D. Stankiewicz, *Polityka rozwoju rolnictwa i wsi*, „Studia BAS” 2008, nr 12, s. 62; A. Niewiadomski, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 566.

pojemność posiadanych miejsc do ich składowania, przyniosły zamierzone efekty. Skutkiem tego był znaczny wzrost zainteresowania inwestycjami, które zapewnią dostosowanie gospodarstwa do wymagań określonych w Programie działań, dotyczących warunków przechowywania nawozów wyprodukowanych w gospodarstwie lub doposażenie go w urządzenia do aplikowania nawozów naturalnych w postaci płynnej.

Jeśli chodzi o działanie „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”, to wsparcie to ma wąski zakres przedmiotowy i stanowi odpowiedź na potrzebę interwencji państwa w związku z zagrożeniami epizootycznymi i melioracyjnymi. Ze względu na skalę występujących zjawisk, ich potencjalny efekt i oddziaływanie na bezpieczeństwo środowiska wiejskiego, a także kosztochłonność ustawodawca włączył je w obszar udzielanej pomocy. Wsparcie to jest realizowane tylko w ramach dwóch operacji: ograniczania możliwości rozszerzania się afrykańskiego pomoru świń (ASF) oraz ochrony produkcji rolnej przed skutkami niekorzystnych zjawisk pogodowych. Mają one charakter prewencyjny i pozwalają na dokonanie inwestycji zapobiegających zniszczeniu potencjału produkcji rolnej na skutek określonych zdarzeń. Biorąc pod uwagę powiększający się w Polsce obszar występowania choroby ASF, co sprawia, że zaostrzane są wymagania ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich, oraz zmiany klimatu wpływające na retencje wody, wydaje się zasadne, by ustawodawca ujął omawiane formy wsparcia trwałości warsztatu pracy producenta rolnego w perspektywie finansowej na lata 2021–2027.

Można przyjąć, że obie analizowane formy wsparcia *ex ante*, czyli „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” oraz „Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof”, skutecznie chronią producenta rolnego i zapewniają trwałość jego gospodarowania w odniesieniu do przedstawionych rodzajów ryzyka. Stworzenie w tych przypadkach korzystnych możliwości finansowych oraz wprowadzenie jasnych regulacji prawnych przyczyni się do przyjęcia przez rolników postawy aktywnego zarządzania ryzykiem działalności rolniczej, a tym samym do zwiększenia ich odporności na pojawiające się sytuacje kryzysowe. W przypadku „Przywrócenia potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych” narzędzie to nie wpływa istotnie na ochronę warsztatu producentów rolnych i wymaga zmian legislacyjnych.

DURABILITY OF THE AGRICULTURAL PRODUCER'S WORKSHOP AS AN OBJECTIVE OF SUPPORT UNDER SELECTED ACTIVITIES OF THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMME 2014–2020

Summary

The deliberations focus on the analysis of regulations included in the Rural Development Programme 2014–2020 concerning the instruments of support for investments that prevent destruction and restore the potential of agricultural production. They aim at answering the question whether and to what extent these forms of support protect the agricultural producer and ensure the durability of his workplace. The author argues, among other things, that two of them: “Investments aimed at protecting waters against nitrate pollution from agricultural sources” and “Support for investments in preventive measures aimed at reducing the effects of probable natural disasters, adverse climatic events and catastrophes,” owing to favourable financing conditions and clear legal regulations introduced, contribute to an increased protection of farmers’ interest by adopting specific attitudes towards active risk management in agricultural activity, and thus increase their resilience to emerging crisis situations. In the case of “Restoring the potential of agricultural production damaged by natural disasters” however, this tool does not significantly affect the protection of the agricultural producers’ workplaces and requires legislative changes.

PRESERVARE L'IMPRESA AGRARIA DEL PRODUTTORE AGRICOLO COME OBIETTIVO DI SOSTEGNO NELL'AMBITO DI ALCUNE MISURE SCELTE DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2014–2020

Riassunto

Le considerazioni svolte si concentrano sull'analisi della regolazione contenuta nel Programma di Sviluppo Rurale 2014–2020 in merito agli strumenti di sostegno a investimenti per la prevenzione e il ripristino del potenziale produttivo agricolo. L'obiettivo è di rispondere alla domanda se e in che misura i tipi di sostegno evocati tutelino il produttore agricolo e riescano a preservare l'impresa agraria. Nella parte conclusiva, l'Autore afferma, tra l'altro, che due di essi, ovvero “Investimenti effettuati al fine di proteggere le acque dall'inquinamento provocato da nitrati provenienti da fonti agricole” e “Sostegno agli investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze di probabili calamità naturali, avversità climatiche ed eventi catastrofici”, grazie ai finanziamenti a condizioni favorevoli e alle regolazioni giuridiche chiare, contribuiscono a far crescere l'interesse degli agricoltori ad adottare determinati atteggiamenti di fronte al problema di gestione attiva del rischio nell'attività agricola, aumentando così la loro resistenza alle situazioni di crisi. Nel caso di “Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali”, lo strumento non incide in modo significativo sulla tutela dell'impresa agraria dei produttori agricoli e richiede modifiche legislative.

DAMIAN PUŚLECKI*

ORCID: 0000-0002-3363-649X

Ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dla dzieci rolników ubezpieczonych w KRUS

1. Kwestia ochrony dzieci pracujących w gospodarstwach rolnych nie została dotąd kompleksowo rozwiązana w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego. Choć pierwsze akty prawne chroniące rolników przed utratą zdolności do pracy w tytule sugerowały ochronę rodziny¹, to wprowadzane w nich rozwiązania nie dotyczyły w praktyce tej materii. Obecnie obowiązująca ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników z 1990 r.², przed nowelizacją w 2004 r.³, zawierała swoistą konstrukcję ochrony dzieci do lat 16 pracujących w rolnictwie. Mimo że podmioty te nie podlegały ubezpieczeniu w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), w razie wystąpienia wypadku miały prawo do świadczeń z ubezpieczenia rodzica. Zgodnie z danymi gromadzonymi przez KRUS odnotowywano wówczas średnio 1400 wypadków dzieci rocznie⁴.

Sytuacja zmieniła się z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej przepisy rolniczego ubezpieczenia społecznego⁵. Dnia 2 maja 2004 r. dzieci

* Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 268 z późn. zm.); ustawa z 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin (Dz. U. Nr 10, poz. 105).

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 174 ze zm., dalej: u.u.s.r.).

³ Dz. U. 1991, nr 7, poz. 24.

⁴ Dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

⁵ Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o społecznym ubezpieczeniu rolników oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 873).

poniżej 16. roku życia zostały całkowicie pozbawione ochrony podczas wykonywania prac w działalności rolniczej. Ustawodawca zrezygnował bowiem z poprzednio obowiązującej konstrukcji. Podmioty te nie mogły być także wnioskowo objęte ubezpieczeniem społecznym w KRUS. Zmiany ustawodawca motywował koniecznością wyeliminowania pracy dzieci w rolnictwie, by zjawisko to z powszechnego stało się marginalne. Pośrednim skutkiem omawianych zmian było zaniechanie przez KRUS opracowywania statystyk uwzględniających wypadki dzieci.

Zagadnienie ochrony dzieci w rolnictwie było wielokrotnie poruszane w doktrynie⁶. Wskazywano na rozwiązania krajów Europy Zachodniej, postulując potrzebę ochrony najmłodszych przed wypadkami przy pracy. Ustawodawca nie rozwiązał jednak tego problemu.

Poruszana kwestia została dostrzeżona przez KRUS. W 2016 r. władze Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników (FSUSR) zawarły umowę⁷ o prywatne ubezpieczenie gospodarcze na grupowe ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków i chorób dzieci⁸. Ubezpieczenie to przeznaczone było dla dzieci osób objętych społecznym ubezpieczeniem rolników i zostało w całości sfinansowane ze środków FSUSR. Ta praktyka stosowana jest do dziś.

Artykuł stanowi odpowiedź na pytanie, na ile ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków zapewnia dzieciom pomagającym rodzicom w działalności rolniczej ochronę przed wystąpieniem skutków zdarzeń losowych. Z uwagi na swoistą konstrukcję ubezpieczenia należy przeprowadzić analizę porównawczą zakresu ochrony przyznanej w ubezpieczeniu od następstw nieszczęśliwych wypadków i niektórych chorób dzieci z rozwiązaniami przyjętymi w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Nie jest to jednak zadanie łatwe z uwagi na inny zakres ubezpieczenia. Rozważania porównawcze obejmą zatem ubezpieczenie chorobowe i wypadkowe w rolniczym ubezpieczeniu społecznym. Trzeba zatem określić przedmiot

⁶ M. Skąpski, *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej rodziców i dzieci*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 42 i nn.; S. Lachowski, *Uregulowania prawne możliwości angażowania dzieci do pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, w: J. Zagórski, S. Lachowski, *Zagrożenia zdrowia dzieci angażowanych do prac w rodzinnym gospodarstwie rolnym*, Lublin 1999, s. 24 i nn.; M.A. Król, *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 53, s. 91–99; D. Puślecki, *Prawna ochrona dzieci pracujących w rodzinnym gospodarstwie rolnym na tle rozwiązań przyjętych w wybranym ustawodawstwie europejskim*, w: A. Stelmach i inni, *Stosunki międzynarodowe w procesie zmian*, Poznań 2018, s. 441 i nn.

⁷ Umowa ta została zawarta przez FUUSR z Ergo Hestia.

⁸ Suma ubezpieczenia została określona w umowie na kwotę 67 000 zł.

ochrony tych ubezpieczeń i zakres podmiotowy, a następnie przeanalizować zakres zdarzeń chronionych oraz katalog świadczeń mogących przysługiwać poszkodowanym. Nie można też pominąć kwestii określenia granic odpowiedzialności ubezpieczyciela ze szczególnym uwzględnieniem przesłanek pozbawiających prawa do świadczeń.

2. Zgodnie z danymi publikowanymi przez International Social Security Association (ISSA)⁹ dwie trzecie dzieci, które giną w europejskich gospodarstwach rolnych, ma poniżej 5 lat, a najczęstszą przyczyną ich śmierci są zdarzenia z udziałem pojazdów. Wśród innych przyczyn wypadków śmiertelnych ISSA wskazuje: maszyny, utonięcia, uduszenia, kontakt ze zwierzętami. Najczęstszymi przyczynami wysokiego wskaźnika wypadków śmiertelnych są: niezrozumienie zagrożenia przez rolników, rodziców i dzieci, niewłaściwe szkolenie i nadzór, niewłaściwie zabezpieczone miejsca zabaw¹⁰.

Wypadki przy pracy w działalności rolniczej występują znacznie częściej niż w przemyśle czy handlu. Zdarzeniom wypadkowym ulegają nie tylko rolnicy, ale także inne osoby pomagające im w działalności rolniczej¹¹. Rolnicze ubezpieczenie wypadkowe nigdy nie obejmowało ochroną ubezpieczeniową wypadków osób najbliższych niezwiązanych z pracą rolniczą. Zdarzenia wypadkowe w rolnictwie z uwagi na rodzinny, wielopokoleniowy charakter gospodarstw rolnych są poważnym problemem społecznym. Konieczność ochrony osób, które pomagają rolnikom w jednym z najniebezpieczniejszych sektorów gospodarki nie powinna więc budzić wątpliwości¹².

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Konstytucyjne uznanie „gospodarstwa rodzinnego” za podstawę ustroju odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, jaki ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa¹³. Uzna-

⁹ Organizacja powstała w 1927 r. z siedzibą w Genewie w Szwajcarii. Jest to największa na świecie międzynarodowa organizacja skupiająca instytucje zabezpieczenia społecznego (www.issa.int). KRUS jest członkiem ISSA od 1992 r. Dane na podstawie: *Protecting health and safety of workers in agriculture, livestock farming, horticulture and forestry*, European Commission, Luxembourg 2012, s. 51.

¹⁰ Szerzej na ten temat M.A. Król, *Rozwiązania prawne...*, s. 85–86.

¹¹ Chodzi tu także o podmioty, z którymi rolnik zawarł cywilnoprawną umowę o pomoc przy zbiorach. Obowiązujące od 18 maja 2018 r. znowelizowane przepisy w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników zawiera ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 858).

¹² Wskaźnik wypadkowości przy pracy w rolnictwie w 2017 r. wyniósł 8,5 zdarzeń na 1000 ubezpieczonych, www.krus.gov.pl [dostęp: 12.05.2020].

¹³ A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, w: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2013, s. 217–336.

nie gospodarstwa rodzinnego za „podstawę” ustroju oznacza, że jest ono „zasadniczym elementem” tego ustroju¹⁴. W normie konstytucyjnej zawarte jest przekonanie, że ten stan rzeczy będzie utrzymany także w przyszłości¹⁵.

Istotną cechą działalności rolniczej jest jej silny, nierozzerwalny związek z gospodarstwem domowym. Wiąże się to nie tylko z problemami kwalifikacji zdarzeń ubezpieczeniowych, lecz także z kwestią akceptacji pracy i pomocy dzieci rolnika w tym gospodarstwie. Nie można też zapominać, że są w Polsce gospodarstwa o typowo socjalnym, zaopatrzeniowym charakterze, które nie funkcjonują wcale, bądź tylko w marginalnym zakresie, na rynku. To wyjątkowa cecha działalności rolniczej – odróżniająca rolnika od typowego przedsiębiorcy. Swoiste są także kategorie ryzyka socjalnego, które towarzyszą tak zakreślonej działalności.

3. Zmiany ustawowe dokonane w 2004 r. spowodowały funkcjonowanie w rolnictwie podmiotów narażonych na liczne zagrożenia, nieubezpieczonych i pozbawionych ochrony na wypadek nieszczęśliwych zdarzeń losowych¹⁶. Problem ten istniał od 12 lat, aż Zarząd Funduszu Składowego postanowił objąć dzieci ochroną, zawierając umowę z prywatnym towarzystwem ubezpieczeniowym na grupowe ubezpieczenie gospodarcze¹⁷. Efektem tych działań było powstanie nieznannej wcześniej konstrukcji w systemie rolniczego ubezpieczenia społecznego¹⁸. Rozwiązanie to zasługuje na uznanie z uwagi na do dziś istniejący problem organizacji grupowych ubezpieczeń NNW w szkołach podstawowych¹⁹ (ubezpieczenie to zawsze było dobrowolne,

¹⁴ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP w świetle art. 23 Konstytucji*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 23–45.

¹⁵ S. Prutis, *Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 11.

¹⁶ Szerzej: D. Puślecki, *Kwestia ochrony osób bliskich rolnikowi od wypadków przy pracy w świetle rozwiązań ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, w: Z. Niedbała (red.), *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Warszawa 2011, s. 239–263.

¹⁷ Ubezpieczenia te cechuje prostota, łatwość zawarcia i przystąpienia do umowy, są one z reguły organizowane przez kierownictwo zakładu pracy, związku zawodowego lub innej organizacji tworzącej grupę. E. Stroiński, *Ubezpieczenia na życie*, Warszawa 2003, s. 277–283.

¹⁸ W kwestii ubezpieczeń na życie zob. D. Sługocka, M. Podstawka, *Ubezpieczenia grupowe w systemie ubezpieczeń społecznych (na przykładzie Towarzystwa Ubezpieczeń SIGNAL IDUNA Życie Polska S.A.)*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2006, nr 58, s. 55.

¹⁹ Szerzej: *Ubezpieczenie NNW dzieci i młodzieży w szkolnej. Problemy w praktyce obrotu*, Rzecznik Finansowy, https://archiwum.rf.gov.pl/z-prac-biura/Ubezpieczenie_NNW_dzieci_i_mlodziemy_szkolnej_i_akademickiej__2874 [dostęp: 5.05.2020].

cechowało się niskimi sumami ubezpieczenia: 5–10 tys. zł i niewiele dzieci wiejskich było nim objętych).

Umowa ubezpieczenia NNW i chorób dzieci zawierana jest przez FSUSR na okres roku²⁰. Grupowe ubezpieczenie NNW²¹ obejmuje w zakresie podmiotowym wyłącznie dzieci rolników do ukończenia 16. roku życia i pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z rodzicami lub opiekunami prawnymi, z których przynajmniej jedno podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie²².

Przyjęte przez FSUSR rozwiązanie może stwarzać pozory, a nawet niebezpieczeństwo utwierdzenia w przekonaniu o rozwiązaniu istniejącego od 2004 r. problemu ochrony dzieci przed utratą zdolności do pracy. Jest to jednak ubezpieczenie gospodarcze i nie może zapewnić takiej samej ochrony jak ubezpieczenie społeczne. Analizowane rozwiązanie ma więc charakter fragmentaryczny, niekompletny. Nie może bowiem zapewnić dzieciom odpowiedniej ochrony ani *ex ante*, ani *ex post*. Nie chroni zdolności do pracy, lecz życie i zdrowie dziecka przed skutkami nieszczęśliwych wypadków. Nie skupia się na ochronie dzieci pracujących w rolnictwie, a na zdarzeniach mogących skutkować utratą życia i zdrowia.

W przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego mamy do czynienia z ryzykiem socjalnym. Pojęcie ryzyka przejęte przez ubezpieczenie społeczne jest szersze od tego występującego w ubezpieczeniach gospodarczych. Zdarzenie ubezpieczeniowe to zdarzenie przyszłe, często niepewne, niezależne od woli człowieka i niekorzystne w skutkach. Na zakres przysługującej ochrony wpływ ma cała regulacja prawna: od teoretycznych podstaw ubezpieczenia, instytucji ubezpieczeniowej, przedmiotu ochrony, poprzez zakres podmiotowy i przedmiotowy, kwalifikacje zdarzeń, katalog świadczeń, aż do rozstrzygania sporów przez sąd. Ochrona ta powinna być zapewniona nie tylko *ex post*, poprzez przyznanie i wypłatę świadczeń, ale przede wszystkim *ex ante*, czyli przed wystąpieniem zdarzenia ubezpieczeniowego.

Funkcja ochronna ubezpieczenia społecznego wywodzi się z potrzeby ochrony ludzi pracujących, a więc z ustawodawstwa ochronnego pracy. Jej celem jest zabezpieczenie rolnika, jego małżonka i domownika, a więc każdego ubezpieczonego przed ryzykiem niekorzystnych dla niego zdarzeń losowych mogących wystąpić podczas prowadzenia działalności rolniczej. Przedmiotem ochrony rolniczego ubezpieczenia społecznego jest ochrona

²⁰ Jest to aktualna umowa zawarta przez Zarząd FSUSR z Poczтовым Towarzystwem Ubezpieczeń Wzajemnych na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

²¹ Szerzej: M. Fras, *Grupowe ubezpieczenie*, Warszawa 2015, s. 37 i nn.

²² Ubezpieczenie obejmuje 460 tys. podmiotów. Dane Ergo Hestia za 2016 rok.

przed skutkami niekorzystnych zdarzeń losowych mogących zagrozić zdobywaniu przez człowieka własną pracą środków utrzymania. Zdarzenia te obejmują wypadki przy pracy, choroby zawodowe, osiągnięcie wieku poprodukcyjnego i niemożność wykonywania pracy z powodu macierzyństwa. Podstawową funkcją ubezpieczeń społecznych jest funkcja ochronna.

Rolnicze ubezpieczenia społeczne są częścią zabezpieczenia społecznego, a realizacja zadań objęta jest gwarancją państwa. Funkcja gwarancyjna tego ubezpieczenia polega na tym, że ubezpieczony-poszkodowany może liczyć na świadczenie w każdym przypadku przewidzianym w obowiązującej regulacji po spełnieniu przesłanek wskazanych w ustawie. Funkcja kompensacyjna polega na przyznawaniu świadczeń poszkodowanym według ustawowo określonych katalogów świadczeń. Ich jakość (wysokość) określana jest przy udziale Rady Rolników. Funkcja prewencyjna polega natomiast na zapobieganiu zdarzeń losowych, które mogą występować w działalności rolniczej. Choć w przypadku KRUS zachowanie właściwej relacji między prewencją prawną a realnym działaniem może być dyskusyjne, to warto wskazać na działania KRUS w postaci szkoleń oraz zaleceń prewencyjnych, organizowanych akcji i konkursów poświęconych bezpieczeństwu przy pracy.

Przedmiotem ochrony w ubezpieczeniu od następstw nieszczęśliwych wypadków są szkody na osobie zagrażające życiu i zdrowiu człowieka. W przeciwieństwie do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego jest to, poza nielicznymi wyjątkami, dobrowolne ubezpieczenie osobowe²³. Zawarcie umowy między FSUSR a towarzystwem ubezpieczeniowym nie powoduje, że jest to ubezpieczenie dobrowolne. Do powstania stosunku ubezpieczenia nie jest wymagane złożenie wniosku przez zainteresowanego rodzica czy opiekuna dziecka. Stosunek ubezpieczenia dziecka rolnika powstaje z tytułu podlegania jego rodzica albo opiekuna prawnego ubezpieczeniu w KRUS według zasady solidaryzmu rolników, na podstawie umowy zawartej i samofinansowanej przez FSUSR.

Potwierdzeniem zawarcia umowy ubezpieczenia jest zaświadczenie wystawione przez KRUS, informujące o tym, że rodzic lub opiekun prawny dziecka jest objęty ubezpieczeniem społecznym rolników w pełnym zakresie (ubezpieczeniem emerytalno-rentowym oraz ubezpieczeniem wypadkowym,

²³ Jako wyjątek od tej reguły ustawodawca przewidział obowiązek zawarcia ubezpieczenia NNW dla niektórych grup podmiotów (np. klientów organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych, zawodników sportowych, żołnierzy, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, wolontariuszy, skazanych, wykonujących nieodpłatną, kontrolowaną pracę na cele społeczne oraz pracę społecznie użyteczną).

chorobowym i macierzyńskim) w KRUS lub był objęty tym ubezpieczeniem w okresie polisowym.

Ubezpieczenie NNW należy do grupy ubezpieczeń osobowych. Nie można go zakwalifikować do ubezpieczeń na życie, gdyż poza podobnym przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej (życiem, zdrowiem) inne istotne elementy umowne określone są w sposób zbliżony do ubezpieczeń majątkowych. W ubezpieczeniu następstw nieszczęśliwych wypadków prawo do świadczenia zależy od doznania przez osobę ubezpieczoną nieszczęśliwego wypadku, powodującego skutki określone każdorazowo w warunkach ubezpieczenia²⁴.

Ubezpieczenie NNW oferuje ochronę ubezpieczeniową w przypadku doznania przez ubezpieczonego określonych w umowie skutków nieszczęśliwego wypadku. Ma na celu finansowe wsparcie ubezpieczonego lub jego bliskich w przypadku wystąpienia u poszkodowanego trwałego uszczerbku na zdrowiu lub śmierci wskutek nieszczęśliwego wypadku. Jednak w przeciwieństwie do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników pojęcie nieszczęśliwego wypadku nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. W związku z tym strony ubezpieczenia mają swobodę przy definiowaniu tego pojęcia, a definicje te często się różnią w ogólnych warunkach ubezpieczenia (OWU) oferowanych przez poszczególne zakłady ubezpieczeń²⁵.

4. Na prawo ubezpieczeń gospodarczych składają się normy regulujące stosunki związane z zawieraniem i wykonywaniem umów ubezpieczenia²⁶. Ze względu na jedność przedmiotową jest ono często traktowane w doktrynie jako wyodrębniona dziedzina prawa²⁷. Umowa ubezpieczenia NNW, poza unormowaniami ogólnymi, nie doczekała się jednak szczegółowej regulacji. Stosunek ubezpieczenia zależy od woli stron, przy znaczącej roli OWU, które stanowią integralną część umowy.

Do określenia zakresu ochrony przyznanej przez ubezpieczyciela dzieciom rolnika niezbędna jest analiza ogólnych warunków umowy ubezpiecze-

²⁴ B. Adamczyk-Kloczkowska (red.), *Ubezpieczenia osobowe*, Warszawa 2008, s. 51.

²⁵ R. Grabiec, *Ubezpieczenia w teorii i praktyce*, t. II, Częstochowa 2016, s. 35 i nn.

²⁶ Materię tę regulują m.in.: ustawa z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. 2014, poz. 1450 z późn. zm.); ustawa z 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. 2013, poz. 290 z późn. zm.); ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 2015, poz. 1206 z późn. zm.); ustawa z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. 2013, poz. 392 z późn. zm.).

²⁷ Tak: E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz – Toruń 2006, s. 84–85.

nia grupowego²⁸. Za nieszczęśliwy wypadek²⁹ w myśl postanowień umowy ubezpieczenia uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, niezależne od woli i stanu zdrowia ubezpieczonego, w wyniku którego doznał uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia albo zmarł. Za nieszczęśliwy wypadek uważa się również zawał serca i udar mózgu. Nie uznaje się tu jednak innych chorób, nawet tych występujących nagle. Tak określone pojęcie jest szersze od definicji wypadku zawartej w ustawie ubezpieczeniowej. Obejmuje bowiem zawał serca i udar mózgu, które są wywoływane właściwościami organizmu i stanowią wewnętrzną przyczynę zdarzenia wypadkowego.

Zakres analizowanego ubezpieczenia obejmuje skutki nieszczęśliwych wypadków, w tym komunikacyjnych, i wskazanych w umowie chorób. W odniesieniu do wypadków świadczenia mogą przysługiwać z tytułu śmierci dziecka, uszczerbku na zdrowiu, uszkodzenia ciała, porażenia prądem, zatrucia, pokąsania, ukąszenia, pogryzienia, ugryzienia dziecka przez zwierzęta, powypadkowego wstrząśnienia mózgu, oparzenia i odmrożenia ciała.

W przypadku śmierci dziecka zakres przyznanej ochrony jest uzależniony od wystąpienia jednego z trzech enumeratywnie wskazanych zdarzeń: nieszczęśliwego wypadku, nieszczęśliwego wypadku, który miał miejsce na terenie gospodarstwa rolnego, i wypadku komunikacyjnego. Ponadto ubezpieczenie obejmuje zakresem ochrony następujące grupy zdarzeń: pobyt dziecka w szpitalu, koszty leczenia, koszty leczenia stomatologicznego, operacje chirurgiczne, koszty zakupu sprzętu rehabilitacyjnego oraz środków pomocniczych.

W zakresie mogących wystąpić chorób zdarzeniami chronionymi w ubezpieczeniu są: pobyt dziecka w szpitalu, poważne zachorowanie dziecka, zdiagnozowanie sepsy i wady wrodzonej serca. Jednak nie w każdym wymienionym wyżej przypadku dojdzie do powstania odpowiedzialności ubezpieczyciela. Towarzystwo ubezpieczeniowe określiło bowiem dokładnie granice odpowiedzialności i przesłanki pozbawiające ubezpieczonego prawa do świadczeń.

Zakres zdarzeń chronionych i ich skutków istotnie różni się więc w porównywanych ubezpieczeniach. Wadą rozwiązań ubezpieczenia społecznego jest zbyt ogólna definicja wypadku przy pracy oraz niejednoznaczna definicja choroby i choroby zawodowej. Wielokrotnie podkreślano w doktrynie

²⁸ Umowa grupowego ubezpieczenia nie została dotąd prawnie uregulowana. Zob. A. Daszewski, A. Dąbrowska, *O potrzebie zmiany przepisów kodeksu cywilnego o umowie ubezpieczenia w kontekście uregulowania ubezpieczeń grupowych*, w: M. Serwach (red.), *Rynek ubezpieczeniowy – nadregulacja czy niedoregulowanie*, Łódź 2014, s. 177.

²⁹ Zgodnie z § 2 pkt 11 OWU. Ogólne warunki umowy nie zostały zamieszczone stronie internetowej KRUS, widnieje tam tylko ulotka informacyjna.

trudności występujące w przypadku postępowań kwalifikacyjnych zdarzeń wypadkowych³⁰. Problemem może być też jednak enumeratywne wyliczenie chronionych zdarzeń i ich skutków w analizowanym ubezpieczeniu gospodarczym. Odbywa się to poprzez sztywne i szczegółowe określenie granic ochrony, a co za tym idzie – granic odpowiedzialności towarzystwa ubezpieczeniowego.

Zakres podmiotowy rolniczego ubezpieczenia społecznego obejmuje przede wszystkim samozatrudnionych rolników³¹, pomocników rolnika i członków rodziny rolnika. Domownikiem zgodnie z definicją ustawową może być osoba, która ukończyła 16 lat³². Pomimo zgłaszania postulatu rozszerzenia katalogu ubezpieczonych o młodsze dzieci rolnika ustawodawca nie zdecydował się tego dokonać.

Ustawodawca w 2018 r.³³ wprowadził jednak do katalogu podmiotowego pomocnika rolnika, starając się uwzględnić zmieniające się okoliczności społeczno-gospodarcze. Nie objął natomiast ochroną wszystkich członków rodziny rolnika pracujących w działalności rolniczej, pomimo normy konstytucyjnej uznającej gospodarstwa rodzinne za podstawę ustroju rolnego.

Wskazane wyżej osoby podlegają ubezpieczeniu wypadkowemu, jeżeli nie są objęte innym ubezpieczeniem społecznym lub nie mają ustalonego prawa do emerytury/renty albo ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. O katalogu ubezpieczonych w szczególnym subsystemie rolniczego ubezpieczenia społecznego decyduje nie tylko przynależność do wskazanej grupy zawodowej, warunki pracy w działalności rolniczej, lecz także praca rodziny i konieczność jej ochrony w wielopokoleniowym gospodarstwie rolnym. Do najważniejszych atrybutów rolnictwa rodzinnego należą: związek gospodarstwa rolnego z domowym, więzi rodzinne i ochrona rodziny, wielopokoleniowość rodzin rolniczych, rodzinne zasoby pracy, ochrona zdolności do pracy w rolnictwie, stosunki własnościowe, rodzinne dochody oraz stosunki z następcą prawnym.

Oprócz ubezpieczenia obowiązkowego ustawodawca przewidział także możliwość przystąpienia do ubezpieczenia na wniosek. Wniosek o ubezpie-

³⁰ B. Wierzbowski, *Wypadek przy pracy rolniczej w świetle orzecznictwa sądowego*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 2, s. 79; W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników – wybrane problemy*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2–3, s. 31; I. Lis, *Wybrane zagadnienia wypadków przy pracy rolniczej*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1, s. 23.

³¹ Także pod pewnymi warunkami swoistą kategorię podmiotów dwuzawodowców: rolników-przedsiębiorców.

³² Zgodnie z art. 6 pkt 2 u.u.s.r.

³³ Ustawa z 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 858).

czenie fakultatywne może złożyć zainteresowany albo rolnik, na którego rachunek dana osoba pracuje. Należy przy tym zaznaczyć, że ubezpieczony wnioskowo może w każdej chwili od ubezpieczenia odstąpić³⁴. Ubezpieczeniem wypadkowym na wniosek może być objęty inny rolnik lub domownik, jeżeli prowadzona przez niego działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osoba, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia. Jeżeli wymienione wyżej osoby podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu albo mają ustalone prawo do emerytury bądź renty lub innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, mogą zostać objęte ubezpieczeniem wypadkowym jedynie w ograniczonym zakresie. Granicę przyznanej ochrony w przypadku wystąpienia zdarzenia wypadkowego wyznacza jedynie uprawnienie do jednorazowego odszkodowania określonego w art. 9 pkt 1 u.u.s.r.³⁵

Katalog podmiotowy w opłacanym przez FSUSR grupowym ubezpieczeniu NNW obejmuje wyłącznie dzieci rolników do ukończenia 16. roku życia. Konkretyzując zakres podmiotowy, ubezpieczenie obejmuje dziecko rolnika pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z rodzicami lub opiekunami prawnymi, z których przynajmniej jedno jest objęte ubezpieczeniem społecznym rolników w pełnym zakresie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁶. Po osiągnięciu przez dziecko wieku 16 lat ochrona ubezpieczenia gospodarczego ustaje³⁷. Skutek taki przynosi także wyczerpanie sumy ubezpieczenia oraz wystąpienie śmierci ubezpieczonego dziecka.

5. Katalog świadczeń należy zatem rozpatrywać w odniesieniu do społecznego ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego. Zadanie to jest jednak utrudnione z uwagi na złożoność konstrukcji świadczeń z ubezpieczenia rolniczego. Wynika ona z zależności finansowania świadczeń i polega na występowaniu silnego powiązania pomiędzy ubezpieczeniami³⁸. Świadczenia można podzielić na grupy świadczeń związane z chorobą i wypadkiem oraz świadczenia powypadkowe. Podstawowym świadczeniem wypadkowym jest jednorazowe odszkodowanie z tytułu śmierci oraz trwałego i długotrwałego

³⁴ Nieopłacenie składki przez ubezpieczonego wnioskowo rolnika może być traktowane równoznacznie z odstąpieniem od ubezpieczenia. Zob. art. 3 u.u.s.r.

³⁵ Jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu bądź śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, zwane dalej jednorazowym odszkodowaniem.

³⁶ Zgodnie z § 2 pkt 33 OWU.

³⁷ Zob. § 8 pkt 2 OWU.

³⁸ D. Puślecki, *Społeczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 161 i nn.

uszczerbku na zdrowiu bądź choroby zawodowej. W przypadku ubezpieczenia chorobowego jest to zasiłek chorobowy. Do grupy świadczeń powypadkowych należą natomiast: zasiłek chorobowy związany z wypadkiem przy pracy, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa oraz renta rodzinna. Nie wszystkie te świadczenia przysługują zatem z ubezpieczenia wypadkowego.

Jeśli chodzi o wysokość kwot najważniejszych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, to za każdy procent uszczerbku na zdrowiu poszkodowany może otrzymać 809 zł. W przypadku wystąpienia choroby może wystąpić o zasiłek chorobowy – świadczenie w niezmienniej od lat wysokości 10 zł za każdy dzień niezdolności do pracy³⁹. Na marginesie warto wspomnieć o wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy, określonej obecnie na kwotę 972,40 zł⁴⁰.

O wysokości uzyskiwanych świadczeń z ubezpieczeń gospodarczych decyduje określona w umowie suma ubezpieczenia. Zgodnie z umową zawartą 1 stycznia 2020 r. między posiadającym osobowość prawną Zarządem Funduszu Składowego a Pocztowym Towarzystwem Ubezpieczeń Wzajemnych kwota ta została określona na 67 tys. zł⁴¹. Nie jest to jednak jedyny wyznacznik wysokości uzyskiwanych świadczeń, ponieważ umowa ubezpieczenia wskazuje odrębne kwoty dla poszczególnych zdarzeń chronionych.

Świadczenia z ubezpieczenia NNW obejmują przede wszystkim odszkodowania z tytułu śmierci ubezpieczonego dziecka wskutek nieszczęśliwych wypadków. Towarzystwo wypłaci świadczenie w wysokości 100% sumy ubezpieczenia (67 tys. zł) pod warunkiem, że nieszczęśliwy wypadek miał miejsce w okresie ubezpieczenia, śmierć dziecka nastąpiła w okresie 18 miesięcy od daty zajścia zdarzenia oraz między nieszczęśliwym wypadkiem a śmiercią istniał związek przyczynowo-skutkowy.

O tym, że polisa jest skierowana do dzieci rolników, może świadczyć wyodrębniona grupa nieszczęśliwych (śmiertelnych) wypadków na terenie gospodarstwa rolnego. Pojęcie gospodarstwa rolnego zostało tu jednak odmiennie zdefiniowane niż w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie bowiem z § 2 pkt 6 OWU za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, z wyjątkiem

³⁹ Wysokość świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników – stan na 1 marca 2020 roku, www.krus.gov.pl [dostęp: 15.05.2020].

⁴⁰ Wybrane kwoty świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, www.krus.gov.pl [dostęp: 2.05.2020].

⁴¹ Dane uzyskane z Centrali KRUS w Warszawie.

gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, a także obszar takich gruntów, niezależnie od powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych.

Świadczenie w wysokości 50% sumy ubezpieczenia jest dodatkowym odszkodowaniem do świadczenia z tytułu nieszczęśliwego wypadku i sumuje się. W razie wystąpienia takiego zdarzenia rodzicom dziecka może zatem przysługiwać świadczenie w wysokości 105 tys. zł. Konieczne jest jednak spełnienie dodatkowych wymogów umownych, dotyczących wystąpienia przesłanki terenu gospodarstwa rolnego, śmierci w terminie do 18 miesięcy od wypadku i występowania adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego między wypadkiem a śmiercią dziecka.

Trzecim zdarzeniem chronionym jest śmierć dziecka w nieszczęśliwym wypadku komunikacyjnym. Ubezpieczyciel definiuje takie zdarzenie jako wywołany ruchem pojazdu wypadek, w którym ubezpieczony uczestniczył jako pasażer, osoba kierująca pojazdem, pieszy lub rowerzysta. Przewidziane w tym przypadku świadczenie ma również charakter dodatkowy i zostało określone w wysokości 20% sumy ubezpieczenia. Zostanie ono wypłacone przy wystąpieniu podobnych jak wspomniane powyżej obwarowań dodatkowych. Kwota świadczenia w takim przypadku została określona w wysokości 80 400 zł.

W związku z przedstawionymi zdarzeniami chronionymi pojawia się pytanie, którą konstrukcję odpowiedzialności przyjmie ubezpieczyciel, jeżeli wypadek komunikacyjny wystąpi na terenie gospodarstwa rolnego. Zdarzenia takie bowiem się zająbiają i nie może wtedy dojść do kumulacji świadczeń. Analizując zapisy OWU, można sądzić, że ubezpieczyciel wypłaci wówczas wyższe świadczenie z tytułu wystąpienia nieszczęśliwego wypadku na terenie gospodarstwa rolnego⁴².

Kolejną grupę odszkodowań stanowią świadczenia z tytułu odniesienia przez dziecko uszczerbku na zdrowiu. Umowa ubezpieczenia, w przeciwieństwie do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, nie posługuje się pojęciem stałego i długotrwałego uszczerbku na zdrowiu i inaczej go definiuje. Wprowadza ona pojęcie trwałego uszczerbku na zdrowiu, określonego jako trwałe, nierokujące poprawy uszkodzenie danego organu, narządu lub układu, polegające na fizycznej utracie tego organu, narządu czy układu lub upośledzeniu jego funkcji⁴³. Świadczenie wypłacane będzie za procent

⁴² Zgodnie z § 4 ust. 7 OWU.

⁴³ Zob. § 2 pkt 31 OWU.

poniesionego uszczerbku, wycenionego na kwotę 670 zł⁴⁴. W przypadku niemożliwości jego orzeczenia ubezpieczyciel wypłaci jednorazową kwotę świadczenia z tytułu uszkodzenia ciała w wysokości 670 zł. Wypłata świadczenia z tytułu trwałego uszczerbku na zdrowiu wyłącza jednak jednorazowe świadczenia z tytułu innych wskazanych w umowie przyczyn⁴⁵.

Wskazane świadczenia są dużo niższe niż w przypadku rolniczego ubezpieczenia społecznego. Świadczenie będzie bowiem wypłacone tylko powyżej 3% poniesionego uszczerbku na zdrowiu. Jeżeli wielkość uszczerbku będzie zbyt mała, to poszkodowany otrzyma świadczenie jednorazowe – 670 zł. Wypłata świadczenia uzależniona jest jednak od spełnienia dodatkowych przesłanek, takich jak: hospitalizacja dziecka albo przyjęcie na SOR i odbycie co najmniej jednej kontrolnej wizyty lekarskiej.

W przypadku wystąpienia u poszkodowanego długotrwałego uszczerbku na zdrowiu powyżej 6 miesięcy – instytucji znanej z rolniczego ubezpieczenia społecznego – dysproporcja w wysokości uzyskanego świadczenia będzie jeszcze większa. Ubezpieczony w takim przypadku z prywatnego ubezpieczenia gospodarczego otrzyma tylko świadczenie jednorazowe w wysokości 670 zł.

Poszkodowanemu dziecku mogą zostać przyznane świadczenia jednorazowe z tytułu nieszczęśliwych zdarzeń wskazanych w umowie, obliczane jako wielokrotność określonego w umowie 1% uszczerbku na zdrowiu. Chodzi o takie zdarzenia, jak: pokąsania, ukąszenia, pogryzienia, ugryzienia – w kwocie jednokrotności świadczenia – 670 zł, zatrucia środkami chemicznymi, grzybami, salmonellą lub trującymi roślinami, porażenia prądem elektrycznym lub piorunem – w wysokości 1340 zł. Warto zauważyć, że w grupie tej ubezpieczyciel ujął pogryzienie przez zwierzęta. Jest to częste zagrożenie na terenie gospodarstwa rolnego, będące przyczyną wielu wypadków w rolnictwie. Zryczałtowana, bardzo niska kwota świadczenia nie może jednak w wystarczający sposób kompensować poniesionych szkód.

Wyjątek w tej grupie skutków chronionych zdarzeń stanowią oparzenia lub odmrożenia ciała, gdzie świadczenia wypłacane są za każdy stwierdzony procent uszczerbku na zdrowiu powyżej 3%. Trzeba jednak zaznaczyć, że do uzyskania powyższych świadczeń wymagana jest hospitalizacja poszkodowanego, a przynajmniej zgłoszenie na SOR i wizyta kontrolna. Często także wymagane jest potwierdzenie wystąpienia przyczyny odniesionego uszczerbku przez lekarza prowadzącego.

⁴⁴ Powyżej 3% stwierdzonego uszczerbku na zdrowiu.

⁴⁵ Oparzenia lub odmrożenia ciała, pokąsania, ukąszenia, pogryzienia, ugryzienia, zatrucia się środkami chemicznymi, grzybami, salmonellą lub trującymi roślinami, porażenia prądem elektrycznym lub piorunem.

Najwyższym świadczeniem zryczałtowanym w omawianej grupie, powiązany jednak z nieszczęśliwym wypadkiem, jest doznanie przez dziecko wstrząśnienia mózgu. Kwota świadczenia określona została na 2680 zł i stanowi czterokrotność stawki podstawowej. Wypłata świadczenia wymaga także spełnienia wskazanych wyżej przesłanek dodatkowych.

Kolejnymi świadczeniami mogącymi przysługiwać poszkodowanemu dziecku są odszkodowanie za pobyt w szpitalu i pokrycie kosztów leczenia. W pierwszym przypadku świadczenie zostało określone, niezależnie, czy będzie wynikiem nieszczęśliwego wypadku, czy choroby, na kwotę 70 zł dziennie w przypadku nieprzerwanego pobytu przez co najmniej 7 dni, do maksymalnie 180 dni w roku. W drugim przypadku jest ono limitowane na sumę 2500 zł i dotyczy leczenia skutków wypadku. Odnosi się to również do stomatologicznych skutków wypadku, ale przy zastrzeżeniu maksymalnej kwoty w wysokości 700 zł za odbudowę jednego zęba⁴⁶.

Zakup sprzętu pomocniczego i rehabilitacyjnego dla poszkodowanego dziecka również został ograniczony do kwoty 2500 zł. Należy zauważyć, że są to limity wskazane do określonej kwoty. Świadczenie pokrywa zatem tylko rzeczywiście poniesione koszty, które zostały udokumentowane w postaci rachunków. Natomiast w przypadku sprzętu rehabilitacyjnego świadczenie to wydaje się zbyt nisko określone.

Wysoko wycenione zostały przez ubezpieczyciela kwoty świadczeń z tytułu wystąpienia u dziecka sepsy i wrodzonej wady serca zdiagnozowanych po raz pierwszy w okresie ubezpieczenia – 13 400 zł. Z kolei wypłacenie świadczenia z tytułu konieczności przeprowadzenia operacji chirurgicznych w związku z zaistniałym wypadkiem oraz świadczenia z tytułu poważnego zachorowania określono na kwotę 6400 zł.

6. Wyłączenie odpowiedzialności KRUS w ubezpieczeniu społecznym następuje wówczas, gdy wystąpią określone ustawowo przesłanki pozbawiające prawa do świadczeń. Chodzi tu głównie o umyślność w działaniu, rażące niedbalstwo, stan nietrzeźwości, znajdowanie się pod wpływem substancji odurzających, a także zwłoka w zgłoszeniu zdarzenia. W ubezpieczeniu NNW przesłanki pozbawiające prawa do świadczeń zostały enumeratywnie wyliczone aż w piętnastu punktach. Oprócz działań wojennych i aktów przemocy wymienia się tu samookaleczenie, samobójstwo czy popełnienie przestępstwa i wystąpienie choroby psychicznej. Wspomniana przesłanka nietrzeźwości pozbawiająca świadczenia w KRUS została w analizowanym ubezpieczeniu rozszerzona o stan po spożyciu alkoholu albo znajdowania

⁴⁶ Zgodnie z § 4 ust. 39 OWU.

się pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych, albo leków na receptę nieprzepisanych przez lekarza lub użytych niezgodnie z zaleceniem lekarza, a nawet zatrucia alkoholem, tymi środkami i lekami.

Nie można też pominąć przesłanki pozbawiającej świadczenia dziecka rolnika w przypadku kierowania przez nie pojazdów bez uprawnień, jeżeli z tego powodu wydarzył się wypadek. W przypadku prowadzenia pojazdu niezarejestrowanego albo niedopuszczonego do ruchu ubezpieczyciel będzie oceniał, na ile do wystąpienia zdarzenia przyczynił się jego stan techniczny. Istotną przesłanką wyłączającą odpowiedzialność ubezpieczyciela są wypadki dzieci w wieku do 10 lat, poruszających się na rowerach po drogach publicznych bez opieki osoby dorosłej.

Warto też zwrócić uwagę na pozbawienie prawa do świadczeń w wypadkach powstałych podczas wyczynowego uprawiania sportu oraz sportu wysokiego ryzyka. Pozostałe przesłanki dotyczą skażenia radioaktywnego, działania energii jądrowej, wykrycia chorób u dziecka przed okresem ubezpieczenia, zdiagnozowania w okresie trwania ochrony u dziecka HIV czy AIDS oraz udziału dziecka w rozruchach bójkach, blokadzie dróg czy akcjach protestacyjnych.

Mając na uwadze wymienione przesłanki pozbawienia prawa do świadczeń, można stwierdzić, że ubezpieczyciel wprowadził dość szeroki ich katalog. Są to niejednokrotnie przypadki, kiedy wystąpi zdarzenie ubezpieczeniowe, choroba czy nieszczęśliwy wypadek, dziecko dozna obrażeń, a mimo to świadczenie nie zostanie wypłacone. O ile w przypadku umyślnego działania czy samookaleczenia przesłanki nie powinny budzić wątpliwości, o tyle w niektórych sytuacjach wyłączenie odpowiedzialności ubezpieczyciela powinno skłonić do refleksji.

Szczególnie istotne są przypadki wyłączenia niektórych wypadków komunikacyjnych z udziałem ciągników i maszyn rolniczych, w praktyce często obsługiwanych przez dzieci, czy wypadków rowerowych dzieci do lat 10 na drodze publicznej. Co najmniej zastanawiające jest wyłączenie odpowiedzialności ubezpieczyciela, nazywającego polisę ubezpieczeniem od chorób, w przypadku zakażenia dziecka HIV i AIDS, wystąpienia choroby psychicznej czy zatrucia lekami.

7. Kwestia ubezpieczenia dzieci rolnika pracujących w gospodarstwie na wypadek utraty zdolności do pracy była postulowana od lat. Przyznana dziś ochrona, w postaci nietypowej konstrukcji opłacania ubezpieczenia gospodarczego przez władze Funduszu Składkowego, może sugerować rozwiązanie problemu. Analiza porównawcza obu ubezpieczeń – społecznego

i gospodarczego – nie pozwala jednak na postawienie takiej tezy. Powyższe rozważania prowadzą do następujących wniosków.

Działania podejmowane przez władze Funduszu Składkowego zasługują na uznanie. Jest to szczególnie ważne w obliczu problemów organizacji dobrowolnych grupowych ubezpieczeń NNW w szkołach. Ze względu na wątpliwości w ochronie ubezpieczonych, które przedstawiła Komisja Nadzoru Finansowego (KNF)⁴⁷, wiele placówek oświatowych wycofało się z tej praktyki.

Stosunek ubezpieczenia dziecka rolnika powstaje automatycznie z tytułu podlegania jego rodzica albo opiekuna prawnego ubezpieczeniu w KRUS w pełnym zakresie, zgodnie z zasadą solidaryzmu rolników, na podstawie umowy zawartej i samofinansowanej przez FSUSR.

Przyznanie dzieciom wiejskim ochrony ubezpieczenia NNW, opłacanego w praktyce ze składek rolników na ubezpieczenie społeczne, dokonane zostało na zasadzie solidarności grupowej wszystkich rolników ubezpieczonych w KRUS. Ofertę polisy przygotowano specjalnie dla dzieci rolników, o czym świadczy wiele zapisów tego grupowego ubezpieczenia. Ochrona rozciągnięta jest na wszystkie nieszczęśliwe zdarzenia, także te niezwiązane z działalnością rolniczą rodziców. Ochroną objęte są wszystkie dzieci rolników spełniających kryteria umowy. Składka nie jest dodatkowo płatna, a przystąpienie do ubezpieczenia nie wymaga złożenia stosownego wniosku. Przedmiot ochrony i zakres świadczeń jest jednak odmienny od tych przewidzianych w ubezpieczeniu społecznym.

Ubezpieczenie gospodarcze nie chroni zdolności do pracy dziecka, lecz jego życie i zdrowie. Nawet w przypadku rozważań nad dopuszczalnością pracy dzieci w rolnictwie⁴⁸ nie można bagatelizować skali tego zjawiska. Pozbawienie dzieci całkowitej ochrony od wypadków przy pracy powodowało, że wśród pracujących faktycznie w rolnictwie wiele osób było wykluczonych⁴⁹. Ochrona ubezpieczeniowa przyznana w ubezpieczeniu gospodarczym obejmuje dziś jednak głównie szkody na osobie dziecka rolnika.

Z podobną konstrukcją ochrony mieliśmy do czynienia do 2004 r. w KRUS. Nie można zapomnieć, że podstawowym świadczeniem z ubezpieczenia wypadkowego było jednorazowe odszkodowanie. Dzieci nigdy jednak nie były podmiotami ubezpieczonymi w KRUS, a korzystały ze

⁴⁷ Komisja Nadzoru Finansowego, Komunikat w sprawie ubezpieczeń NNW dzieci i młodzieży szkolnej lipiec 2017 r., knf.gov.pl [dostęp: 12.05.2020].

⁴⁸ M. Skapski, *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej...*, s. 42 i nn.

⁴⁹ Szerzej: D. Puślecki, *Kwestia ochrony osób bliskich rolnikowi od wypadków przy pracy w świetle rozwiązań ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, w: Z. Niedbała (red.), *Prawo wobec dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym*, Warszawa 2011, s. 239 i nn.

świadczeń z ubezpieczenia rodzica. W przypadku realizacji postulatu objęcia w przyszłości dzieci rolnika ubezpieczeniem w KRUS poszkodowanemu mógłby przysługiwać szerszy katalog świadczeń. Na szczególną uwagę zasługuje tu chociażby prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy i prawo do zasiłku chorobowo-wypadkowego. Podobnych świadczeń próżno szukać w analizowanym ubezpieczeniu NNW i w każdym innym ubezpieczeniu gospodarczym.

Warto także zwrócić uwagę na zakres ochrony *ex ante* ubezpieczenia. Chodzi o działalność prewencyjną prowadzoną przez KRUS mającą na celu ograniczenie liczby wypadków wśród dzieci na wsi. KRUS nie zaprzętała tej działalności nawet po ustawowym pozbawieniu dzieci do lat 16 świadczeń z ubezpieczenia. Jest ona jednak mocno zawężona i opiera się na różnych akcjach informacyjnych, zaznaczaniu problemu podczas dobrowolnych szkoleń dla rolników czy organizowania konkursów dla dzieci. Analizowane ubezpieczenie gospodarcze nie może prawidłowo spełniać tej funkcji.

Poważnym problemem ubezpieczeń gospodarczych jest brak realizacji działalności prewencyjnej. Kwestia ta – oprócz powszechnie występujących niewielkich sum ubezpieczenia określanych w polisach – ma znaczenie w przypadku ochrony w zakresie NNW. Zagadnienie to zostało poruszone w 2017 r. przez KNF⁵⁰.

Określając zakres przyznanej aktualnie ochrony ubezpieczeniowej dzieciom pracującym na terenie gospodarstwa rolnego, należy zwrócić uwagę na zdarzenia nieszczęśliwe, zagrażające życiu i zdrowiu oraz niektóre choroby. Ubezpieczyciel w wyraźny sposób chroni, poprzez podniesienie sumy ubezpieczenia, zdarzenia występujące na terenie gospodarstwa rolnego (wypadki, zdarzenia śmiertelne). Zakres chronionych zdarzeń obejmuje także wypadki przy pracy rolniczej z art. 11 u.u.s.r., mimo że ubezpieczenie gospodarcze odmiennie definiuje teren gospodarstwa rolnego. Warto jednak zauważyć, że obecnie w ubezpieczeniu społecznym przesłanki miejscowe wystąpienia zdarzenia wypadkowego straciły na znaczeniu, a liczy się wykazanie, że czynność, którą wykonywał poszkodowany, była związana z prowadzoną działalnością rolniczą lub pozostawała w związku z tymi czynnościami.

Ubezpieczenie gospodarcze obejmuje dzieci szerszą ochroną niż art. 11 u.u.s.r., gdyż za chronione uznaje ponadto zawał serca i udar mózgu, które są wywoływane właściwościami organizmu i stanowią wewnętrzną przyczynę zdarzenia wypadkowego. Jednak w odniesieniu do chorób ochrona została zawężona do tych wskazanych w umowie z ograniczeniami czasu

⁵⁰ KNF, Komunikat w sprawie ubezpieczeń NNW...

ich zdiagnozowania. Takiego rozwiązania brakuje w ubezpieczeniu chorobowym w KRUS⁵¹.

Ubezpieczenie NNW chroni dzieci, które uległy wypadkom komunikacyjnym, jednak tylko wówczas, gdy dziecko było pasażerem. Natomiast gdy dziecko prowadziło pojazd i stało się ofiarą wypadku, odpowiedzialność może zostać ograniczona, a nawet całkowicie wyłączona, jak w przypadku najmłodszych rowerzystów poruszających się bez opieki po drogach publicznych.

Wypadki komunikacyjne w KRUS są w ograniczonym zakresie chronione ubezpieczeniem wypadkowym. Chodzi tu tylko o wypadki związane z prowadzoną działalnością rolniczą. Kwalifikacja zdarzenia wypadkowego, które nastąpiło w drodze ubezpieczonego do gospodarstwa i w drodze powrotnej, w praktyce często budzi poważne wątpliwości. Problemy pojawiają się najczęściej przy ocenie drogi pokonywanej przez ubezpieczonego. Powinna być ona nieprzerwana (chyba że przerwa była uzasadniona życiowo), najkrótsza lub najdogodniejsza ze względów komunikacyjnych⁵².

O zakresie przyznanej ochrony ubezpieczeniowej świadczy jakość uzyskiwanych świadczeń. W odniesieniu do wypadków w ubezpieczeniu NNW świadczenia mogą przysługiwać z tytułu śmierci dziecka, uszczerbku na zdrowiu, uszkodzenia ciała, porażenia prądem, zatrucia, pokąsania, ukąszenia, pogryzienia, ugryzienia dziecka przez zwierzęta, powypadkowego wstrząśnienia mózgu, oparzenia i odmrożenia ciała.

Porównując sumę ubezpieczenia 67 000 zł ze świadczeniem jednorazowego odszkodowania z tytułu śmierci w KRUS w kwocie 80 900 zł, można odnieść błędne wrażenie, że KRUS przewiduje świadczenie wyższe. Wyplata świadczenia z ubezpieczenia NNW może być jednak powiększona do 105 000 zł, jeżeli wypadek śmiertelny zdarzy się na terenie gospodarstwa rolnego, albo do 80 400 zł, jeżeli śmierć dziecka nastąpi w wypadku komunikacyjnym. Nie ulega wątpliwości, że świadczenie w pierwszym przypadku jest o 23 p.p. wyższe. Ubezpieczenie NNW bardziej zatem chroni rodzinę dziecka z tytułu jego śmierci niż w analogicznej konstrukcji, która mogłaby przysługiwać dzieciom w KRUS.

⁵¹ Ograniczenie występuje tu tylko w zakresie chorób zawodowych.

⁵² W myśl § 14 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 17 października 1975 r. w sprawie zasad i trybu orzekania o uszczerbku na zdrowiu oraz wypłacania świadczeń z tytułu wypadku przy pracy w drodze do pracy i z pracy oraz z tytułu chorób zawodowych (Dz. U. Nr 36, poz. 199) uważa się, że wypadek nastąpił w drodze do pracy lub z pracy, jeżeli droga do pracy albo z pracy była drogą najkrótszą i nie została przerwana lub gdy droga ta została przerwana, jeżeli przerwa była życiowo uzasadniona, a czas jej nie przekraczał granicy potrzeby, albo gdy droga nie była najkrótsza, ale była dla pracownika najdogodniejsza ze względów komunikacyjnych.

Nie można jednak zapominać, że ochrona ubezpieczeniowa sprowadza się w większości przypadków do wypłaty odszkodowań za każdy procent uszczerbku na zdrowiu. Tu pomimo wcześniejszej przewagi ochrona ubezpieczyciela gospodarczego jest niewystarczająca. Kasa wypłaca obecnie świadczenie o 139 zł wyższe za każdy procent odniesionego uszczerbku. Świadczenie NNW przysługiwać będzie natomiast dopiero powyżej stwierdzenia u poszkodowanego 3% uszczerbku na zdrowiu. Warto przy tym zaznaczyć, że większość wypadków przy pracy w rolnictwie skutkuje obecnie uszczerbkiem na zdrowiu do 5%⁵³.

Ubezpieczyciel gospodarczy wypłaci niskie świadczenie w kwocie 70 zł za dzień pobytu w szpitalu do analogicznego bardzo niskiego świadczenia chorobowego 10 zł dziennie w KRUS, niezależnie od tego, czy poszkodowany był hospitalizowany. Należy jednak zauważyć, że świadczenie NNW poszkodowany może otrzymać tylko w przypadku niektórych chorób.

Jeśli chodzi o świadczenia ryczałtowo wyliczane przez ubezpieczyciela gospodarczego jako wielokrotność kwoty podstawowej określonej na 670 zł, to trzeba stwierdzić, że są one limitowane i niezwiązane z faktycznym procentowym uszczerbkiem na zdrowiu. Nie rekompensują zatem rzeczywiście poniesionych szkód i nie zapewniają właściwej ochrony ubezpieczonemu.

Z ubezpieczeniami gospodarczymi wiąże się ryzyko dotyczące gwarancji wypłaty świadczenia. Część z niego może przejąć Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, ale możliwa jest także coroczna zmiana warunków umowy. Warto przypomnieć, że analizowane warunki ubezpieczenia zostały zapisane drobną czcionką na 10 stronach i zawierają liczne wyjątki od ogólnych zasad odpowiedzialności ubezpieczyciela. Kwoty wyliczonych świadczeń również co roku mogą się zmieniać, i to nie zawsze na korzyść ubezpieczonego. Nie daje to zatem gwarancji przyznanej ochrony.

Reasumując, należy stwierdzić, że mimo niewielkiej przewagi w niektórych aspektach protekcji grupowe ubezpieczenie gospodarcze⁵⁴ nie zapewnia właściwej ochrony dzieciom pracującym w gospodarstwach rolnych. Przeprowadzona analiza wykazała, że największym mankamentem obecnego rozwiązania jest brak ochrony zdolności do pracy przyszłych rolników. Nie realizuje zatem w wystarczającym stopniu funkcji prewencyjnej. Ochrona sprowadza się przede wszystkim do likwidacji szkód na osobie. Wysokość uzyskiwanych świadczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu jest dużo niższa w porównaniu ze świadczeniami wypłacanymi dziś przez KRUS. Poszkodowany nie ma odpowiedniego dostępu do świadczeń rehabilitacyjnych i do

⁵³ Raport z wypadków i chorób zawodowych KRUS za 2019 r., www.krus.gov.pl [dostęp: 20.05.2020].

⁵⁴ M. Fras, *Grupowe ubezpieczenie*, s. 51.

świadczeń rentowych w przypadku stałej utraty zdolności do pracy. Limity przyjęte w innych świadczeniach, liczne zawężenia i wyłączenia odpowiedzialności ubezpieczyciela, możliwość corocznej zmiany warunków ochrony potwierdzają tylko postawioną tezę. Stanowiska tego nie może zmienić wyższe niż w przypadku KRUS odszkodowanie z tytułu śmierci dziecka na terenie gospodarstwa rolnego.

Przyjętych rozwiązań nie można jednak oceniać do końca krytycznie. Z braku innej możliwości dzieci pracujące w rolnictwie mogą liczyć chociaż na namiastkę ochrony ubezpieczeniowej. Należy pamiętać, że analizowane rozwiązanie zostało wprowadzone po 12 latach przerwy w ochronie dzieci. Zarząd Funduszu Składowego za pomocą rozwiązania obwodowego stara się więc uporać z problemem wypadkowości wśród dzieci w rolnictwie. Natomiast w zakresie ochrony ich zdolności do pracy kwestia ta nadal pozostaje otwarta i wymaga nowych rozwiązań systemowych w ramach ubezpieczenia w KRUS.

Ubezpieczenia gospodarcze mogą chronić dzieci na wypadek wystąpienia nieszczęśliwych zdarzeń losowych. Przyjęta konstrukcja zapewnia dziś taką ochronę większości wiejskich dzieci. Poza sumą odszkodowań z tytułu śmierci i śmiertelnych wypadków komunikacyjnych nie jest ona jednak właściwie realizowana. Konieczne jest wzmocnienie ochrony zwłaszcza w przypadku wystąpienia uszczerbków na zdrowiu chronionych za pomocą zryczałowanych kwot odszkodowań.

Ubezpieczenie powinno zapewnić właściwą realizację funkcji ochronnej, kompensacyjnej, gwarancyjnej i prewencyjnej. W odniesieniu do osób najmłodszych, przyszłych rolników, zadanie ochrony ich zdolności produkcyjnych nabiera szczególnego znaczenia. Ubezpieczenia gospodarcze mogą mieć charakter wspomagający, uzupełniając ochronę rolniczego ubezpieczenia społecznego. Tak szeroko określony zakres ochrony w przypadku dzieci rolnika determinuje dziś różne zagrożenia występujące w działalności rolniczej.

ACCIDENT AND SICKNESS INSURANCE FOR CHILDREN OF FARMERS INSURED IN THE AGRICULTURAL SOCIAL INSURANCE FUND

Summary

The article provides an answer to the question to what extent economic insurance provides protection against the effects of accidental events to children who help their parents in agricultural activity. It compares the scope of protection granted in insurance for children against the consequences of accidents and certain diseases with the solutions adopted in agricultural social insurance. As has been found, despite the small advantage in some aspects

of protection, the group economic insurance cannot provide adequate protection for children if they become unable to work. The insurance does not sufficiently perform a preventive function, and the amount of health benefits obtained is much lower than those paid by the Agricultural Social Insurance Fund. However, in the absence of any other option, children working in agriculture may count on at least a substitute for insurance protection. Yet, economic insurance should have a supporting character, supplementing the scope of protection provided by the agricultural social insurance scheme.

L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI E LE MALATTIE PER I FIGLI DEGLI AGRICOLTORI ASSICURATI PRESSO LA CASSA DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI PER GLI AGRICOLTORI

Riassunto

L'articolo fornisce una risposta alla domanda in che misura le assicurazioni private riescano a tutelare i figli, i quali aiutano i genitori a svolgere l'attività agricola, contro le conseguenze di eventi casuali. Contiene un'analisi comparativa della protezione prevista nell'assicurazione contro gli infortuni e alcune malattie dei bambini, e delle soluzioni adottate nell'assicurazione sociale agricola. Dall'analisi svolta risulta che, nonostante un leggero vantaggio sotto alcuni aspetti, l'assicurazione privata collettiva non può fornire una tutela adeguata per i figli degli agricoltori in caso di perdita della capacità lavorativa. L'assicurazione non adempie sufficientemente alla funzione di prevenzione e gli importi delle prestazioni ricevute per danni alla salute sono significativamente inferiori rispetto a quelli erogati dalla Cassa delle assicurazioni sociali per gli agricoltori. Tuttavia, per mancanza di altre opzioni, i figli impegnati nell'attività agricola si ritrovano costretti a usufruire di un sostituto della tutela assicurativa. Ciò nonostante, le assicurazioni private dovrebbero essere di supporto, a completamento della copertura assicurativa sociale agricola.

IZABELA LIPIŃSKA*

ORCID: 0000-0003-2884-0733

Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej

1. Antybiotyki to związki pochodzenia naturalnego, półsyntetycznego lub syntetycznego¹. W naturze wytwarzane są przez niektóre gatunki grzybów (penicylina), promieniowców (streptomycyna), bakterii (gramicyna) oraz rośliny (fitoncydy). Stosuje się je w leczeniu wielu chorób zakaźnych, mają bowiem właściwości przeciwbakteryjne, a niektóre także przeciwgrzybicze². Stosowanie ich w produkcji zostało ograniczone do właściwości leczniczych i terapeutycznych, pozwalających na kontrolowanie infekcji bakteryjnych. W produkcji zwierzęcej mogą być aplikowane na kilka sposobów: w postaci iniekcji parenteralnej, w wodzie lub jako dodatki do pasz leczniczych.

Antybiotyki znajdują także inne zastosowanie – podaje się je zwierzętom w profilaktyce chorób bakteryjnych oraz jako stymulatory wzrostu³. W pierwszym przypadku prewencyjne stosowanie antybiotyku służy zapobieganiu możliwym chorobom, na jakie narażone są zwierzęta w sytuacjach mających znaczenie dla całej produkcji lub stada. Chodzi tu m.in. o przemieszczanie zwierząt, odsadzanie prosiąt, zasuszanie krów mlecznych, łączenie osobników pochodzących z różnych stad. W takich przypadkach objawy choroby jeszcze nie wystąpiły, ale ich pojawienie się jest wysoce prawdopodobne. Warto dodać, że stosowanie antybiotyków może obejmować pojedyncze osobniki, jak i całe grupy zwierząt⁴.

* Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ H. Pawlak, M. Lipiński, *Zootechniczny niezbędnik terminologiczny*, Poznań 2011, s. 11.

² Antybiotyk nie działa przeciwwirusowo.

³ J. O'Neill, *Tackling Drug-Resistant Infections Globally: Final Report and Recommendations*, „The Review on Antimicrobial Resistance” maj 2016, <https://amr-review.org/> [dostęp: 19.03.2020].

⁴ J. Biernasiak, K. Śliżewska, Z. Libudzisz, *Negatywne skutki stosowania antybiotyków*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2010, nr 3, s. 105–117.

Rola antybiotykowych stymulatorów wzrostu polega natomiast na stymulowaniu mikroflory przewodu pokarmowego zwierząt. Prowadzi to do ograniczania rozwoju niekorzystnych dla zwierzęcia mikroorganizmów i ich produktów (tj. toksyn). W efekcie stosowanie antybiotyków w formie dodatków do skarmiania przekłada się na większy przyrost masy ciała (4–28%), lepsze wykorzystanie paszy (0,8–7,6%), mniejszą emisję metanu i amoniaku, a także – jak zauważają Joanna Biernasiak, Katarzyna Śliżewska i Zdzisława Libudzisz – lepsze wykorzystanie fosforu, zmniejszone zachorowania na dyzenterię, toksoplazmozę u owiec, kokcydiozę u drobiu, cieląt i owiec⁵.

Artykuł stanowi odpowiedź na pytanie, czy przyjęte na poziomie unijnym normy prawne służą ochronie zdrowia zwierząt oraz pozwalają na bezpieczne stosowanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej. Podjęto w nim także próbę ustalenia i oceny krajowych rozwiązań prawnych w tym zakresie oraz wskazania kierunków koniecznych zmian w realizowanej polityce rolnej UE.

Za wyborem tej problematyki przemawia wiele względów, w tym względy poznawcze, społeczno-gospodarcze i praktyczne, a także odnoszące się do stanowienia i stosowania prawa.

Jeśli chodzi o względy poznawcze, to stosowanie antybiotyków w szerokim znaczeniu stało się przedmiotem badań medycyny weterynaryjnej w okresie II wojny światowej. Brak żywności i problemy produkcyjne zmuszały do poszukiwania alternatywnych sposobów zwalczania chorób występujących u zwierząt gospodarskich⁶. Powszechne stosowanie antybiotyków przyczyniło się do wzrostu koncentracji zwierząt i pobudzenia produkcji⁷. Stopniowo wprowadzano również do produkcji nowe ich rodzaje o odmiennym zastosowaniu.

Jeśli chodzi o względy społeczno-gospodarcze, to weterynaryjne produkty lecznicze, w tym środki przeciwdrobnoustrojowe, odgrywają istotną rolę w zapobieganiu przenośnym chorobom zwierząt i ich zwalczaniu. Przeciwdziałają one deformacji produkcji oraz jej utracie, co powoduje straty po stronie producenta. Należy zatem przyjąć, że stosowanie antybiotyków jest konieczne, ale powinno mieć weterynaryjne i prawne uzasadnienie.

⁵ Ibidem. Por. M. Przeniosło-Siwczyńska, K. Kwiatek, *Dlaczego zakazano stosowania w żywieniu zwierząt antybiotykowych stymulatorów wzrostu?*, „Życie Weterynaryjne” 2013, nr 2, s. 104 i nn.

⁶ R.H. Gustafson, R.E. Bowen, *Antibiotic use in animal agriculture*, „Journal of Applied Microbiology” 1997, nr 83, s. 531 i nn.

⁷ U. Thoms, *Antibiotika, agrarwirtschaft und politik in Deutschland im 20. und 21. Jahrhundert*, „Agrargeschichte und Agrarsoziologie” 2017, nr 65, s. 35–52.

Stosowanie antybiotyków wpływa na bezpieczeństwo żywności i ochronę zdrowia konsumenta. Może prowadzić do ograniczenia pewnych produktów na rynku, a także pojawiania się surowców stanowiących swego rodzaju zagrożenie. Prawodawca rozumie przez nie wszelkie czynniki biologiczne, chemiczne albo fizyczne w żywności lub paszy mogące wywoływać negatywne skutki dla zdrowia⁸. Efektem stosowania antybiotyków u zwierząt jest występowanie ich pozostałości w produktach pochodzenia zwierzęcego, które trafiając na rynek, są konsumowane przez człowieka. Mogą mieć wtedy wpływ na jego zdrowie w postaci reakcji alergicznych, zmiany mikroflory jelitowej oraz generowania oporności drobnoustrojów.

Jeśli chodzi o względy praktyczne, to trzeba zauważyć, że rozwój technologii w produkcji zwierzęcej pozwala na coraz bardziej intensywną hodowlę. Prowadzenie selekcji genetycznej, która umożliwia uzyskanie jak najwyższej wydajności, skutkuje zmniejszoną odpornością zwierząt. Jak zauważają Michał Majewski i Krzysztof Anusz⁹, towarzyszy temu znaczne zagęszczenie osobników w obiektach hodowlanych, większe zapylenie powietrza, niski poziom higieny i osłabienie układu odpornościowego, co sprzyja rozwojowi chorób. Wyeliminowanie ze środowiska bakterii patogenych i chorobotwórczych jest jednak niemożliwe. Jednocześnie niewłaściwe stosowanie i nadużywanie antybiotyków w chowie, hodowli oraz medycynie weterynaryjnej przyczynia się do powstawania niepożądanych zjawisk i zmian w cechach osobniczych zwierząt. Chodzi tu o wzrost oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Należy przez nią rozumieć zdolność mikroorganizmów do przeżycia lub rozwijania się przy stężeniu środka przeciwdrobnoustrojowego, które zazwyczaj wystarcza do powstrzymania lub zabicia mikroorganizmów tego samego gatunku¹⁰.

U bakterii, jak i u ludzi może występować antybiotykooporność. Ma na to wpływ obrót zwierzętami gospodarskimi. Wydalane są odchody, trafiające do rolnictwa jako nawóz. Produkty roślinne i zwierzęce konsumuje potem człowiek. Chodzi tu o spożywanie i wykorzystywanie surowców oraz produktów zwierzęcych, w tym żywności pochodzenia zwierzęcego zanie-

⁸ Zob. art. 3 pkt 14 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 031 z 1.02.2002, s. 1–24.

⁹ M. Majewski, K. Anusz, *Antybiotykooporność czynników zoonotycznych związanych z bezpieczeństwem żywności pochodzenia zwierzęcego*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 2, s. 118.

¹⁰ Komisja Europejska, *Oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe (AMR). Droga do bardziej rozsądnego stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych i antybiotyków*, 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/124fd00b-ebad-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF> [dostęp: 10.05.2020].

czyszczonej antybiotykoopornymi bakteriami oraz uwalnianymi z bakterii genami determinującymi tę oporność¹¹.

Względy praktyczne mogą mieć wpływ na proces stanowienia i stosowania prawa w zakresie ochrony zdrowia zwierząt, która jest jednym z najważniejszych celów przyjętej w 2007 r. strategii Unii Europejskiej promującej działania w ramach przyjętego założenia „Lepiej zapobiegać niż leczyć”¹². Dąży ona m.in. do ścisłego nadzoru nad chorobami oraz stosowaniem określonych środków ich zwalczania. W kwestii antybiotyków prawodawca przewiduje zakaz ich stosowania (art. 11 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt wprowadził zakaz ich stosowania)¹³.

2. Problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej jest uregulowana dyrektywą Komisji Europejskiej z 23 listopada 1970 r. dotyczącą dodatków paszowych (70/524/EWG)¹⁴. Prawodawca w preambule zaznaczył, że wielkość produkcji w dużym stopniu zależy od stosowania paszy dobrej jakości. Dążąc do harmonizacji norm prawnych w EWG, przyjął, że szeroko rozumiane „dodatki” poprawiają zarówno jej cechy, jak i wyniki produkcji. Jednocześnie podkreślił, że pasze nie mogą stanowić zagrożenia dla zdrowia zwierząt ani szkodzić konsumentom produktów pochodzenia zwierzęcego. W dyrektywie tej została także zawarta lista antybiotyków dopuszczonych do stosowania, która ostatecznie została uchylona w 2010 r.¹⁵

Działania podejmowane na poziomie międzynarodowym przyczyniły się do przyjęcia przez niektóre państwa Wspólnoty i państwa kandydujące stanowiska w sprawie stosowania antybiotyków w charakterze dodatków paszowych i narastania problemu lekooporności bakterii. Państwa te zaczęły

¹¹ Szerzej: Z. Pejsak, M. Truszczyński, *Racjonalna antybiotykoterapia u zwierząt*, „Życie Weterynaryjne” 2013, nr 5, s. 359 i nn.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013): „Lepiej zapobiegać niż leczyć” [SEK(2007) 1189] [SEK(2007) 1190], COM/2007/0539 końcowy. Strategia ta była przyjęta na lata 2007–2013, a poszczególne jej instrumenty są obecnie wdrażane.

¹³ Dz. Urz. UE L 268 z 18.10.2003, s. 29–43.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 270 z 14.12.1970, s. 1–17. Dyrektywa ta została uchylona.

¹⁵ Zob. art. 30 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylające dyrektywę Rady 79/373/EWG, dyrektywę Komisji 80/511/EWG, dyrektywy Rady 82/471/EWG, 83/228/EWG, 93/74/EWG, 93/113/WE i 96/25/WE oraz decyzję Komisji 2004/217/WE (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. WE L 229 z 1.09.2009, s. 1–28.

rezygnować z używania ich jako stymulatorów wzrostu. Prekursorem była Szwecja, w której zakaz ich stosowania został wprowadzony w 1986 r.¹⁶ Następnie restrykcje w tym zakresie zostały wprowadzone w 1995 r. w Danii i Norwegii¹⁷. Stopniowo i inne państwa członkowskie zaczęły ograniczać stosowanie poszczególnych antybiotyków, a Unia Europejska w 1997 r. wprowadziła zakaz stosowania awoparcyny¹⁸, zaś w 1999 r. cynk-bacytracyny, spiramycyny, tylozyny i wirginiamycyny¹⁹. Jak zauważają Monika Przeniosło-Siwczyńska i Krzysztof Kwiatek, działania o charakterze zapobiegawczym miały przede wszystkim na celu ochronę zdrowia publicznego poprzez wprowadzenie zakazu stosowania u zwierząt antybiotyków, które należały do grup środków stosowanych w medycynie ludzi, a tym samym zmniejszenie ryzyka szerzenia się zjawiska antybiotykooporności²⁰.

Kolejne rozwiązania legislacyjne zostały wprowadzone rozporządzeniem (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt²¹. Prowadawca na mocy art. 11 tego rozporządzenia wprowadził od 1 stycznia 2006 r. zakaz stosowania wszystkich antybiotykowych stymulatorów wzrostu z wyjątkiem kokcydiostatyki i histomonostatyki²², przy czym czasowe

¹⁶ Ustawa o paszach (SFS 1985:295). Zgodnie z tą ustawą antybiotyki i chemioterapeutyki mogły być włączane do pasz tylko w celu zapobiegania, łagodzenia lub leczenia chorób, a nie w celu zwiększenia wzrostu lub wydajności. W trakcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską Szwecja uzyskała zgodę na odstępstwo od prawodawstwa wspólnotowego w celu utrzymania ustawodawstwa krajowego w zakresie dodatków paszowych z grup antybiotyków, chemioterapeutyków, kokcydiostatyków i stymulatorów wzrostu. W Szwecji stosowanie takich substancji było ograniczone do leczenia lub zapobiegania chorobom, tj. stosowania ich jako leków weterynaryjnych zgodnie z ustawą o paszach z 1985 r. Zob. *Statens offentliga utredningar 1997:132*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/sou-1997-132-d1_GLB3132d1 [dostęp: 3.04.2020].

¹⁷ C. Kirchhelle, *Pharming animals Pharming animals: a global history of antibiotics in food production (1935-2017)*, „Palgrave Commun” 2018, nr 4, s. 8.

¹⁸ Art. 1 dyrektywy Komisji 97/6/WE z 30 stycznia 1997 r. zmieniającej dyrektywę Rady 70/524/EWG dotyczącą dodatków paszowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. WE L 035 z 5.02.1997, s. 11–13.

¹⁹ Art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2821/98 z 17 grudnia 1998 r. zmieniający w odniesieniu do cofnięcia zezwolenia dla niektórych antybiotyków dyrektywę 70/524/EWG dotyczącą dodatków paszowych, Dz. Urz. WE L 351 z 29.12.1998, s. 4–8.

²⁰ M. Przeniosło-Siwczyńska, K. Kwiatek, *Dlaczego zakazano stosowania...*, s. 106.

²¹ Dz. Urz. WE L 268 z 18.10.2003, s. 29–43.

²² Kokcydiostatyki i histomonostatyki są substancjami chemicznymi otrzymywanymi w drodze syntezy lub wytwarzanymi przez mikroorganizmy, które hamują rozwój bądź niszczą pierwotniaki pasożytnicze wywołujące kokcydiozę lub histomonadozę u zwierząt gospodarskich. Kokcydiostatyki mogą również wykazywać aktywność wtórną i resztkową w stosunku do mikroflory jelitowej, różnią się jednak od antybiotyków stosowanych jako stymulatory wzrostu, które oddziałują przede wszystkim na mikroflorę jelitową. Zob. sprawozdanie Komisji dla Rady

dopuszczenie tych ostatnich do obrotu wiązało się z koniecznością uzyskania zezwolenia (art. 5). W zezwoleniach określone zostały szczególne warunki stosowania, takie jak docelowy gatunek lub kategoria zwierząt, dla których były one przeznaczone. Należy dodać, że wprowadzony zakaz miał także konsekwencje w postaci ograniczenia importu produktów zwierzęcych z krajów, w których stosowanie antybiotykowych stymulatorów wzrostu było dozwolone.

Jednocześnie w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003, w związku z decyzją w sprawie wycofania obu antybiotyków przed 31 grudnia 2012 r., Komisja została zobowiązana do złożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przed 1 stycznia 2008 r. sprawozdania w sprawie stosowania tych substancji jako dodatków paszowych lub dostępnych substancji zastępczych. Przeprowadzone wówczas badania wykazały, że stosowanie kokcydiostatyków jako środka zapobiegawczego w zakresie kontroli kokcydiozy w produkcji drobiu jest niezbędne. Jednocześnie wskazano, że ich wycofanie doprowadziłoby do zaburzeń w produkcji mięsa drobiowego, indyczego i króliczego, przy braku możliwości stosowania zamienników. Podobne stanowisko zostało wypracowane w odniesieniu do histomonadozy. W efekcie przyjęto rozporządzenie Komisji (WE) nr 124/2009 z 10 lutego 2009 r. ustalające maksymalne zawartości w żywności kokcydiostatyków i histomonostatyków pochodzących z nieuniknionego zanieczyszczenia krzyżowego tymi substancjami pasz, dla których nie są one przeznaczone (tekst mający znaczenie dla EOG)²³. W rozporządzeniu tym prawodawca ustalił graniczne wartości zanieczyszczeń w żywności pochodzenia zwierzęcego (załącznik do rozporządzenia 124/2009). Przekroczenie ich skutkuje zakazem wprowadzania jej do obrotu. Natomiast w przypadku stwierdzenia pozostałości poniżej określonej w załączniku maksymalnej zawartości właściwy organ został zobowiązany do przeprowadzenia badania. Jego celem jest potwierdzenie, że obecność takiej pozostałości jest następstwem nieuniknionego zanieczyszczenia krzyżowego paszy, nie zaś nielegalnego zastosowania kokcydiostatyku lub histomonostatyku.

Rozpatrując stosowanie antybiotyków jedynie jako leków weterynaryjnych, warto również przytoczyć treść rozporządzenia Komisji (UE) nr 37/2010 z 22 grudnia 2009 r. w sprawie substancji farmakologicznie czynnych i ich klasyfikacji w odniesieniu do maksymalnych limitów pozostawienia

i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania kokcydiostatyków i histomonostatyków jako dodatków paszowych, złożone zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 września 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, COM/2008/0233 końcowy, 52008DC0233.

²³ Dz. Urz. UE L 40 z 11.02.2009, s. 7–11.

stałości w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego²⁴. Prawodawca wskazał w nim maksymalne poziomy pozostałości antybiotyków i innych leków, które są dopuszczone do stosowania u zwierząt będących źródłem żywności.

Kolejną kwestią podjętą przez prawodawcę jest stosowanie antybiotyków w profilaktyce. W 2011 r. Parlament Europejski przegłosował rezolucję wzywającą Komisję do opracowania regulacji zabraniającej metafilaktycznego stosowania antybiotyków u zwierząt gospodarskich jako metody ograniczającej proces narastania lekooporności bakterii²⁵. Komisja przyjęła bowiem, że dotychczasowe działania nie doprowadziły do ograniczenia rosnącego zagrożenia w postaci oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Skutkowało to wprowadzeniem nowego zestawu rygorystycznych działań ujętych holistycznie. Jego podstawą było założenie, że oporność jest poważnym europejskim i globalnym problemem społecznym, który dotyczy wielu sektorów, m.in. medycyny, medycyny weterynaryjnej, produkcji zwierzęcej, rolnictwa, środowiska i handlu. Można wśród nich wymienić: 1) promowanie diagnozy mikrobiologicznej jako środka służącego określeniu zapotrzebowania na środki przeciwdrobnoustrojowe, 2) wdrożenie skutecznych sposobów zapobiegania zakażeniom drobnoustrojami oraz ich rozprzestrzenianiu się; 3) opracowanie bardziej skutecznych rozwiązań alternatywnych na potrzeby leczenia zakażeń u ludzi i zwierząt; 4) nawiązanie współpracy z partnerami międzynarodowymi w celu ograniczenia ryzyka rozprzestrzeniania się oporności w związku z międzynarodowym handlem i podróżowaniem oraz przez środowisko; 5) intensyfikację badań w celu opracowania podstawy naukowej i innowacyjnych środków walki z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe²⁶.

Jako jedno z głównych działań na rzecz skutecznej walki z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe przyjęto wprowadzenie nowego prawa w dziedzinie zdrowia zwierząt, które będzie ukierunkowane na zapobieganie chorobom, ograniczanie stosowania antybiotyków oraz zastąpienie ówczesnych przepisów w zakresie zdrowia zwierząt opartych na kontroli chorób²⁷.

Efektom wdrażania planu było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie prze-

²⁴ Dz. Urz. UE L 15 z 20.01.2010, s. 1–72.

²⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 maja 2011 r. w sprawie oporności na antybiotyki (2012/C 377 E/17), P7_TA(2011)0238.

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2011 r. Plan działania na rzecz zwalczania rosnącego zagrożenia związanego z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe, Bruksela, KOM(2011) 748 wersja ostateczna.

²⁷ Ibidem. Zob. działanie nr 5 Planu, s. 10.

nośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)²⁸. Rozwiązania w nim zawarte mają spełnić oczekiwania co do zmniejszenia stosowania antybiotyków u zwierząt²⁹.

W efekcie dalszych prac przyjęto nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/6 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie weterynaryjnych produktów leczniczych i uchylające dyrektywę 2001/82/WE³⁰. Prawodawca podkreślił w nim, że opracowywanie nowych preparatów przeciwdrobnoustrojowych nie postępuje tak szybko jak wzrost oporności na istniejące środki przeciwdrobnoustrojowe. Ze względu na długi czas ich opracowywania ważne jest utrzymanie skuteczności tych już istniejących przez jak najdłuższy czas. Jednocześnie stosowanie ich w produktach leczniczych, które są aplikowane zwierzętom, może przyspieszać pojawianie się i rozpowszechnianie opornych mikroorganizmów oraz uniemożliwić skuteczne stosowanie ograniczonej liczby istniejących już środków przeciwdrobnoustrojowych do leczenia zakażeń u ludzi³¹. Na mocy art. 107 prawodawca przyjął, że od 28 stycznia 2022 r. nieprawidłowe stosowanie farmaceutyków przeciwdrobnoustrojowych jest zabronione.

Przeciwdrobnoustrojowe produkty lecznicze nie mogą być stosowane rutynowo ani wykorzystywane w celu zrekompensowania niedostatecznej higieny, niewłaściwej hodowli zwierząt, braku opieki lub nieodpowiedniego zarządzania gospodarstwem rolnym (art. 107 ust. 1). Ponadto nie mogą być stosowane w celu wspierania wzrostu lub zwiększenia wydajności (art. 107 ust. 2). Dopuszcza się ich użycie w wyjątkowych przypadkach u pojedynczych zwierząt lub u ograniczonej liczby zwierząt, gdy ryzyko zakażenia bądź choroby zakaźnej jest bardzo wysokie, a konsekwencje mogą być poważne (art. 107 ust. 3). Profilaktyczne stosowanie antybiotykowych produktów leczniczych jest wówczas ograniczone do podawania ich wyłącznie pojedynczym zwierzętom.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”), Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2016, s. 1–208.

²⁹ Zob. wątek nr 32 rozporządzenia 2016/429. Oporność mikroorganizmów na środki przeciwdrobnoustrojowe, na które mikroorganizmy te wcześniej reagowały, komplikuje leczenie chorób zakaźnych u ludzi i zwierząt, a tym samym może stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub zdrowia zwierząt. W rezultacie drobnoustroje, które rozwinęły oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe, należy traktować jak choroby przenośne. Pozwoli to w stosownych i koniecznych przypadkach podjąć działania w zakresie zwalczania organizmów opornych na środki przeciwdrobnoustrojowe.

³⁰ Dz. Urz. UE L 4 z 7.01.2019, s. 43–167.

³¹ Zob. wątek nr 44 rozporządzenia 2019/6.

Jednocześnie, zgodnie z art. 107 ust. 4, omawiane produkty lecznicze mogą być stosowane metafilaktycznie tylko wówczas, gdy ryzyko rozprzestrzenienia się zakażenia lub choroby zakaźnej w grupie zwierząt jest wysokie i nie ma odpowiednich rozwiązań alternatywnych. Państwa członkowskie mogą przedstawić wytyczne co do odpowiednich rozwiązań alternatywnych oraz aktywnie wspierać opracowywanie i stosowanie wytycznych, które promują zrozumienie czynników ryzyka związanych z metafilaktyką i określają kryteria jej rozpoczęcia.

Należy zauważyć, że nowe unijne przepisy nie ograniczają leczenia chorych zwierząt przez podanie im antybiotyków. Ich istota polega na tym, że wykluczają profilaktykę leczenia całego stada przy jedynie zdiagnozowanych chorych jednostkach. Tym samym prawodawca zakazuje masowego, prewencyjnego aplikowania antybiotyków w paszy lub w wodzie, które często miało znamiona nadużycia.

Dokonując analizy unijnej regulacji prawnej, warto również odnieść się do kwestii stosowania antybiotyków w prawie żywnościowym. W rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności prawodawca nie odnosi się bezpośrednio do stosowania antybiotyków w produkcji żywności³². Wskazuje jednak, że ani pasza, w której mogą być pozostałości antybiotyku, ani same pozostałości nie stanowią środka spożywczego. Niemniej nie uchybia to ogólnemu celowi tej regulacji, tj. konieczności zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi, z uwzględnieniem właściwej ochrony zdrowia i warunków życia zwierząt (art. 5 rozporządzenia nr 178/2002). Znajduje on natomiast zastosowanie w omawianym zakresie w rozwiązaniach zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE)

³² Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002, s. 1–24.

nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)³³.

Na mocy art. 18 rozporządzenia nr 2017/625 prawodawca wprowadza przepisy szczególne dotyczące kontroli urzędowych i działań podejmowanych przez właściwe organy w związku z wytwarzaniem produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, w tym nakłada obowiązek przeprowadzania przez urzędowego lekarza weterynarii, pod jego nadzorem lub – o ile zastosowano wystarczające zabezpieczenia – na jego odpowiedzialność kontrole urzędowe w rzeźniach w celu sprawdzenia, czy spełniane są wymogi mające zastosowanie do obecności pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych.

3. Antybiotyki jako leki weterynaryjne są również podawane w krajowej produkcji zwierzęcej. Stosowanie ich jest determinowane zarówno przyjętymi unijnymi rozwiązaniami legislacyjnymi, jak i normami prawa krajowego.

W szerokim ujęciu zagadnienia te reguluje ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia³⁴. Określa ona wymagania i procedury niezbędne do zapewnienia realizacji przepisów prawnych zawartych w rozporządzeniu nr 178/2002. Choć kwestie dotyczące żywności pochodzenia zwierzęcego zostały z jej zakresu wyłączone (art. 2 ust. 1 pkt 2), to odnosi się ona pośrednio do stosowania antybiotyków definiowanych jako szkodliwy środek spożywczy. Należy przez to rozumieć środek spożywczy, którego spożycie w warunkach normalnych i zgodnie z przeznaczeniem może spowodować negatywne skutki dla zdrowia lub życia człowieka. Ma to miejsce wówczas, gdy zawiera on weterynaryjne produkty lecznicze w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy albo zabronione lub inne substancje szkodliwe określone w przepisach unijnych (art. 3 ust. 3 pkt 44). Produkowanie i wprowadzanie go na rynek jest zabronione pod karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 3 (art. 96 ust. 2).

Podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie związane z produktami leczniczymi jest ustawa z 6 września 2011 r. Prawo farmaceutyczne³⁵. Dotyczy ono zarówno leków stosowanych u ludzi, jak i weterynaryjnych produktów leczniczych. W pierwszym przypadku produktem leczniczym jest substancja lub mieszanina substancji, przedstawiana jako mająca właściwości zapobiegania lub leczenia chorób występujących u lu-

³³ Dz. Urz. UE L 95 z 7.04.2017, s. 1–142.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1252 ze zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 499 ze zm.

dzi lub zwierząt bądź podawana w celu postawienia diagnozy lub w celu przywrócenia, poprawienia czy modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne (art. 2 pkt 32). Natomiast w drugim przypadku jest to produkt leczniczy stosowany wyłącznie u zwierząt (art. 2 pkt 34).

W odniesieniu do wskazanych produktów ustawodawca szczegółowo określa zasady dopuszczania do obrotu, warunki wytwarzania, reklamy oraz obrotu nimi (art. 1 ust. 1). Stosowanie ich również podlega monitorowaniu³⁶.

Obowiązkiem ustawowym nałożonym na lekarza weterynarii jest prowadzenie dokumentacji każdej transakcji dotyczącej produktów leczniczych weterynaryjnych wydawanych na receptę (art. 69 ust. 1). Jednocześnie na podstawie art. 53 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt³⁷ nałożone zostały w tym zakresie obowiązki na posiadaczy zwierząt oraz lekarzy weterynarii³⁸: posiadacz jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji leczenia zwierząt, natomiast lekarz – do prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej wykonanych zabiegów leczniczych i profilaktycznych oraz stosowanych produktów leczniczych i pasz (art. 53 ust. 2)³⁹. Uchylenie się od tych obowiązków grozi odpowiedzialnością karną⁴⁰.

W celu realizacji przepisów unijnych dotyczących właściwości organów kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego i żywności uchwalona została ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego⁴¹. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 tej ustawy niedopuszczalne jest podawanie zwierzętom, z których lub od których pozyskuje się takie produkty, substancji niedozwolonych (np. antybiotyków). Zakaz ten nie dotyczy zwierząt, którym np. podawano substancje o działaniu beta-agonistycznym, hormonalnym lub tyreostatycznym w celu leczniczym lub zootechnicznym. Warunkiem jest przestrzeganie okresu karencji określonego dla tych substancji. Czynności

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2008 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi i wzoru tej dokumentacji, Dz. U. nr 200, poz. 1236.

³⁷ Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1967 ze zm.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 września 2011 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej i ewidencji leczenia zwierząt oraz wzorów tej dokumentacji i ewidencji, Dz. U. nr 224, poz. 1347.

³⁹ Szerzej: T. Malinowska, *Dokumentacja lekarsko-weterynaryjna według regulacji prawnych*, „Życie Weterynaryjne” 2016, nr 3, s. 153–155.

⁴⁰ *Materiały informacyjne dla lekarzy weterynarii wolnej praktyki dotyczące zasad prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej oraz dokumentacji obrotu detalicznego produktami leczniczymi weterynaryjnymi*, www.gdansk.wiw.gov.pl [dostęp: 11.05.2020].

⁴¹ Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 824 ze zm.

kontrolne w tym zakresie wykonuje powiatowy lekarz weterynarii lub urzędowy lekarz weterynarii działający z jego upoważnienia.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego i żywności monitoruje się substancje niedozwolone oraz produkty lecznicze u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego oraz paszach. Ustawodawca określa też w art. 25, że kto podaje zwierzętom, z których lub od których pozyskuje się produkty pochodzenia zwierzęcego, substancje niedozwolone, podlega karze grzywny.

Należy dodać, że produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być produkowane i wprowadzane na rynek, jeżeli zostały pozyskane od zwierząt lub ze zwierząt, które: 1) spełniają wymagania weterynaryjne określone w przepisach o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 2) były karmione paszami spełniającymi wymagania określone w przepisach o paszach. Odpowiednio art. 53 ust. 1 ustawy z 22 lipca 2006 r. o paszach⁴² przewiduje karę grzywny dla osoby, która wprowadza do obrotu lub stosuje jako dodatki paszowe antybiotyki inne niż kokcydiostatyki i histomonostatyki.

W kwestii stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej znaczącą rolę odgrywa Inspekcja Weterynaryjna. Na mocy art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej⁴³ jej organy, tj. główny lekarz weterynarii oraz wojewódzcy lekarze weterynarii, sprawują m.in. nadzór nad obrotem produktami leczniczymi weterynaryjnymi, jakością produktów leczniczych znajdujących się w obrocie i ich ilością. Tym samym są upoważnieni do przeprowadzania kontroli zarówno zakładów leczniczych⁴⁴, jak i samych produktów leczniczych⁴⁵. Inspekcja prowadzi także program monitoringowy, polegający na badaniu wody przeznaczonej do pojenia zwierząt, pasz oraz produktów spożywczych pochodzenia zwierzęcego pod kątem obecności antybiotyków⁴⁶. W przypadku potwierdzenia, że w gospodarstwie są lub były stosowane antybiotyki niewiadomego pochodzenia bądź właściciel zwierząt nie posiada dokumentacji leczenia, zwierzęta nie będą mogły zostać przeznaczone do spożycia przez ludzi⁴⁷.

⁴² Tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 269 ze zm.

⁴³ Tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1557 ze zm.

⁴⁴ Kontrole dotyczą m.in. dokumentacji związanej z leczeniem, kwalifikacji osób je prowadzących, a także pomieszczeń, w których odbywa się obrót produktami leczniczymi.

⁴⁵ Weryfikacji podlega dokumentacja ich obrotu (m.in. data ważności, opakowanie, oznaczenie).

⁴⁶ *Przeciwbakteryjne produkty lecznicze weterynaryjne*, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/przeciwbakteryjne-produkty-lecznicze-weterynaryjne> [dostęp: 17.04.2020].

⁴⁷ Ibidem.

Dokonując analizy rozwiązań prawnych dotyczących stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, można stwierdzić, że polski ustawodawca nie tylko wypełnia nałożone nań zobowiązania dostosowawcze ze strony prawodawcy unijnego, ale także wdraża własne rozwiązania. Nie oznacza to jednak, że antybiotyki nie są stosowane w rodzimej produkcji. Jak bowiem wynika z danych opublikowanych przez Europejską Agencję Leków, stosowanie antybiotyków w Europie jest ponad dwukrotnie wyższe w leczeniu zwierząt niż ludzi. W latach 2011–2014 ich zużycie w rolnictwie wzrosło o 23 p.p. Polska zajmuje w tym rankingu drugie miejsce w Europie pod względem zużycia w hodowli zwierząt antybiotyków najsilniejszych w leczeniu chorób ludzi⁴⁸.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2017 r. opracowanego na przykładzie województwa lubuskiego, skala stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w Polsce nie jest dokładnie znana⁴⁹. Przeprowadzone badania wykazały, że w kraju nie jest prowadzony nadzór nad prawidłowością i zasadnością ich stosowania. Ustalenie użycia antybiotyków opiera się na oświadczeniu hodowców o ich niestosowaniu. Decyzję o podaniu antybiotyku podejmuje lekarz weterynarii i producent rolny.

4. Zagadnienia związane ze stosowaniem antybiotyków w produkcji zwierzęcej obejmują szeroką materię legislacyjną. Wynika to z potrzeby realizacji wielu celów, dla których zostały ustanowione poszczególne normy. Należy jednak podkreślić, że antybiotyki są lekami weterynaryjnymi. Nie mogą one sprzyjać poprawie wydajności produkcji ani służyć do kompensowania niewłaściwych metod chowu zwierząt gospodarskich⁵⁰. Powinno się je stosować jedynie wówczas, gdy jest to uzasadnione przez lekarza weterynarii, bowiem to on decyduje o wszystkich kwestiach związanych z zarządzaniem zdrowiem zwierząt. Brak pełnej kontroli nad obrotem antybiotykami i ich podawaniem przez producentów rolnych powoduje z kolei, że mimo przyjęcia ram prawnych i wypracowania stanowiska zdrowotnego w tym zakresie nie jest zapewnione ich bezpieczne stosowanie.

⁴⁸ D. Stanlewska, *Ograniczanie antybiotyków w hodowli*, „Tygodnik Rolniczy” z 21.05.2017 r., <http://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/hodowla-zwierzat/ograniczanie-antybiotykow-w-hodowli/> [dostęp: 19.03.2020].

⁴⁹ *Informacja o wynikach kontroli. Wykorzystywanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej w województwie lubuskim*, Warszawa 2017, nr 164/2017/P/17/108/LZG. Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują, że omawiany problem pojawia się szczególnie w produkcji kur, indyków oraz trzody chlewnej.

⁵⁰ S. Schwarz, E. Chaslus-Dancela, *Use of antimicrobials in veterinary medicine and mechanisms of resistance*, „Veterinary Research” 2001, nr 32, s. 201–225.

Obecnie, chociażby ze względu na skalę produkcji, trudno jest prowadzić chów i hodowlę zwierząt bez leków weterynaryjnych. Jednak stosowanie ich bez uzasadnienia i w innych niż lecznicze celach przeczy zasadom dobrego gospodarowania i zagraża bezpieczeństwu ludzi oraz zwierząt. I choć normy prawne określają zasady stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, to z różnych przyczyn nie są one przestrzegane przez producentów rolnych i hodowców.

W efekcie przeprowadzonej analizy regulacji unijnej i krajowej można stwierdzić, że wyraźnie określają one dopuszczalność stosowania antybiotyków w enumeratywnie wskazanych sytuacjach, poza którymi ich używanie jest zabronione. Mimo to badania wskazują na powszechność ich stosowania w produkcji, co determinowane jest wieloma czynnikami, jak zauważają Urszula Giedroń-Brzana, Katarzyna Kosek-Paszkowska i Andrzej Rudy w przeprowadzonej ankiecie⁵¹. Stwierdzają oni, że wymagania weterynaryjne co do stosowania leków są spełniane głównie przez większe gospodarstwa rolne. Wynika to w dużej mierze z możliwości związanych z zarządzaniem takim gospodarstwem, a w ujęciu finansowym – z ekonomii skali. Podmioty te przestrzegają wymogów administracyjnych oraz ponoszą wysokie koszty pasz leczniczych i stosują je według zaleceń lekarza. Natomiast małe gospodarstwa rolne często nie są w stanie sprostać niektórym wymaganiom weterynaryjnym i stosują antybiotyki na własną rękę. Ponadto autorzy uważają, że przepisy prawne w omawianym zakresie są zbyt rozbudowane, co nie sprzyja ich przestrzeganiu. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które z jednej strony ułatwiłyby producentom rolnym stosowanie się do wymagań, a z drugiej – pozwoliłyby zrewidować system kontroli gospodarstw.

LEGAL ISSUES CONCERNING THE USE OF ANTIBIOTICS IN ANIMAL PRODUCTION

Summary

The purpose of the considerations is to answer the question whether the legal regulations adopted at the EU and national level serve to protect animal health and allow for safe use of antibiotics in animal production. The authoress concludes that the legal standards currently in force unequivocally determine the admissibility of the use of antibiotics in enumerated situations, outside of which their use is prohibited and carries a risk of a specific sanction. However, these standards are not observed. Thus, they do not serve to protect animal health

⁵¹ U. Giedroń-Brzana, K. Kosek-Paszkowska, A. Rudy, *Problemy Inspekcji Weterynaryjnej przy nadzorowaniu stosowania antybiotyków w leczeniu zwierząt gospodarskich*, „Życie Weterynaryjne” 2017, nr 1, s. 61–66.

and only to a limited extent stimulate their safe use in production. It seems that the weakness of controls and an easy access to antibiotics are responsible for the low effectiveness of the legal regulations adopted both at the EU and national level.

QUESTIONI GIURIDICHE LEGATE ALL'USO DEGLI ANTIBIOTICI NELLA PRODUZIONE ANIMALE

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se le regolazioni giuridiche adottate a livello dell'UE e a quello nazionale siano utili alla tutela della salute degli animali e se garantiscano l'uso sicuro degli antibiotici nella produzione animale. Nella parte conclusiva, l'autrice afferma che le norme di legge vigenti determinano in modo chiaro le situazioni, d'altronde tassativamente indicate, in cui è ammissibile ricorrere all'uso degli antibiotici, al di là delle quali esso è vietato e può comportare sanzioni specifiche. Tuttavia, le suddette norme non sono rispettate. Non servono, quindi, a proteggere la salute degli animali e non portano a stimolare in misura adeguata il loro impiego sicuro. Sembra che la scarsa efficacia delle regolazioni giuridiche, adottate sia a livello dell'UE che a quello nazionale, sia da correlare alla debolezza dei controlli effettuati e ad un troppo facile accesso agli antibiotici.

ESTHER MUÑIZ ESPADA*

ORCID: 0000-0002-7753-3206

JUAN MANUEL LÓPEZ TORRES**

ORCID: 0000-0002-6650-7985

Especialidades legislativas para el sector agroalimentario en tiempos de COVID-19 en España

I. Introducción

En el marco de una situación sin precedentes con motivo de la pandemia de COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2 (conocido como el virus COVID-19), el suministro de alimentos es una actividad esencial y crítica que debe garantizarse para ofrecer a la población un servicio básico y fundamental, garantizando el acceso a alimentos suficientes y seguros¹. Así mismo, el aumento de la demanda de alimentos y la realización de nuevas actividades por algunas empresas para adaptarse a la nueva situación, requiere que las empresas tengan que adaptar sus procedimientos y, hoy más que nunca, deben extremar las medidas de higiene para mantener la seguridad de los alimentos que ponen a disposición de la población, hasta tal punto que, como se ha afirmado, la pandemia comenzó en Wuhan en el ámbito del mercado

* Catedrática en Derecho, Universidad de Valladolid, España.

** ASAJA, Jaén, España.

¹ El trabajo se incluye en el marco del proyecto de investigación “Ciberseguridad en la producción agroalimentaria. Qué protocolos jurídicos de actuación”, VA049G18, de la convocatoria de subvenciones destinadas al apoyo de los grupos de investigación reconocidos de universidades públicas de Castilla y León, BOCYL 4 de junio de 2018, IP: Esther Muñiz Espada.

de alimentos². El buen funcionamiento y la colaboración activa de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria tiene que asegurar el abastecimiento y la calidad inocua de alimentos. La presencia y actividad del sector en esta crisis está siendo fundamental y se ha convertido en uno de los pilares básicos del funcionamiento de los Estados de la Unión Europea.

Por ello, plantearse las claves y orientaciones económicas y jurídicas para tiempos extraordinarios y hacer frente a las necesidades y seguridad de la población, junto a las medidas de prevención, es una tarea prioritaria. Por tanto, cabe plantearse cuáles son las exigencias de la economía y cuáles los instrumentos del Derecho necesarios. A estos fines sería importante valorar el esfuerzo real de cada uno de los Estados y la eficacia de las disposiciones tomadas para mitigar los efectos económicos de la crisis que ha padecido el sector agroalimentario, sin perder de vista los aspectos mercantiles, laborales, económicos y jurídicos. Es esencial dar certidumbre y seguridad jurídica porque cuando falta la inversión se retrae ya que la seguridad jurídica es clave para planificar a largo plazo y para generar empleo. A los efectos de una próxima labor de comparación que tendría que realizarse a nivel europeo, en el presente trabajo nos limitaremos, en el espacio del que disponemos, a presentar cuáles han sido las medidas a estos fines que se han adoptado en España, sin obviar el comentario de sus aspectos críticos.

La situación epidemiológica que ha generado la crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19 en España ha obligado a adoptar medidas en casi todos los ámbitos de la economía, incluso se ha aprovechado para modificar aspectos que no estaban justificados por la urgencia o la alarma de la situación sanitaria.

El carácter esencial reconocido a la actividad agroalimentaria –agricultura, ganadería, acuicultura, pesca e industria alimentaria– ha posibilitado el mantenimiento de la actividad a lo largo de todo el estado de alarma.

Esta situación excepcional ha demandado medidas urgentes extraordinarias que contuviesen el impacto económico y social del COVID-19.

En el ámbito propiamente agrario, el Real Decreto-ley 13/2020 de 7 de abril ha pretendido, estableciendo como medida la compatibilización de la prestación por desempleo o demás prestaciones de carácter social o laboral con el desempeño de tareas agrarias, atraer a las personas en situación de desempleo o cese de actividad, así como aquellos trabajadores cuyos contratos se hayan visto temporalmente suspendidos o aquellas personas migrantes cuyo

² Si la tesis se confirmara sorprendería que la OMS no realice una labor más exhaustiva de prevención y control del mercado de alimentos, dado que además China es uno de los principales productores del mundo.

permiso de trabajo concluya en el período comprendido entre la declaración del Estado de alarma y el 30 de junio de 2020 para atender a las necesidades de mano obra existente.

Asimismo, se han adoptado medidas que facilitan el encuadramiento de los trabajadores en el Sistema Especial de Trabajadores por cuenta Propia Agrarios (SETA), con un menor coste para los sujetos acogidos, por medio del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Para ello se eliminan todas las condiciones que hasta ahora se exigían relacionadas con la renta.

En último lugar, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, en materia agraria, viene primordialmente a extender por tres meses el contenido del RD-1 13/2020, con la finalidad de asegurar suficiente mano de obra para atender las labores agrícolas estivales.

II. El carácter esencial del sector agroalimentario durante la crisis sanitaria

La situación epidemiológica que ha generado la crisis sanitaria como consecuencia del COVID-19 en España ha obligado a adoptar medidas en casi todos los ámbitos de la economía, incluso se ha aprovechado para modificar aspectos que no estaban justificados por la urgencia o la alarma de la situación sanitaria.

El punto de partida, necesario en la materia, es el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta norma se encarga de decretar el estado de alarma y establece, dentro de las medidas que se han de adoptar ineludiblemente para el mantenimiento de los sectores estratégicos en esta situación, la necesidad de garantizar el abastecimiento alimentario y, con ello, la actividad agrícola, ganadera, industrias agroalimentarias, así como la distribución de alimentos hasta el consumidor. Asimismo, se garantiza el tránsito aduanero.

Ante este escenario, por medio del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, se adoptan medidas urgentes extraordinarias aplicables, entre otros, al sector agrario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19³.

³ Únicamente, la última de las medidas recogidas –artículo 35–, va dirigida concretamente a los titulares de las explotaciones agrarias que hubiesen suscrito préstamos como consecuencia de la situación de sequía de 2017.

Estas medidas son: Una prestación extraordinaria para los trabajadores por cuenta propia o autónomos por cese de actividad, una línea de préstamos avalada por el Estado con hasta 100.000 M€, ayudas en forma de subvenciones directas, anticipos reembolsables o ventajas fiscales a aquellas empresas y PYMES que se hayan visto afectadas por la crisis del COVID-19 y, en último lugar, el posible aplazamiento de los créditos de sequía de 2017.

A diferencia de otros sectores, al agroalimentario –agricultura, ganadería, acuicultura, pesca e industria alimentaria– se le reconoce un carácter esencial que posibilita el mantenimiento de la actividad durante la crisis sanitaria. Si bien el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, no le es de directa aplicación sí que es digno de mención cómo en su Anexo se reafirma este carácter, sin limitar la movilidad y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad, incluyendo alimentos, bebidas y alimentación animal⁴. Este reconocimiento ha permitido que un sector, tan dependiente de factores externos, no se haya visto aún más perjudicado por la imposibilidad de trabajar durante esta situación excepcional.

A su vez, dentro del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se articulan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, se articulan medidas de apoyo para los autónomos, como moratorias en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social atendiendo a circunstancias excepcionales o la posibilidad de solicitar el aplazamiento del pago de sus deudas con la Seguridad Social. Esta norma, así, posibilita, a los trabajadores autónomos agrarios de producciones de carácter estacional incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrario, hacer efectivos sus derechos consolidados en planes de pensiones, cuando su facturación promedio en los meses de campaña de producción anteriores al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por ciento en relación con los mismos meses de la campaña anterior. Escenario que deja sin efectividad la citada prerrogativa, al no estar ligada la facturación de las producciones agrarias de carácter estacional a un momento concreto de la Campaña, pudiendo depender la liquidación del producto obtenido de diversos factores –p.ej. el precio o el momento en que se acuerde liquidar dentro de la cooperativa.

⁴ En definitiva, se está permitiendo la distribución de estos productos desde el origen hasta el destinatario final de los mismos.

III. Medidas en materia de empleo y de apoyo a la economía en el sector agrario

En el ámbito agrario se ha dictado el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Su propia exposición de motivos justifica una particular reglamentación. Así, se expresa, junto con esta reducción de la actividad –y la consiguiente disminución de la renta disponible de muchas familias–, que se está produciendo una disminución acusada de la oferta de mano de obra que habitualmente se ocupa de las labores agrarias como temporera en el campo español, bien por limitaciones sanitarias a los viajes desde sus países de origen, bien por las precauciones que muchos de esos trabajadores están adoptando a la vista de la evolución de la pandemia, lo que puede acabar por afectar severamente a la capacidad y condiciones de producción de una parte importante de las explotaciones agrarias españolas. Esta situación, además, se ve agravada por su coincidencia temporal con varias de las campañas de mayor actividad e importancia, como la fruta de hueso, los cultivos de verano o la fresa.

Esta reducción de mano de obra, a su vez, podría poner en peligro el actual abastecimiento alimentario a los ciudadanos, que hasta la fecha se ha desarrollado en condiciones de extraordinaria variedad, cantidad y calidad. De agravarse, las perturbaciones que ya se empiezan a sentir en la fase de producción agraria, se podría poner en peligro el correcto funcionamiento de la cadena alimentaria al completo, con la consiguiente repercusión negativa sobre los consumidores finales, tanto en términos de oferta como de precio, lo que resulta especialmente gravoso dadas las condiciones de vida derivadas de la situación de crisis sanitaria y la reducción de la renta disponible por las perturbaciones económicas generales, especialmente entre la población en mayor riesgo de pobreza y exclusión social.

Ante esta situación, se adoptan ahora determinadas medidas urgentes de carácter temporal, con el fin de establecer una serie de disposiciones en materia de empleo agrario que cumplan el triple objetivo de la garantía última del normal aprovisionamiento de los mercados, el mantenimiento de la renta de la población que más lo necesite y de la actividad y sostenibilidad agrarias y la mejora de las condiciones sociolaborales de la población (asegurando mejoras en los ingresos para las personas en situación de desempleo o cese de actividad).

Es esencial garantizar que en origen existe una disponibilidad de mano de obra suficiente para hacer frente a las necesidades de los agricultores y gana-

deros, de modo que se asegure la correcta producción, no sólo en cantidades sino también en tiempo, del primer eslabón de la cadena alimentaria y que en consecuencia se asegure que los eslabones posteriores estarán suficientemente provistos para poder ejercer sus respectivas tareas, de modo que se mantenga, como hasta ahora, el flujo productivo y que llegue al consumidor final sin merma de cantidad y calidad.

Las medidas que ahora se adoptan, pues, vienen a salvaguardar desde el origen el aprovisionamiento de los ciudadanos de alimentos y bebidas, de modo que se garantice al mercado una cantidad bastante de materias primas que puedan ponerse luego en el mercado de modo directo o que sean la base para su ulterior transformación por parte de la industria alimentaria y lleguen, en último término, al consumidor.

Las especiales condiciones del confinamiento poblacional y la restricción de la movilidad, acordadas como medida sanitaria ineludible, hacen si cabe todavía más importante que la producción agroalimentaria española pueda desarrollarse bajo las mejores condiciones posibles dada la situación y asegure un pleno, eficaz y suficiente abastecimiento a los ciudadanos de productos alimentarios que se necesiten.

En efecto, buena parte de la actividad agraria, base de ese aseguramiento de la cadena alimentaria, depende de la utilización de mano de obra asalariada, ya sea de origen comunitario o extracomunitario, al tratarse de un sector en que las inversiones en capital son muy importantes y el esfuerzo en la mejora técnica ha sido capital en las últimas décadas pero que se fundamenta en buena medida en el empleo intensivo del factor trabajo. No cabe olvidar que muchos de los cultivos que precisamente se van a ver más afectados por la previsible ausencia de mano de obra temporal en cantidades suficientes no son susceptibles de mecanizarse y, por lo tanto, corren un riesgo cierto de perderse en caso de que no se habiliten mecanismos suficientes en sede legal para dar cumplida solución a las necesidades percibidas.

En algunos casos, los países de origen habitual de esa mano de obra han establecido restricciones para la salida de los ciudadanos de su país. En otros casos, sobre todo en lo que se refiere a la mano de obra intracomunitaria, el temor al contagio está disuadiendo los desplazamientos. Esta misma circunstancia es aplicable también en muchos casos a la mano de obra nacional.

Así, se observa con preocupación desde los sectores agrícolas que en la práctica no sea posible atender correctamente la demanda de trabajadores agrarios. Este problema no es exclusivo de España, sino que también se está viendo con preocupación desde Italia, Francia o Portugal.

La coincidencia temporal de los efectos sobre la movilidad, impuestos por las autoridades sanitarias o derivados de decisiones particulares, como

consecuencia de la crisis sanitaria con la concentración temporal de las necesidades de mano de obra temporera para buena parte de las principales producciones nacionales hace necesario adoptar medidas de inmediato que faciliten la solución de este problema. Las necesidades de mano de obra se dan en gran parte de los cultivos estacionales de temporada, con lo que no cabe demora en la adopción de las decisiones necesarias para dar adecuada cobertura a esta necesidad sobrevenida.

Las medidas incluidas en el presente Real Decreto-ley vienen orientadas a favorecer la contratación de mano de obra para el sector primario. Con ellas se logra, asimismo, subvenir un problema colateral en materia de renta de los particulares que se hayan podido ver afectados por la crisis sanitaria de coronavirus ocasionada en la actualidad, de modo que se habiliten mecanismos para que puedan participar de empleos agrarios. Del mismo modo, se asegura que los responsables de las explotaciones primarias que se vean imposibilitados para proceder por los cauces ordinarios a la provisión de mano de obra temporera suficiente a fin de atender sus necesidades estacionales encuentren un sistema por medio del cual se haga frente a esta situación coyuntural, evitando al propio tiempo los evidentes problemas que su imposibilidad o elevada dificultad puedan conllevar. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el carácter perecedero de los productos agrarios y la necesidad de acompasar las contrataciones al ritmo de recolección o procesado de los productos primarios, sin que quepa demora, puesto que a diferencia de otras producciones cualquier retraso conduce indefectiblemente no sólo a ingentes pérdidas económicas sino, como se ha indicado, a eventuales problemas de abastecimiento del mercado, con el consiguiente alza de precios a los consumidores y, en su caso, insuficiencia de productos de calidad para su consumo.

Así, la primera medida es la compatibilización de la prestación por desempleo o demás prestaciones de carácter social o laboral, con el desempeño de tareas agrarias. En esa decisión reside la excepcionalidad de la norma, frente a la regla general que impide la compatibilización del trabajo con las prestaciones o subsidios de la Seguridad Social o del sistema de protección social. Sin embargo, no se puede considerar una actuación extraordinaria del Gobierno pues, cada vez más, va aceptándose la compatibilidad de prestaciones o subsidios con rentas derivadas del trabajo (p.ej. los artículos 282.2 y 282.3 de la Ley General de la Seguridad Social, en relación al desempleo, o el artículo 214 de la citada norma, por lo que se refiere a la jubilación). Incluso en el ámbito agrario se percibe por mayores de 52 años, permitiéndose la compatibilidad con el trabajo agrario –Disposición Transitoria 5ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

La finalidad es tener suficiente mano de obra en la actual coyuntura por parte de la población cercana a los lugares de cultivo que pueda atender las necesidades laborales sin generar desplazamientos excesivos y en plena conformidad con las normas de salud pública acordadas por la autoridad competente, lo que además redundará indirectamente en el aumento de la renta disponible en un momento de especial vulnerabilidad sin menoscabo de la protección social y la salud pública.

Se pretende que cualquier trabajador que acepte tal contrato temporal no se vea perjudicado, con independencia de que perciba o no algún tipo de subsidio, ayuda o prestación de carácter social o laboral, contributiva o no contributiva. No obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del mismo Real Decreto-ley, no se permite la compatibilidad con las prestaciones por desempleo derivadas de la situación de crisis sanitaria (aquellas que tengan su origen en las medidas previstas en los artículos 22, 23 y 25 o en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020). En consecuencia, los trabajadores que se encuentren percibiendo cualquiera de estas prestaciones, aunque cumplan con el requisito de estar desempleados o haber cesado su actividad e incluso estar incluidos en un ERTE, no podrán ser beneficiarios de estas medidas. Salvo que no perciban las prestaciones indicadas, en cuyo caso hay que considerar que prevalece el artículo 2 sobre el artículo 3 y que se impone la expansión subjetiva que el legislador ha pretendido para atraer al mayor número de trabajadores a las labores agrarias.

Se permite, de igual forma, que se acojan a este sistema los trabajadores migrantes cuyos permisos de trabajo concluyan en el periodo comprendido entre la declaración del estado de alarma y el 30 de junio de 2020, asegurando con ello que mano de obra con suficiente experiencia pueda alargar sus permisos de trabajo y maximizar las posibilidades de empleo para ellos y de recolección y tratamiento para sus empleadores, así como de jóvenes nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular, entre los 18 y los 21 años.

Para poder acceder a este tipo de contratos el empresario deberá asegurar en todo momento la disponibilidad de medios de prevención apropiados frente al COVID-19⁵.

⁵ También le serán de aplicación las normas ya adoptadas para la realización del trabajo, también en el campo. A estos efectos procede considerar que, en el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, adoptado en un periodo anterior a la declaración de alarma, se intensificaron las medidas de inspección laboral en el ámbito agrícola. En este sentido, se modificó la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en concreto, por lo que se refiere a su artículo 19. De conformidad con dicho precepto, se permite que la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pueda ejercitarse también en locales, viviendas, u otros lugares

Asimismo, los trabajadores contratados deberán tener su domicilio (o el lugar de residencia temporal) en alguna localidad próxima al lugar en el que se oferte el contrato de trabajo. A tal efecto, se considerará que existe proximidad cuando el domicilio del trabajador o el lugar en que pernocte temporalmente mientras se desarrolla la campaña esté en el mismo término municipal o en términos municipales limítrofes del centro de trabajo. No obstante, se permite que las Comunidades Autónomas puedan ajustar este criterio en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de los municipios.

A su vez, si el número de demandantes de empleo supera la oferta disponible de trabajadores, el sistema establece una serie de criterios que deberán tener en cuenta los servicios públicos de empleo autonómicos para priorizar a los solicitantes según su situación : a) personas en situación de desempleo o cese de actividad que no perciban ningún tipo de subsidio o prestación; b) personas en situación de desempleo o cese de actividad que perciban únicamente subsidios o prestaciones de carácter no contributivo; c) personas en situación de desempleo o cese de actividad perceptores de subsidios por desempleo o prestaciones de carácter social o laboral; d) migrantes cuyos permisos de trabajo y residencia hayan expirado durante el periodo comprendido entre la declaración de estado de alarma y el 30 de junio de 2020; e) jóvenes nacionales de terceros países que se encuentran en situación regular, entre los 18 y 21 años. No se trata, por lo demás, este procedimiento de una norma imperativa sino de una orientación para casos de concurrencia que, a juzgar por la necesidad de trabajadores en el sector, no deberán producirse salvo que, por las restricciones de limitación geográfica de la medida, en una misma zona, exista demanda mayor que la oferta. Mas, como la norma permite a las Comunidades Autónomas realizar ajustes en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de municipios, no deberían plantearse problemas aplicados en este sentido.

En definitiva, con esta norma se persigue una solución excepcional, en una situación extraordinaria, con medidas temporales y con un objetivo único, el de mantener la producción agrícola en un estado de emergencia. Sin embargo, los últimos datos facilitados por parte del Ministerio de Trabajo sobre el número de contratos acogidos a estas medidas no hacen más que

habilitados, aun cuando no se encuentren en las empresas, centros y lugares de trabajo en que se ejecute las prestación laboral, «en los que residan, se alojen o puedan permanecer los trabajadores por razón de su trabajo durante los periodos de descanso, y hayan sido puestos a disposición de los mismos por el empresario, en cumplimiento de una obligación prevista en una norma legal, convenio colectivo o contrato de trabajo».

confirmar la falta de efectividad de las mismas⁶. Ante esta difícil situación, dada la necesidad de mano de obra existente, si lo que se pretendía era atraer a las personas que estaban cobrando un subsidio agrario⁷ hacia el ejercicio de la actividad, se tendrían que haber articulado medidas orientadas hacia esa nueva realidad⁸, no dejando esa decisión en poder de las personas que, en ese momento, ya son receptoras de esas prestaciones por desempleo.

Posteriormente, con el fin de mejorar la viabilidad del sector agrario, por medio del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, se simplifican las reglas de inclusión en el Sistema especial de trabajadores por cuenta propia agrarios (SETA). Para ello se eliminan todas las condiciones que hasta ahora se exigían relacionadas con la renta, facilitando su incorporación a pequeños agricultores y ganaderos que se dedican a la actividad agraria. La reforma de los apartados 1 y 2 del citado artículo 324, en el que se establecen las reglas de inclusión en este Sistema Especial, ha tenido por finalidad que tanto la inclusión como el mantenimiento de los trabajadores en el mismo dejen de estar vinculados a las rentas obtenidas de la actividad agraria en relación con las rentas totales que puedan obtener

⁶ El Ministro de Agricultura había estimado, antes de la publicación de estas medidas, que se necesitaban entre 100.000 y 150.000 trabajadores para hacer frente a la recogida de las cosechas de las próximas semanas (p.ej. Sólo para la recogida de la fresa en Huelva, se requerían de manera urgente al menos 17.000 trabajadores). Sin embargo, tras cerca de mes y medio de ejecución de las mismas (datos entre el 9 de abril y el 26 de mayo de 2020), el Ministerio de Trabajo ha confirmado que se han contratado un total de 2.090 personas como mano de obra en las campañas agrícolas.

⁷ Según los últimos datos del Servicio Público de Empleo Estatal, son cerca de 190.000 personas las que se benefician de los subsidios en Extremadura y Andalucía.

⁸ Por medio del Real Decreto-ley 5/2020, de 5 de mayo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, se redujeron el número mínimo de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria de 35 a 20 jornadas cotizadas. Esta modificación se llevó a cabo ante las previsiones del descenso de la actividad como consecuencia, entre otros motivos, de un importante descenso de la producción del olivar, lo que, unido a las dificultades que han supuesto los aranceles impuestos por Estados Unidos a este sector, ha repercutido en una correlativa disminución del empleo de los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas Extremeña y Andalucía. Sin embargo, aún siendo impopulares las medidas orientadas a reajustar el número mínimos de jornadas reales cotizadas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria a la necesidad de mano de obra existente, el nuevo escenario viene a justificarlas. No debemos olvidar que estas prestaciones pretenden proteger a los individuos cuya principal ocupación consiste en realizar trabajos por cuenta ajena de carácter eventual en el sector agrícola de las regiones extremeña y andaluza, ante situaciones de desempleo de tipo estacional, dadas las características propias del trabajo agrícola en dichas regiones. En consecuencia, si las circunstancias demuestran que existe tanto la oportunidad como la necesidad de trabajar en dichas labores agrícolas, sería conveniente analizar esta posibilidad.

dichos trabajadores. Y ello, dado que por su propia naturaleza las rentas procedentes de las actividades agrarias son muy variables a lo largo del tiempo. Esta modificación ha de valorarse positivamente, en virtud de que facilita la incorporación y permanencia en dicho Sistema Especial. El condicionamiento de la inclusión en dicho sistema especial en función de las rentas del trabajo, además de resultar excesivamente complejo, provocaba inseguridad en los trabajadores al demorarse su acreditación en el tiempo. Esta circunstancia podía determinar su exclusión del citado sistema años después de haber visto variadas sus rentas, con el consiguiente incremento en la cotización a la Seguridad Social y repercutiendo, de forma adicional pero también negativamente, en los familiares de los titulares de las explotaciones agrarias que también estuviesen incluidos en el sistema especial por su vinculación a aquellos. La reforma ha venido motivada por el hecho de que, en el entorno actual de crisis motivado por la pandemia de la COVID-19, ese incremento en la cotización derivado de la exclusión del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios podría hacer inviables a numerosas explotaciones agrarias.

Igualmente, se recoge como medida relacionada con el sector agrario la reducción de cuotas resultantes durante los periodos de inactividad en 2020 para trabajadores con un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en 2019.

En el mismo espacio de tiempo, con la fin de facilitar a los agricultores y ganaderos las gestiones relacionadas con la PAC en las circunstancias actuales de la alerta sanitaria, por medio de la Orden APA/377/2020, de 28 de abril, por la que se modifican, para el año 2020, diversos plazos establecidos en los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común, se amplía el plazo de solicitud única de la PAC hasta el 15 de junio de 2020, así como se alarga la duración de otros plazos relacionados con las mismas.

En último lugar, el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 viene, en materia agraria, primordialmente a extender por tres meses el contenido del RD-l 13/2020, con la finalidad de asegurar suficiente mano de obra para atender las labores agrícolas estivales. Señala la exposición de motivos del Real Decreto-ley que, el anterior Real Decreto-ley que se prorroga ha permitido un mantenimiento de la actividad de muchas de las explotaciones, coadyuvando a paliar la falta de personal detectada sobre todos en el sector frutícola en diversos lugares de España. Este es el motivo que

hace necesaria la ampliación del marco temporal de aplicación de la norma, en orden a no eliminar un factor que puede colaborar a paliar este déficit de trabajadores. No obstante, según los resultados obtenidos en la primigenia experiencia, todo indica que no se alcanzará el resultado pretendido.

De igual forma, se vuelve a modificar tanto el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, recuperando la expresa mención a que, en el caso de las explotaciones con más de un titular, se puede contratar proporcionalmente a más trabajadores a efectos de poder quedar incluido en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios⁹ como el régimen aplicable a los jóvenes –entre 18 y 21 años–, nacionales de terceros países, que hayan sido empleados en el sector agrario con base en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, permitiéndoles que puedan mantener su derecho al trabajo, tras la finalización de la vigencia del Real Decreto-ley¹⁰.

IV. Necesidades y problemática del sector agroalimentario. Futuros retos de sector

A todo ello hay que añadir que esto sólo es una parte del problema. Otras dificultades que ya arrastraba el Derecho agrario vienen a ralentizar su peso en la economía nacional, no podemos olvidar que cualquier finalidad relativa a lo agroalimentario no puede prescindir de todos los problemas que le circundan, porque en este ámbito no hay compartimentos estancos y siempre estará afectado por la transversalidad de las materias a las que implica y, a su vez, le condicionan, afectando y dependiendo de otras políticas. En este sentido la posible reducción presupuestaria de la

⁹ Esta medida, que fue reclamada por parte de la organización profesional agraria ASAJA tras la publicación del Real Decreto-Ley 15/2020, trata de favorecer que las explotaciones familiares puedan dimensionarse adecuadamente. Al compartir varios titulares la misma explotación, se permite que el número de trabajadores se ajuste, de forma que además de los dos trabajadores pueda incrementarse en un trabajador más por cada nuevo titular (en la modalidad de bases diarias, 273 horas equivalentes) y evitar que, con ello, tengan que salir del sistema especial de cotización, pues todos ellos son pequeños agricultores.

¹⁰ A tal fin, la disposición adicional segunda de este Real Decreto-ley introduce una vía específica que les permitirá, cuando hayan sido contratados en el sector agrario con base en el artículo 2.1.d) del meritado Real Decreto-ley, de 7 de abril, y tras la finalización de su vigencia, acceder a una autorización de residencia y trabajo, válida en todo el territorio nacional y sin límites sectoriales o de actividad y sin aplicación de la situación nacional de empleo. Esta autorización tendrá una vigencia de dos años, renovable por otros dos. Todo ello sin perjuicio de que, para el acceso a la residencia de larga duración, se tendrán en cuenta todos los periodos de residencia, legal y continuada, con esta u otras autorizaciones de las que haya sido titular.

futura PAC puede socavar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, siendo un problema añadido a la situación económica que ya deja la crisis por COVID-19. Otras complicaciones por las que atraviesa dependen de todo lo relativo a la cohesión territorial, una política aún por articular, es decir, la adecuada protección de las tierras agrícolas y de las zonas rurales, y una adecuada relación entre las zonas urbanas y rurales, pues una agricultura productiva depende, para empezar, de la ordenación del territorio; así, la multifuncionalidad de la agricultura llega hasta la vertebración de los territorios, aunque hasta el momento la voluntad de los Estados y de la misma comunidad europea lo lleven a cabo de una manera muy moderada. Este es un tema clave, previo a casi cualquier otra consideración, y sus dificultades son comunes a casi todos los países.

A ello se unen las dificultades económicas, no tanto jurídicas, para el acceso a la tierra, tanto en propiedad como en arrendamiento, a lo que se han unido los problemas y consecuencias derivadas del *land grabbing*, como una seria amenaza a la agricultura familiar, cuyos efectos ya llegaron a Europa.

De otro lado, una agricultura productiva que garantice el acceso a precios razonables depende, así mismo, de una empresa o explotación agraria competitiva, cuyo mantenimiento depende, de igual modo, de su rentabilidad en la transmisión. Y esto de nuevo exige una legislación que tanto con ocasión de una transmisión *inter vivos* como *mortis causa* lo favorezca. Y aquí de nuevo nos encontramos con deficiencias legislativas que obstaculizan verdaderamente la competitividad de las explotaciones, y a su vez de ello depende la incorporación de jóvenes a la agricultura. En esta última consideración tendrían que valorarse las aportaciones de la aplicación de los principios y la filosofía de la economía colaborativa y lo que supondría de rentabilidad para el sector, o al menos el fomento de una mayor cooperación y colaboración como forma de reducir costes. Pero no sólo importa la reducción de costes sino también el ahorro de recursos, para lo que la agricultura de precisión es una excelente herramienta que requiere del desarrollo de las tecnologías de nueva generación, para lo cual una adecuada normativa de ciberseguridad a nivel europeo resulta fundamental.

Igualmente, la producción alimentaria, a su vez, exige seguridad alimentaria en el sentido de *food security* y *food safety*. La FAO nos recuerda la necesidad de superar los obstáculos y responder a las futuras expectativas, en cuanto que en el año 2050 habrá que alimentar a 9 mil millones de personas y la producción habrá de aumentar el 70%, lo que quiere decir, como se ha señalado, que se necesitan 120 millones de hectáreas suplementarias de terreno agrícola de aquí al 2030. Así, el abastecimiento se ha convertido en un factor estratégico.

A ello se une la vinculación a las tradiciones, el comercio equitativo, las cuestiones éticas, la protección de la biodiversidad y la protección del medio ambiente, y el bienestar animal, cuya influencia sobre la calidad condiciona la rentabilidad de la producción agroalimentaria. El avance y el reavivamiento de las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible ha llevado a incorporar estos valores a la idea de calidad y al mercado, sobre todo en la demanda de información, y ello es bien visible en las preocupaciones que refleja el documento sobre el Pacto Verde de la UE y en el documento de la Granja a la Mesa de 2020. En este sentido, habría que recordar la complementaria metodología que supone para estos fines la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, firmado en París el 17 de octubre de 2003, que nos ofrece otro medio para llegar a finalidades comunes y que apenas se tiene en cuenta.

Una ulterior preocupación se añadió a todo ello, aún sin resolver, lo relativo a la redistribución de los excedentes de alimentos, la lucha contra el desperdicio alimentario, presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para el 2030; así como se incluye en estos mismos objetivos todo lo relativo a cambio climático, que, con independencia del debate de la influencia de la actuación del hombre sobre el planeta, exige una adaptación de los cultivos o de la actividad agraria.

Sucesivamente, por esta vía, podríamos seguir añadiendo otros aspectos a considerar, que antes o después debería abordar el legislador o bien para regular o bien para modificar y desarrollar, pero debería hacerlo en el marco de una metodología legislativa con el mayor alcance unificador posible en aras de una simplificación legislativa. En ella deberían ser los retos tecnológicos y la innovación la principal apuesta por el futuro, pues, como está previsto en la próxima PAC 2020–2027, el sector agrario, ganadero y forestal debe avanzar inexorablemente por la senda de la innovación y la revolución digital, con importantes repercusiones sobre el desarrollo del medio rural, en lo que se implican todas las cuestiones relativas a sostenibilidad y medio ambiente, en lo incidirá sobre manera la regulación de la futura PAC.

De este modo, siendo, por tanto, conscientes de todos los avatares y complejidades que circundan los desafíos del Derecho agroalimentario la actual regulación para tiempos de COVID-19 no deja de ser otra preocupación no sólo para el sector sino para la economía en general, habiendo de reconocer que en los tiempos de crisis es el sector agroalimentario el que ha tenido una trayectoria más relevante y un mejor comportamiento para la economía nacional.

SPECIAL REGULATIONS OF THE AGRI-FOOD SECTOR IN TIMES OF COVID-19 IN SPAIN

Summary

The epidemiological situation that the health crisis has generated as a consequence of COVID-19 in Spain has entailed the adoption of certain measures in almost all areas of the economy. It has even been used to modify aspects that were not justified by the urgency or alarm of the health situation. The essential nature recognised for the agri-food activity (agriculture, livestock, aquaculture, fishing and food industry) has made it possible to maintain the activity throughout the entire state of alarm. This exceptional situation has demanded extraordinary urgent measures counteracting the economic and social impact of COVID-19. In the agricultural sector itself, Royal Decree-Law 13/2020 of 7 April 2020 sought to establish as a measure the compatibility of unemployment benefits or other social or labor benefits with the performance of agricultural tasks, attracting people in a situation of unemployment or cessation of activity, as well as those workers whose contracts have been temporarily suspended or those migrants whose work permit was to end in the period between the declaration of the State of alarm and 30 June 2020 to attend to the needs of the existing manpower. Likewise, measures have been adopted to facilitate the inclusion of workers in the Special System of Self-Employed Agrarian Workers (SETA), with a lower cost for the subjects received, through Royal Decree-Law 15/2020, of 21 April 2020, of complementary urgent measures to support the economy and employment. For this, all the conditions that have been until now related to income are eliminated. Lastly, the Royal Decree-Law 19/2020 of 26 May 2020, which adopts complementary measures in agrarian, agricultural, scientific, economic, employment, Social Security and tax matters to mitigate the effects of COVID-19, has now been extended for three months the content of the Royal Decree-Law 13/2020, with the aim of ensuring sufficient manpower to meet the summer farming needs.

LA REGOLAZIONE SPECIFICA DEL SETTORE AGROALIMENTARE DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19 IN SPAGNA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni giuridiche, adottate dal legislatore spagnolo al fine di sostenere il settore agroalimentare di fronte alla pandemia del COVID-19, siano efficaci e tutelino gli operatori del settore agroalimentare contro gli effetti dell'epidemia. La situazione epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID-19 in Spagna ha portato a una grave crisi sanitaria e ha imposto di intervenire in tutti i settori dell'economia. Sono stati modificati numerosi atti giuridici, compresi quelli per i quali non è stato necessario modificarne il contenuto in seguito alla proclamazione dello stato di emergenza. Gli Autori hanno presentato le disposizioni, tra l'altro, del regio decreto regio n. 13 del 7 aprile 2020 sui sussidi preferenziali di disoccupazione e altre prestazioni sociali nel settore agroalimentare per gli operatori del settore agroalimentare, del

regio decreto n. 15 del 21 aprile 2020 sulle misure aggiuntive per il sostegno all'economia e all'occupazione e del regio decreto legislativo n. 19 del 26 maggio 2020 sull'attuazione di misure aggiuntive nei settori dell'agricoltura, della scienza, dell'economia, dell'occupazione e della sicurezza sociale e delle tasse per mitigare gli effetti del COVID-19 sull'agricoltura. A causa della funzione estremamente importante dell'attività agroalimentare (tra cui agricoltura, allevamento animali, acquacoltura, pesca, industria alimentare), i divieti adottati durante l'epidemia non hanno contribuito in modo significativo alle difficoltà di funzionamento dell'industria agroalimentare. Ciò risulta, tra l'altro, dal fatto di aver adottato una regolazione a sostegno del settore agroalimentare alla luce delle sfide poste dalla diffusione del virus COVID-19.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Gerhard Zindel, *Die Alterssicherung der Landwirte nach dem Ende der Hofabgabeklausel* (Ubezpieczenie emerytalne rolników po wygaśnięciu klauzuli opłaty rolnej), AUR 2019, nr 10, s. 374–377.

Według autora ubezpieczenie emerytalne rolników w Niemczech od dekad budzi wiele wątpliwości praktycznych i teoretycznych. Obrazuje to stale malejąca liczba aktywnie ubezpieczonych, a zarazem ciągły wzrost liczby osób zwolnionych z płacenia składek. Wciąż aktualna wydaje się powszechna tendencja do unikania systemu emerytalnego przez rolników. Wielu ubezpieczonych nie widziało dotąd sensu w przynależności do tego systemu ze względu na niski poziom świadczeń. Dodatkowe opłaty nakładane na gospodarstwa rolne stanowiły bowiem bariery, których pokonanie dawało jedynie możliwość skorzystania z niewielkiej emerytury.

Autor wskazuje, że dopiero w przyszłości okaże się, czy zniesienie klauzuli opłaty rolnej poprawi sytuację rolników, którzy sceptycznie podchodzą do wysokości emerytur, uznając, że jest to „za mało, aby żyć, za dużo, aby umrzeć”. Dotychczasowe częściowe ubezpieczenie, mające pierwotnie stanowić źródło dodatkowych świadczeń społecznych dla osób starszych, wydaje się rozwiązaniem niewystarczającym. Być może konieczne będzie zastąpienie go pełnym systemem emerytalnym ze składkami i emeryturami uzależnionymi od dochodów.

Erich Koch, *Ist die LKK (noch) eine Krankenkasse?* (Czy Rolnicza Kasa Chorych (nadal) jest Kasą Chorych?), AUR 2019, nr 10, s. 377–387.

Punktem wyjścia rozważań jest twierdzenie o swoistych cechach rolnego ubezpieczenia zdrowotnego, które stanowi część systemu ubezpieczeń zdrowotnych w Niemczech. Autor formułuje tezę, że ustawodawca w niewystarczający sposób uwzględnił te cechy, określając status Rolniczej Kasy Chorych w niemieckiej ustawie socjalnej (SGB).

Na podstawie prowadzonych rozważań można stwierdzić, że niemiecka Rolnicza Kasa Chorych jest „normalnym” zakładem ubezpieczeń zdrowotnych. Ma jednak swoiste cechy, które wynikają z charakteru i celów świadczeń socjalnych. Swoistość rolnego ubezpieczenia zdrowotnego opiera się na realizacji dodatkowych celów związanych z ochroną całego społeczeństwa, ale i konkretnej grupy zawodowej. Służy zabezpieczeniu społecznemu, w tym z jednej strony promocji zdrowia i zapobieganiu chorobom, a z drugiej – rozwojowi biznesu. W związku ze zmianami klimatu, które stanowią zagrożenie dla rolnictwa, niezbędny może okazać się rozwój systemu rolnych ubezpieczeń zdrowotnych. Konieczność sprostania wyzwaniom, przed którymi staje współczesny świat, wymaga, aby w centrum strategii politycznych znalazła się szeroko rozumiana kwestia zdrowia. Wciąż jednak jest tak, że ochrona zdrowia, wsparcie rodzin rolników i efektywne rolnictwo nie stanowią priorytetu polityki rolnej, co może mieć negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności. Autor formułuje również wnioski *de lege ferenda*, m.in. co do potrzeby zapewnienia przejrzystości regulacji dotyczących rolnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Friedrich von Massow, *Schalldämpfer bei der Jagd: Paradigmenwechsel verschoben* (Tłumiki podczas polowania: odroczenie zmiany paradygmatu), AUR 2019, nr 11, s. 406–421.

Punktem wyjścia rozważań jest opinia Federalnego Urzędu Policji Kryminalnej, zgodnie z którą – w związku z zapobieganiem przestępczości – stosowanie przez myśliwych broni palnej wyposażonej w tłumik huk nie powinno budzić obaw. Autor zauważa, że w Niemczech brakuje w tej materii jednolitej regulacji, praktyki oraz linii orzeczniczej. Artykuł w znacznej mierze stanowi analizę niemieckiego orzecznictwa, zwłaszcza wyroku Federalnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht) z 28 listopada 2018 r., z perspektywy prowadzonych prac legislacyjnych.

Ponadto stwierdza, że zmiana regulacji prawnych nie daje możliwości zakupu i posiadania tłumików przez myśliwych, ponieważ to uprawnienie zapewniały już wcześniej regulacje większości krajów związkowych. Główną zmianą jest zaś to, że zezwolenie na zakup tłumików huk nie będzie już wymagane. Prawodawca zmienia zatem stan prawny w sposób odmienny od dotychczasowego orzecznictwa Federalnego Sądu Administracyjnego.

OPRAC. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Jorge Manrique de Lara Jiménez, *Aproximación al marco jurídico de las biopatentes en España* (Przybliżenie prawodawstwa regulującego biopatenty w Hiszpanii), RDA 2018, nr 73, s. 53–84.

Zgodnie z postanowieniami art. 4 pkt 4 ust. 1 hiszpańskiej ustawy nr 24 z 24 lipca 2015 r. o patentach opatentowaniu mogą podlegać „wszelkie wynalazki technolo-

giczne, które wyróżniają się przesłankami nowości i innowacyjności oraz możliwością ich zastosowania w praktyce”. Zdaniem autorki prawodawca hiszpański słusznie objął ochroną wynalazki biotechnologiczne, ponieważ z uwagi na unikalne procesy doświadczalne i innowacyjność zasługują one na szczególne wsparcie ze strony państwa.

J. M. de Lara Jiménez podkreśla, że hiszpańskie ustawodawstwo z tego zakresu zostało w pełni zharmonizowane z przepisami Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Pozytywnie oceniła zwłaszcza postanowienia wspomnianej ustawy o patentach dotyczące form współpracy między jednostkami badawczymi a przedstawicielami praktyki – przedsiębiorcami. W Hiszpanii jest bowiem możliwe zawieranie umów patentowych z zakresu biotechnologii z dokładnym określeniem praw, obowiązków i kosztów, co sprzyja rozwojowi badań naukowych w tej dziedzinie i współpracy z przedsiębiorcami.

Teresa Rodríguez Cachón, *Posible consideración como acto de competencia desleal de algunas prácticas relacionadas con el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria* (O możliwości zakwalifikowania wybranych praktyk z Kodeksu dobrych praktyk handlowych związanych z kontraktacją żywności jako czynów nieuczciwej konkurencji), RDAA 2018, nr 73, s. 95–116.

W artykule przedstawiono powiązania między Kodeksem dobrych praktyk handlowych w zakresie kontraktacji żywności (*soft law*) a czynami nieuczciwej konkurencji regulowanymi przez ustawę nr 3 z 10 stycznia 1991 r. o nieuczciwej konkurencji (*hard law*) w Hiszpanii. Zdaniem Autorki za czyn z zakresu nieuczciwej konkurencji może zostać uznane postępowanie polegające na niewypełnieniu postanowień Kodeksu, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwie przesłanki. Po pierwsze, podmiot, któremu zarzuca się naruszenia prawa konkurencji wcześniej ogłosił publicznie, że stosuje w obrocie handlowym normy Kodeksu (np. przez publikację informacji na ten temat na oficjalnej stronie internetowej przedsiębiorstwa). Po drugie, jego postępowanie wprawdzie nie było zgodne z postanowieniami Kodeksu, jednakże za niezastosowanie się do jego dyspozycji nie zostały przewidziane sankcje prawne. Takie działanie może zostać uznane za wprowadzające w błąd podmioty funkcjonujące na rynku produktów rolno-spożywczych i zaklasyfikowane jako naruszenie z art. 15 ust. 2 wspomnianej ustawy.

María Botey Fullat, Pedro Arias Martín, *La concentración parcelaria en España, un proceso con pasado y presente* (Scalenie gruntów w Hiszpanii – dawniej i dziś), RDAA 2019, nr 74, s. 45–68.

W przeszłości nadmierne rozdrobnienie własności ziemi w Hiszpanii przyczyniło się m.in. do spadku wydajności gospodarstw rolnych. W XX wieku prawodawca hiszpański postanowił uregulować obrót ziemią w celu zwiększenia efektywności krajowej gospodarki, w tym rolnictwa. Jednym z najważniejszych aktów prawnych dotyczących tej problematyki była ustawa z 20 grudnia 1952 r. o scalaniu gruntów, która umożliwiła powołanie Urzędu ds. Koncentracji Własności w 1953 r.

W związku z przystąpieniem Hiszpanii do Wspólnoty Europejskiej i rozwojem prawodawstwa wspólnotowego związanego z rolnictwem konieczne było uwzględnienie w prawodawstwie dotyczącym koncentracji własności kwestii związanych z „zarządzaniem obszarami wiejskimi”. W celu przeprowadzenia reform w strukturach agrarnych powołano Krajowy Instytut Reformy i Rozwoju Rolnictwa, zaś 12 stycznia 1973 r. przyjęto ustawę nr 118 o reformie i rozwoju rolnictwa. Zdaniem autorki działania te stanowiły jeden z pierwszych etapów wprowadzania nowoczesnego systemu własności ziemi rolnej w Hiszpanii.

Juan Manuel López Torres, *La integración de los trabajadores agrarios en los diferentes regímenes de la Seguridad Social, su delimitación y la respuesta de la jurisprudencia a los supuestos de incorrecta inclusión* (Włączanie pracowników rolnych do zróżnicowanych systemów ubezpieczeń społecznych – klasyfikacje i stanowisko judykatury w zakresie nieprawidłowego włączenia), RDA 2019, nr 74, s. 153–165.

W artykule zaprezentowano prawodawstwo regulujące różne systemy ubezpieczeń społecznych mające zastosowanie do pracowników zatrudnionych w rolnictwie. W Hiszpanii rolnik może bowiem podlegać ubezpieczeniu w ramach szczególnego reżimu pracowniczego dla podmiotów pracujących na własny rachunek, specjalnego systemu pracowniczego przewidzianego dla podmiotów pracujących na własny rachunek w sektorze rolnym lub specjalnego systemu pracowniczego dla pracowników zatrudnionych u osób trzecich.

Zdaniem autora zróżnicowany charakter działalności rolniczej oraz działalności z nią powiązanych w Hiszpanii może przyczyniać się do popełniania błędów przy wyborze systemu ubezpieczeń społecznych i w rezultacie opłacania składek ubezpieczeniowych w nieprawidłowej wysokości. J.M. López Torres poddaje w tym zakresie krytyce hiszpańskie prawodawstwo dotyczące ubezpieczeń społecznych w rolnictwie, które jego zdaniem nie wprowadziło wystarczająco jasnych kryteriów podejmowania decyzji o przynależności do właściwego systemu ubezpieczeniowego w rolnictwie.

OPRAC. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Revue de Droit Rural”

Christine Lebel, *Quelles relations homme/animal dans le cadre de l'exploitation agricole?* (Jakie relacje łączą człowieka i zwierzę z perspektywy hodowli rolnej?), RDR 2020, nr 480, s. 3.

Autorka artykułu przedstawia postulaty Francuskiej Fundacji Prawa Rolnego (AFDR) dotyczące uaktualnienia ustawodawstwa odnoszącego się do dobrostanu zwie-

rząt we Francji. Pierwszy z nich ma na celu wskazanie szkodliwej działalności aktywistów prozwierzęcych. Przekraczanie granic nieruchomości rolnej, także w postaci przelotu dronem nad jej powierzchnią, bez zgody sądu, wyłącznie w celu ingerowania w swobodę prowadzenia gospodarstw rolnych i zbierania dowodów na okoliczności złego traktowania zwierząt, stanowi bowiem naruszenie prawa. Drugi postulat Fundacji głosi, że niewskazane jest przyznanie zwierzętom osobowości prawnej, ponieważ obowiązujące regulacje zapewniają władzom publicznym i osobom prywatnym odpowiednie i wystarczające uprawnienia, by dbać o dobrostan zwierząt. Kolejne postulaty dotyczą większej dbałości o dobre warunki transportowe zwierząt i konieczności opracowania przewodnika dobrych praktyk hodowlanych. Wszystkie te działania mają na celu podżenie dbałości o dobrostan zwierząt z szacunkiem dla pracy i autonomii hodowców.

Julia Bombardier, *Information du consommateur et conformité des produits dans les secteur alimentaire* (Informacje dla konsumentów i zgodność produktów w sektorze spożywcym), RDR 2020, nr 480, s. 25–30.

Zachowanie zgodności składu produktów z opisami umieszczonymi na etykietach oraz rzetelne informowanie konsumentów to duże wyzwanie dla producentów żywności wobec coraz bardziej skomplikowanych regulacji odnoszących się do sektora spożywczego. W artykule wskazano, jakie obowiązki ciążyą na producentach żywności i jakie sankcje grożą za ich nieprzestrzeganie. Autorka pisze o konieczności wprowadzania na rynek produktów bezpiecznych, zgodnych z oczekiwaniami konsumentów. Producent zobowiązany jest do dbałości o jakość towarów oraz do podjęcia działań prewencyjnych lub korekcyjnych w przypadku ich niezgodności z normami bezpieczeństwa. W celu ochrony zdrowia i interesów konsumentów na etykietach produktów spożywczych powinny być umieszczane niezbędne informacje o ich składnikach oraz występujących w nich alergenach. Zakazane są nieuczciwe praktyki handlowe, do których autorka zalicza trzy kategorie takiej działalności: wprowadzanie w błąd co do składu produktu, jego jakości lub pochodzenia. Postępowanie przeciw przedsiębiorcom stosującym nieuczciwe praktyki rynkowe może zostać wszczęte przez Urząd Konkurencji i Konsumentów, a do sankcji należą kary grzywny, pozbawienia wolności czy zakazu prowadzenia działalności.

Romain Bouniol, *Le consommateur du vin sera-t-il mieux informé?* (Czy konsument wina będzie lepiej informowany?), RDR 2020, nr 481, s. 3.

W artykule poddano analizie propozycje zmian w prawie dotyczące transparentności informacji o produktach rolniczych i spożywczych, ze szczególnym uwzględnieniem wina. Francja jest jednym z krajów, w których produkcja wina jest największa. Kraj ten przoduje też, jeśli chodzi o jakość ochrony konsumentów. Z tego względu francuscy deputowani zaproponowali wprowadzenie do obowiązującego Kodeksu konsumenckiego nowych regulacji. Po pierwsze, producenci wina byliby zobowiązani do

precyzyjnego wskazywania pochodzenia produktu. Obecnie nie jest to konieczne, jeśli na winie są widoczne oznakowania wskazujące na miejsce, z którego ono pochodzi. Po drugie, zakazane byłoby stosowanie takich nazw, jak tannat, merlot, cinsault, w odniesieniu do winorośli innych niż uprawiane we Francji. W ocenie autora propozycja ta znacznie odbiega od europejskich wymogów uczciwego informowania konsumentów i jest niewłaściwa, ponieważ winorośle te rosną na wszystkich kontynentach, nie tylko we Francji. Zmianą, która weszła w życie z dniem 1 czerwca 2020 r., jest nałożenie na restauratorów obowiązku umieszczania informacji o chronionej nazwie pochodzenia wina bądź oznaczeniu geograficznym w karcie win lub na innym nośniku.

Thierry Tauran, *Enseignement et formation professionnelle agricole: permanences, transformations et perspectives d'avenir* (Edukacja rolna i szkolenie zawodowe – trwałość, przemiany i perspektywy na przyszłość), RDR 2020, nr 481, s. 12–15.

W artykule przedstawiono ewolucję edukacji rolniczej i jej aktualne wyzwania. Wyższa edukacja rolnicza zgodnie z prezentowanymi zmianami w prawie powinna odgrywać dużą rolę w łączeniu wiedzy o biologii, ekologii, zdrowiu, technologii i środowisku. Jej celem jest promowanie różnego rodzaju rolnictwa, nie tylko tego nakierowanego na produkcję. System nauczania we Francji przyznaje jednostkom edukacji rolniczej pewną niezależność w przygotowywaniu programów kształcenia. Nadzór nad działalnością wszystkich podmiotów sprawuje Dyrekcja Generalna Nauczania i Badań (DGER) Ministerstwa Rolnictwa. Do jej kompetencji należy czuwanie nad zgodnością proponowanych przez jednostki nauczania projektów kształcenia z wymogami ministerialnymi, prawidłowym rozwojem praktycznym studentów i prowadzonymi badaniami naukowymi. Głównym wyzwaniem dla rolnictwa jest radzenie sobie ze skutkami zmian klimatycznych i znajdowanie równowagi między opłacalnym sposobem prowadzenia gospodarstw rolnych a dbałością o ochronę środowiska. Autor artykułu podkreśla zaangażowanie francuskiego Ministerstwa Rolnictwa we wspieranie aktywności rolniczych wykorzystujących innowacje.

OPRAC. MICHALINA KOWALA

„Diritto Agroalimentare”

Irene Canfora, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021–2027* (Młodzi rolnicy a cel zmiany generacji we Wspólnej Polityce Rolnej 2021–2027), DA 2020, nr 1, s. 7–22.

Artykuł dotyczy młodych rolników oraz zmiany generacji w kontekście celów Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027. Do jej głównych założeń należy rozwijanie konkurencyjności rolnictwa w wymiarze globalnym oraz ochrona działalności rolniczej na obszarach wiejskich. WPR uznaje pewne kategorie rolników, w szczególności

młodych rolników i drobnych rolników, za podmioty wymagające specjalnej ochrony. Autorka analizuje kwestię środków wsparcia przewidzianych dla młodych rolników w kolejnych reformach WPR, rozważa założenia pierwszego i drugiego filaru, a także rolę prawa europejskiego i poszczególnych państw członkowskich we wdrażaniu pomocy dla tych podmiotów w perspektywie społecznych celów zrównoważonego rozwoju przewidzianych w WPR.

Mariarita D'Addezio, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti* (Sprzedaż na odległość i inne metody sprzedaży bezpośredniej produktów rolno-spożywczych – wielość zagadnień prawnych i interesów uczestniczących stron), DA 2020, nr 1, s. 23–49.

Tematem rozważań są aktualne formy sprzedaży bezpośredniej artykułów rolno-spożywczych. Zalicza się do nich sprzedaż produktów gotowych do spożycia przez konsumenta, zwanych *street food*. Poruszona została także kwestia umów zawieranych na odległość z wykorzystaniem technologii cyfrowych. W ostatnich latach zanotowano bowiem wzrost zainteresowania tą formą sprzedaży żywności przez konsumentów i producentów. Możliwość taką dają dostosowujące się wciąż do potrzeb rynku największe platformy cyfrowe, jak Amazon czy Facebook. Ostatnimi czasy sporym zainteresowaniem cieszy się także sprzedaż na odległość produktów żywnościowych gotowych do spożycia, do której wykorzystuje się media społecznościowe czy strony internetowe i aplikacje cyfrowe. Autorka przedstawia wielość interesów stron kontraktów, a w szerszej perspektywie także interes społeczny oraz postuluje o ochronę podstawowych praw indywidualnych i zbiorowych.

Federico Rasi, *L'affitto di azienda agricola, tra trassazione catastale e tassazione analitica* (Dzierżawa gospodarstwa rolnego – między podatkiem katastralnym a podatkiem analitycznym), DA 2020, nr 1, s. 157–184.

W artykule rozważane jest zagadnienie dzierżawy gospodarstwa rolnego, w szczególności jej aspekty podatkowe. Autor czyni analogię do problematyki opodatkowania dzierżawy nieruchomości rolnych oraz dzierżawy przedsiębiorstwa lub jego części. Ukazuje także różnice między podatkiem katastralnym a podatkiem analitycznym. W konkluzji nie rozstrzyga jednak, czy kwestię obciążeń fiskalnych dzierżawy gospodarstwa rolnego należy traktować tak jak podatek od dzierżawy nieruchomości rolnych czy przedsiębiorstwa.

Antonio Felice Uricchio, *Fiscalità alimentare e circolare: problemi e opportunità a seguito dell'introduzione di 'sugar tax' e 'plastic tax'* (Opodatkowanie żywności i surowców: problemy i szanse po wprowadzeniu „podatku od cukru” i „podatku od plastiku”), DA 2020, nr 1, s. 185–212.

Przedmiotem rozważań są nowe włoskie regulacje dotyczące opodatkowania napojów bezalkoholowych, zwanego powszechnie „podatkiem od cukru”, a także opodat-

kowania wytwarzania jednorazowych produktów wykonanych z tworzyw sztucznych, zwanego „podatkiem od plastiku”. Autor przedstawia funkcje, jakie mogą spełniać obciążenia podatkowe, i wskazuje, że główny cel przyświecający prawodawcy przy wprowadzaniu tych podatków nie miał charakteru *stricte* fiskalnego, a dotyczył ograniczenia zgubnego wpływu napojów słodzonych na zdrowie ludzi oraz produkcji jednorazowych przedmiotów z tworzyw sztucznych na środowisko naturalne. Nowe instytucje podatkowe mają zatem skłonić konsumentów do podejmowania wyborów prozdrowotnych i prośrodowiskowych. Autor twierdzi, że poprawa nawyków żywieniowych konsumentów i strategii produkcji powinny skutkować obniżeniem wspomnianych podatków w przyszłości.

OPRAC. ELIZA JACHNIK

„Rivista di Diritto Agrario”

Antonio Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business* (Ochrona producentów rolnych w łańcuchu żywnościowym w świetle dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk rynkowych w relacji business to business), RDA 2019, z. 1, s. 3–59.

Przedmiotem rozważań w artykule jest propozycja dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu rolnym i żywnościowym. Autor wskazuje mankamenty dyrektywy takie jak: brak rozróżnienia pojęć działalności rolniczej, osób fizycznych i prawnych, które są sprzedawcami produktów rolnych i rolno-spożywczych. W przepisach wyodrębnione zostało jedynie roczne fakturowanie dostawców i nabywców. Ponadto zakazane zostało stosowanie niektórych klauzul umownych, chyba że były one uzgodnione w sposób jasny i jednoznaczny w umowie dostawy lub innej pomiędzy dostawcą a nabywcą, co stanowi według autora wadę projektowanej regulacji świadcząca o braku należytej ochrony prawnej rolników.

Warto dodać, że w zasadzie większość regulacji prawnych podporządkowanych jest wyzwaniu zapewnienia *food security* i dochodów rolników będących producentami. Tymczasem regulacja zwalczania nieuczciwych praktyk rynkowych nie uwzględnia różnicy w pozycjach poszczególnych uczestników rynku, zwłaszcza rolników.

Alessandra Forti, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione* (Emisje z rolnictwa wpływające na zmiany klimatu i reguły ich łagodzenia), RDA 2019, z. 1, s. 60–81.

Autorka podjęła się opracowania ważnego i aktualnego zagadnienia wpływu działalności rolniczej na podwyższenie średniej globalnej temperatury na Ziemi, szukając odpowiedzi na pytanie, czy istnieje wola ograniczenia emisji zanieczyszczeń i gazów

pochodzących z rolnictwa, wpływających na zmiany klimatu. Kwestia łagodzenia zmian klimatu musi być bowiem rozważana także z perspektywy bezpieczeństwa żywnościowego.

Prawne regulacje dotyczące rolnictwa, takie jak rozporządzenia nr 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013 czy 2018/848, odwołują się do praktyk produkcyjnych ograniczających emisję gazów cieplarnianych ze źródeł rolniczych. Jednak emisje z rolnictwa w świetle tych regulacji pozostają poza kontrolą. Autorka rozważa dwie przyczyny tego stanu: albo prawodawca pragnie działać ostrożnie, bez uszczerbku dla dobrobytu ludzi, albo dostrzega w rolnictwie szansę i narzędzie walki ze zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w rozwiązaniach polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Lorenzo Bairati, *Tutela del consumatore e valore del territorio nell'etichettatura dei latticini* (Ochrona konsumenta i wartości terytorium w znakowaniu nabiału), RDA 2019, z. 1, s. 82–99.

Autor przedstawił zagadnienie ochrony konsumenta w świetle rozwiązań prawnych dotyczących znakowania nabiału i podawania jego pochodzenia na etykiecie. Za konieczne bowiem uznał poszukiwanie równowagi między swobodą przepływu towarów a prawem konsumenta do bycia rzetelnie informowanym.

Obowiązujące rozporządzenie nr 1169/2011 reguluje jedynie fakultatywny wymóg podawania informacji o pochodzeniu produktu, a obligatoryjne jest podanie informacji o pochodzeniu wołowiny, jaj, oliwy z oliwek i miodu ekologicznego. Odrębne regulacje dotyczące produktów wysokiej jakości odnoszą się już do pochodzenia produktów z chronionymi oznaczeniami geograficznymi i chronionymi nazwami pochodzenia. Autor dostrzega występującą w praktyce przewagę swobody przepływu towarów nad informacją o pochodzeniu produktów w etykietach, co odnosi zwłaszcza do pierwotnej produkcji rolnej.

Paolo Borghi, *Montagna, paesaggio, marketing territoriale: le esigenze dell'economia, gli strumenti del diritto* (Góry, krajobraz, marketing terytorialny: wymogi ekonomii i instrumenty prawne), RDA 2019, z. 1, s. 100–114.

Marketing terytorialny obejmuje wiele aspektów, w tym promowanie walorów estetycznych, kulturalnych i ekonomicznych terytorium. Ważne miejsce wśród wymienionych obszarów zajmuje krajobraz, który w świetle włoskiej konstytucji jest prawnie chroniony. Odpowiednie regulacje obowiązują także na szczeblu międzynarodowym (np. Agenda 2000) czy regionalnym (np. instytucja zazielenienia, zwana *greening*, czy rozwiązania Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2021–2027).

Autor zauważa, że cały sektor rolno-spożywczy jest zorientowany na ochronę „lokalności”, co zyskało strategiczne znaczenie dla marketingu terytorialnego, gdyż następuje integracja strategii opartych na ochronie krajobrazu, w tym instrumentów prawnych.

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z 21 lutego 2019 r. I UK 436/17¹

Zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, lecz bez związku z pracą rolniczą (np. przy robieniu przetworów do użytku domowego), nie jest wypadkiem w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 pkt 1, 3 i 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 299 ze zm.).

Kwalifikacja zdarzeń wypadkowych w rolnictwie często nastęrcza poważnych trudności. Problemy wynikają tu głównie ze swoistości pracy² wykonywanej w działalności rolniczej i związku między gospodarstwem rolnym a gospodarstwem domowym. W postępowaniu powypadkowym nie bez znaczenia są kwestie interpretacji podstawowych definicji ustawowych³. Warto zatem wskazać na obszerność definicji wypadku przy pracy oraz fakt, iż pojęcie „praca rolnicza” nie zostało dotąd prawnie uregulowane, a zakres pojęcia działalności rolniczej ujmowany jest w aktualnej regulacji i interpretowany zbyt wąsko⁴.

Przedstawiona teza wyroku Sądu Najwyższego nie może zasłużyć na aprobatę. Zastrzeżenia budzą tu przede wszystkim swoiste zależności występujące w działalno-

¹ OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 122.

² Szerzej: D. Puślecki, *Prawne problemy podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 255 i nn.

³ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 174, dalej: ustawa ubezpieczeniowa).

⁴ R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, t. II, s. 167.

ści rolniczej, których Sąd zdaje się nie zauważać, a wątpliwości – przypadkowo użyte terminy w sentencji wyroku. Pogłębiają się one, jeżeli przez pryzmat rozstrzygnięcia Sądu spojrzysz na stan faktyczny sprawy. Rozważania warto jednak poprzedzić przedstawieniem stanu faktycznego analizowanego orzeczenia.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego decyzją z 21 września 2016 r. odmówiła poszkodowanej przyznania jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy rolniczej. Nie uznano za wypadek zdarzenia mającego miejsce 28 lipca 2016 r. około godz. 22.00, gdy ubezpieczona, przenosząc na terenie gospodarstwa słoiki z ogórkami przeznaczonymi do zakiszenia i użytku domowego, upadła na schodach i doznała urazu lewej nogi.

Poszkodowana złożyła odwołanie do sądu rejonowego, który przyjął opis zdarzenia za wiarygodny, a przystępując do jego oceny prawnej, przytoczył art. 11 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Sąd, uwzględniając odwołanie, stwierdził, że w definicji wypadku przy pracy mieszczą się czynności związane z przygotowaniem do przechowywania płodów rolnych lub przetwarzaniem warzyw i owoców w celu użycia ich na potrzeby gospodarstwa domowego.

Sąd drugiej instancji zanegował jednak powyższą tezę, podnosząc brak czasowego, miejscowego, a przede wszystkim funkcjonalnego związku z działalnością rolniczą. Oceniał, że czynności ubezpieczonej polegały na przetwarzaniu produktów warzywnych na własne potrzeby, co nie mieści się w zakresie art. 6 pkt 3 ustawy.

Poszkodowana złożyła skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, podnosząc naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy, polegające na przyjęciu, że wykonywana przez nią czynność nie była związana z prowadzoną działalnością rolniczą, oraz przez niezastosowanie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy i nieprzyznanie jednorazowego odszkodowania za stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej.

Warto na wstępie zaznaczyć, że stan faktyczny w omawianym orzeczeniu został przez Sąd przytoczony w sposób bardzo ogólny. Nie ulega jednak wątpliwości, że poszkodowana była rolnikiem, prowadziła działalność rolniczą i podlegała ubezpieczeniu społecznemu w KRUS. Ubezpieczona, przenosząc na terenie gospodarstwa słoiki z ogórkami przeznaczonymi do zakiszenia i użytku domowego, upadła na schodach i doznała urazu lewej nogi. Zdarzenie to miało zatem charakter nagły, a jego przyczyna była zewnętrzna. Zagadnieniem spornym, a jednocześnie kluczowym i wymagającym rozstrzygnięcia jest ocena istnienia związku wykonywanej przez poszkodowaną czynności z prowadzoną przez nią działalnością rolniczą.

W sentencji wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, lecz bez związku z pracą rolniczą (np. przy robieniu przetworów do użytku domowego), nie jest wypadkiem w rozumieniu art. 11 ustawy ubezpieczeniowej. Teza ta budzi wątpliwości nie tylko z uwagi na kwalifikację zdarzenia wypadkowego, ale także na użyte w niej określenie „zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”.

Sąd Najwyższy wskazał, że mówiąc o funkcji gospodarstwa rolnego, nie można pomijać definicji zawartej w art. 6 pkt 4 ustawy ubezpieczeniowej, w której przez gospodarstwo rolne rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej, tj. działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Ponadto Sąd stwierdził, że nie bez znaczenia jest to, iż ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają rolnicy, których gospodarstwa rolne obejmują obszar powyżej 1 ha przeliczeniowego, a zatem z uwzględnieniem ustalonego statystycznie dochodu z gospodarstwa. Sąd podkreślił, że nieporozumieniem jest przypisywanie cechy rolnika posiadaczom gospodarstw rolnych prowadzących je na zasadzie autarkii, tj. wyłącznie na własne potrzeby, „których posiadacze nie sprzedają swoich produktów, lecz sami zużywają”. Znanie ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników sformułowania „działalność na własny rachunek” i „działalność w zakresie produkcji” określają działalność rolniczą jako produkcję nakierowaną na potrzeby rynku. Inaczej nie można w ogóle mówić o tytule ubezpieczenia jako pracy lub działalności⁵.

Trudno zgodzić się z tymi argumentami. Warto więc zacząć od określenia zakresu podmiotowego ubezpieczenia. Ubezpieczeniu społecznemu rolników podlega z mocy prawa rolnik w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy, prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym powyżej 1 ha przeliczeniowego. Nie można przy tym zapominać, że wnioskowo ubezpieczeniem wypadkowym mogą być objęte podmioty posiadające mniejsze obszarowo gospodarstwa.

Gospodarstwo rolne zdefiniowane zostało w art. 6 pkt 4 ustawy jako każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. Ustawodawca nie wykluczył w tym pojęciu żadnej kategorii gospodarstwa rolnego, ale wprowadził wymóg, aby gospodarstwo posiadało zdolności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Jest to istotny warunek podlegania ubezpieczeniu. Rolnicy objęci są bowiem ubezpieczeniem nie z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, lecz prowadzenia w nim działalności rolniczej.

Podstawowe założenie przyjęte przez Sąd co do wymogu ubezpieczenia tylko rolników posiadających gospodarstwa powyżej 1 ha należy uznać za chybione. Twierdzenie to wynika nie tylko z możliwości objęcia wnioskowym ubezpieczeniem rolników pracujących w mniejszych gospodarstwach, ale także z faktu, że kryterium wielkości nie obowiązuje również w podstawowej definicji gospodarstwa rolnego z art. 55(3) k.c. Sąd twierdzi, że wyznacznikiem dochodowości, „uwzględnieniem ustalonego statystycznie dochodu⁶ gospodarstwa jest obszar 1 ha”. Trudno nie zauważyć, że dochód gospodarstwa, choć ujmowany dzisiaj statystycznie, nie jest zależny jedynie od jego powierzchni⁷. Samo kryterium dochodowości gospodarstw jest trudne do określenia.

⁵ Szerzej uzasadnienie do wyroku SN: OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 122.

⁶ Uzasadnienie stanu prawnego analizowanego orzeczenia, OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 123.

⁷ Należy tu rozważyć przede wszystkim kryterium obszarowe gospodarstwa oraz kryterium wielkości ekonomicznej (ESU). Zob. także np. opracowanie ekonomiczne: L. Goraj, *Pomiar*

Problemy wynikają z tego, że dochód może mieć wymiar nie tylko finansowy, lecz także naturalny⁸.

Podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne⁹. Sąd, oceniając skargę kasacyjną, zdaje się nie zauważać różnych typów gospodarstw i bez uzasadnienia stawia tezę o wykluczeniu z ubezpieczenia rolników pracujących w gospodarstwach samozaopatrzeniowych. W zbiorze prywatnych gospodarstw rolnych można wyróżnić następujące grupy gospodarstw rodzinnych: towarowe – produkujące głównie na rynek, niskotowarowe – przeznaczające niewielką część produkcji na rynek, samozaopatrzeniowe – które nie występują na rynku i całą wytworzoną produkcję przeznaczają na bieżącą konsumpcję, agroturystyczne – pełniące funkcję wypoczynkowo-rekreacyjną, w których w zasadzie nie prowadzi się typowej produkcji rolnej.

Gospodarstwo rodzinne powstaje ze ścisłego połączenia gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym i zapewnia utrzymanie rodzinie rolnika¹⁰. Funkcjonuje ono w oparciu o pracę własną rolnika i członków jego rodziny, a uzyskany dochód naturalny stanowi podstawę utrzymania rodziny. Takie gospodarstwo cechuje się znaczącym zespoleniem części domowej i produkcyjnej, a oddzielenie tych dwóch zakresów prac jest bardzo trudne¹¹. Dla stwierdzenia wypadku przy pracy rolniczej ustawodawca wymaga istnienia związku wykonywanej czynności z prowadzoną działalnością rolniczą. Nie obejmuje zatem ochroną wszystkich zdarzeń występujących w gospodarstwie domowym.

Podstawą problemów w ocenie analizowanego stanu faktycznego przez sąd drugiej instancji była zbyt wąska interpretacja pojęcia działalności rolniczej z ustawy ubezpieczeniowej¹². W działalności takiej konieczne jest istnienie odpowiednio zorganizowanych instrumentów (gospodarstwa rolnego) oraz podmiotu, który tę działalność prowadzi (producenta rolnego). Głównym efektem działalności są produkty rolne. Do czynności związanych z tą działalnością należy zaliczyć wszystkie czynności, które zmierzają do wytworzenia danego produktu (np. orka, siew, zbiór). Proces produkcyjny składa się jednak z różnych faz: od czynności przedprodukcyjnych (przygotowawczych) do poprodukcyjnych, obejmujących wstępne przetworzenie, przechowywanie i zbycie wytworzonych produktów. Na rynku najpełniej realizuje się społeczny i ekonomiczny sens aktywności podmiotu prowadzącego działalność rolniczą¹³. Nie wyklucza to jednak możliwości przeznaczenia części, a nawet całości uzyskanych dochodów naturalnych na konsumpcję

dochodu z działalności gospodarstwa rolnego. Parametry i definicje, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 18 i nn.

⁸ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 358 i nn.

⁹ Artykuł 23 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

¹⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 36.

¹¹ Szerzej: M. Skąpski, *Wybrane zagadnienia współpracy zawodowej rodziców i dzieci*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 1999, nr 4, s. 53.

¹² R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 167.

¹³ *Ibidem*, s. 170. W tym zakresie prawne pojęcie działalności rolniczej odbiega od regulacji włoskiej czy francuskiej.

przez rolnika i członków jego rodziny. Sytuacja taka jest szczególnie widoczna w gospodarstwach niskotowarowych i samozaopatrzeniowych, w których prowadzona jest przeciwieństwo produkcja rolnicza o charakterze wytwórczym.

W sentencji wyroku zastosowany został zwrot „zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”, które w aktualnej regulacji prawnej w ustawie ubezpieczeniowej nie występuje¹⁴. W efekcie tego w jej treści pojawia się paradoks. Skład orzekający uznał bowiem czynność wykonywaną przez ubezpieczoną za mającą związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego¹⁵, ale w dalszej części pozbawił ją związku z pracą rolniczą i nie zakwalifikował zdarzenia jako wypadku przy pracy rolniczej. Ponadto zbyt pochopnie ocenił w uzasadnieniu relację pojęć pracy rolniczej i działalności rolniczej.

Sąd wskazał, że określenie „przy pracy rolniczej” jest elementem definiującym wypadek jako zdarzenie pozostające w związku przyczynowym, czasowym, miejscowym i funkcjonalnym nie z pracą w gospodarstwie rolnym, lecz z pracą rolniczą, choć związek ten nie musi przybierać postaci adekwatnego związku przyczynowego w rozumieniu doktryny prawa cywilnego. Sąd stwierdził, że praca w gospodarstwie rolnym wyraża miejscowy związek wypadku z terenem gospodarstwa rolnego, wypadek zaś, definiowany jako wypadek przy pracy rolniczej, ma wykazywać związek funkcjonalny z działalnością rolniczą, tj. zaistnieć podczas wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej albo pozostających w związku z wykonywaniem tych czynności¹⁶. Skład orzekający podkreślił, że aktualna regulacja prawna wymaga przeciwstawienie pojęć „praca w gospodarstwie rolnym” i „praca rolnicza”¹⁷.

Przytoczona argumentacja w uzasadnieniu wyroku zmusza do refleksji. Wydaje się bowiem, że chodzi tu nie tyle o przeciwstawienie pojęć „pracy rolniczej” i „pracy w gospodarstwie rolnym”, ile o określenie wzajemnych relacji między „pracą rolniczą” a „działalnością rolniczą”. Tymi pojęciami ustawodawca bowiem posługuje się w aktualnym brzmieniu ustawy ubezpieczeniowej.

Trzeba podkreślić, że pojęcie pracy rolniczej nie zostało dotąd unormowane. Praca w ujęciu ekonomicznym to świadoma i celowa działalność człowieka skierowana na środowisko przyrodnicze w celu przystosowania go do własnych potrzeb. Praca w tym znaczeniu obejmuje zarówno wysiłek fizyczny człowieka (praca mięśni), jak i intelektualny (praca umysłu)¹⁸. Praca rolnicza w szerszym ujęciu będzie więc świadomym przedsięwzięciem człowieka skierowanym na środowisko przyrodnicze w celu prowadzenia działalności rolniczej¹⁹.

¹⁴ Sąd zapewne zamierzał tu wskazać na czynności wykonywane w ramach gospodarstwa domowego.

¹⁵ W przeciwieństwie do gospodarstwa domowego, z którym gospodarstwo rolne występuje często w ścisłym związku.

¹⁶ Uzasadnienie do wyroku SN, OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 124.

¹⁷ Ibidem, s. 125.

¹⁸ K. Secomski (red.), *Mala encyklopedia ekonomiczna*, Warszawa 1974, s. 604.

¹⁹ D. Puślecki, *Z rozważań nad pojęciem wypadku przy pracy rolniczej*, w: R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 198.

Należy zwrócić uwagę na relację pojęć: „praca rolnicza” i „działalność rolnicza”. Są one ze sobą powiązane w ten sposób, że pojęcie pracy rolniczej zawiera się w pojęciu działalności rolniczej. Pojęcie pracy rolniczej jest więc węższe od pojęcia działalności rolniczej, a jej wykonywanie jest konieczne do prowadzenia tej działalności. Nie istnieje bowiem praca rolnicza, która nie służy prowadzeniu działalności rolniczej. W związku z tym na działalność rolniczą mogą składać się także takie czynności, które nie są bezpośrednio związane z pracą rolniczą²⁰. W doktrynie podnosi się błąd logiczny występujący obecnie w definicji wypadku przy pracy rolniczej z uwagi na to, że *definiendum* jest węższe niż *definiens*, i postuluje się jego zmianę na „wypadek przy pracy w działalności rolniczej”²¹.

Prowadzenie gospodarstwa rolnego wymaga wykonywania w nim czynności składających się na działalność rolniczą. Odmiennie będzie jednak w przypadku czynności wykonywanych w ramach gospodarstwa domowego. Nie wszystkie one będą związane z prowadzoną działalnością rolniczą.

Warto zauważyć, że obecnie obowiązujące, a sformułowane wcześniej²² przez ustawodawcę, przesłanki miejsca wystąpienia zdarzenia wypadkowego straciły na znaczeniu. Mimo że w praktyce KRUS nadal w postępowaniu powypadkowym odnotowuje miejsce, gdzie wystąpiło zdarzenie wypadkowe²³, to podstawowe znaczenie dla kwalifikacji wypadku ma związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z działalnością rolniczą. Nie jest zatem istotne dla wypadku miejsce jego zdarzenia, lecz to, czy czynność, podczas wykonywania której doszło do zdarzenia, składała się na prowadzoną działalność rolniczą lub była z nią związana.

Pomimo trudności związanych z odróżnianiem czynności z zakresu gospodarstwa domowego od czynności wykonywanych w ramach działalności rolniczej należy wytyczyć tu sztywną granicę. Zabieg ten nie jest sprawą prostą i w dużej mierze zależy od konkretnego stanu faktycznego. Analiza ocenionego zdarzenia wypadkowego dokonanej przez Sąd jest zbyt powierzchowna. Skład orzekający nie zauważył bowiem przedstawionych wyżej zależności.

Wydaje się, że Sąd zbyt pochopnie połączył wszystkie grupy zdarzeń nieobjętych ochroną w art. 11 ustawy ubezpieczeniowej, pisząc w uzasadnieniu: „działania umiędscowione w gospodarstwie rolnym lub domowym, mimo braku jakiegokolwiek ich związku z działalnością rolniczą (np. nieszczęśliwe wypadki przy codziennym sporządzaniu posiłków, sezonowym przetwarzaniu owoców i warzyw na własne potrzeby albo kontuzje podczas przyjęć weselnych, bójek sąsiedzkich itp.), są nie do przyjęcia także na tle źródłowej definicji wypadku przy pracy”²⁴.

²⁰ Oczywiście należy mieć tu na uwadze działalność rolniczą samozatrudnionego rolnika.

²¹ D. Puślecki, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2(9), s. 79–101.

²² Zob. pierwotny tekst ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników przed nowelizacją (Dz. U. 1991, nr 7, poz. 24).

²³ Informacje uzyskane z Oddziału Regionalnego KRUS w Poznaniu i Placówki Terenowej w Rawiczu.

²⁴ Uzasadnienie do wyroku SN, OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 125.

Czynności zmierzające do przetworzenia wytworzonych przez rolnika produktów rolnych należy zakwalifikować do czynności związanych z prowadzoną działalnością rolniczą. W przypadku gospodarstw niskotowarowych czy samozaopatrzeniowych nie ma znaczenia to, czy wytworzone produkty miały być przeznaczone do sprzedaży, przechowane, zabezpieczone przed zepsuciem przez wstępną obróbkę, czy jako dochody naturalne, uzyskane z prowadzonej działalności, skonsumowane przez rolnika i jego rodzinę. Oceniana czynność poszkodowanej nie jest oderwana zupełnie od prowadzonej działalności i nie może być zaliczana wyłącznie do grupy czynności z zakresu gospodarstwa domowego. Do grupy takich czynności można zakwalifikować przykładowo: zaprzęgnięcie konia do niedzielnej przejażdżki, budowę domu mieszkalnego, przygotowywanie uroczystej kolacji, cięcie drewna na opał wyłącznie dla celów ogrzewania domu mieszkalnego²⁵. Sytuacja jednak się komplikuje, gdy wypadek ma miejsce podczas przygotowywania posiłku regeneracyjnego, rąbania drewna na opał – zarówno do domu rolnika, jak i w ogrzewanej szklarni, czy podczas kąpieli, będącej normalną czynnością wykonywaną po pracy rolniczej. Kwalifikacja zdarzeń wypadkowych w działalności rolniczej wymaga zatem szczegółowej analizy konkretnego stanu faktycznego.

OPRAC. DAMIAN PUŚLECKI

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA ZA 2019 ROK

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Stosunki własnościowe w rolnictwie i kształtowanie ustroju rolnego

Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi przewidziane w art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1405 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 869) nie mają zastosowania do przeniesienia własności nieruchomości w wykonaniu układu przyjętego przez wierzycieli i zatwierdzonego przez sąd postanowieniem wydanym w sprawie o ogłoszenie upadłości przed dniem 30 kwietnia 2016 r., które stało się prawomocne po tym dniu.

Uchwała SN z 30 stycznia 2019 r., III CZP 79/18
MoP 2019, nr 4, s. 180

Umowę zobowiązującą sprzedaży na rzecz parku narodowego prawa własności nieruchomości, znajdującej się w granicach tego parku, sporządza się pod warunkami,

²⁵ Szerzej: D. Puślecki, *Spoleczne ubezpieczenie wypadkowe rolników. Zagadnienia prawne*, Poznań 2011, s. 141 i nn.

że żaden z kolejno uprawnionych do pierwokupu, w tym na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm.) i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2129 ze zm.), nie wykona swego prawa.

Uchwała SN z 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19
MoP 2019, nr 15, s. 797

Art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 2011, nr 233, poz. 1382) nie daje podstaw do przyjęcia, że wprowadzono w nim dla dzierżawcy prawo podmiotowe, stanowiące podstawę do żądania sprzedaży nieruchomości od Skarbu Państwa jako jej właściciela.

Wyrok SN z 15 lutego 2019 r., II CSK 700/17
Legalis, nr 1875029

1. Zgodnie z regulacjami ustawowymi Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa zobowiązana jest do wykonywania określonych praw Skarbu Państwa, do objęcia nieruchomości we władanie i realizowania faktycznego władztwa nad tymi nieruchomościami, pobierania pożytków itd., bez jednoczesnej utraty własności tych nieruchomości przez Skarb Państwa. Agencja pełni zatem ustawowe zastępstwo Skarbu Państwa w wykonywaniu prawa własności wobec osób trzecich, występując jako wyłączny dysponent danego prawa (działa w imieniu własnym, ale na rachunek powierzającego).

2. Nie można utożsamiać Agencji ze Skarbem Państwa. Występuje ona bowiem w obrocie prawnym samodzielnie, jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot, któremu ustawa przyznała osobowość prawną. Ponieważ cechą osoby prawnej jest zdolność do tego, by być podmiotem praw i obowiązków, przeto Agencji przysługuje zdolność prawna. Według panującej powszechnie w doktrynie tzw. teorii organów osoba prawna działa „sama przez organy”. Działania te oraz ich skutki przypisuje się samej osobie prawnej, której wobec tego przysługuje pełna, nieograniczona zdolność do działania. Agencja jest instytucją powierniczą Skarbu Państwa, gdyż na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc „własną” odpowiedzialność za te działania.

Wyrok SN z 3 lipca 2019 r., II CSK 467/18
Legalis, nr 1967555

W rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2196 ze zm.) nie są nieruchomościami rolnymi takie, które są wprowadzone takimi w znaczeniu przyjętym w art. 46¹ KC, lecz w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na inne cele niż rolne.

Postanowienie SN z 18 kwietnia 2019 r., IV CSK 464/18
Legalis, nr 1898276

Wartość gospodarstwa rolnego przekazanego spadkobiercy (następcy) w drodze umowy zawartej w trybie art. 52 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin nie podlega zaliczeniu na należną temu spadkobiercy schedę spadkową na podstawie art. 1039 KC.

Postanowienie SN z 13 czerwca 2019 r., I CSK 799/18
Legalis, nr 1947705

Osobę fizyczną wtedy można uznać za rolnika indywidualnego opisanego w hipotezie art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, jeżeli m.in. przez co najmniej pięć lat nie włądała jako właściciel, posiadacz samoistny lub dzierżawca nieruchomościami rolnymi, których łączna powierzchnia użytków rolnych przekraczała 300 ha.

Wyrok SA w Białymstoku z 14 marca 2019 r., I ACa 816/18
Legalis, nr 2239101

Zadysonowanie nieruchomościami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez ich sprzedaż na rzecz innych podmiotów to przypadek działania w sferze uprawnień właścicielskich dominum, nie zaś z wykorzystaniem atrybutów władzy imperium, bo zasada się na równości stron tego stosunku prawnego i opiera się na instytucjach prawa cywilnego. Stąd wykluczyć należy odpowiedzialność odszkodowawczą państwowej osoby prawnej na podstawie art. 160 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego za niezgodne z prawem działania organów państwa.

Wyrok SA w Poznaniu z 19 marca 2019 r., I ACa 706/18
Legalis, nr 2108045

Oceny co do władztwa jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa nad gruntem nie zmienia fakt ustanowienia na rzecz przedsiębiorcy energetycznego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu, gdyż prawo to nie wyklucza posiadania zależnego gruntu przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa w formie zarządu. Zauważyć bowiem należy, że sprawowanie władztwa nad rzeczą w ramach służebności przesyłu ogranicza się jedynie do wykonywania określonych czynności w stosunku do rzeczy cudzej lub też z jej użyciem, których zakres jest znacznie węższy niż ten związany ze wskazanymi przez ustawodawcę w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych formami posiadania zależnego.

Wyrok WSA w Gdańsku z 22 maja 2019 r., I SA/Gd 470/19
Legalis, nr 1951192

Opodatkowanie rolnictwa

I.

Przedsiębiorca przesyłowy, który zawarł z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe umowę o ustanowienie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, nie jest podatnikiem podatku od nieruchomości od tych gruntów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2018 r.

II.

1. To nie firmy energetyczne, tylko Lasy Państwowe były podatnikiem podatku od gruntów znajdujących się pod instalacjami przesyłowymi.

2. Przedsiębiorstwo przesyłowe, które zawarło z Lasami Państwowymi umowy umożliwiające wykonywanie służebności przesyłu na gruntach Skarbu Państwa do końca 2018 r., nie było podatnikiem podatku od nieruchomości.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 9 grudnia 2019 r., II FPS 3/19
Legalis, nr 2258712

Działalność rolnicza, na którą składa się produkcja roślinna i zwierzęca oraz świadczenie usług rolniczych, jest działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o VAT. Co więcej, jeżeli dana maszyna rolnicza może być wykorzystywana w konkretnym gospodarstwie rolnym danego rolnika, to świadczone tymi urządzeniami usługi na rzecz innych podmiotów należy zakwalifikować jako usługi rolnicze.

Wyrok NSA z 10 stycznia 2019 r., I FSK 69/17
Legalis, nr 1881568

Nie każdy rolnik w znaczeniu potocznym jest rolnikiem w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług. Ustawa o VAT zawiera samodzielną definicję zarówno działalności gospodarczej (art. 15 ust. 2), jak i działalności rolniczej (art. 2 pkt 15). Gospodarstwo rolne może być współwłasnością kilku osób, w tym także może stanowić współwłasność małżeńską. Z uwagi na specyfikę sytuacji tych podmiotów ustawodawca w sposób szczególnie określił też status podatnika, wskazując, że podatnikiem VAT czynnym może być w takim przypadku tylko jedna osoba, tj. ta, która złoży zgłoszenie rejestracyjne. Art. 96 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług jest jedynie dopełnieniem regulacji zawartej w art. 15 ust. 4 i 5 tej ustawy.

Wyrok NSA z 7 czerwca 2019 r., I FSK 790/17
Legalis, nr 2194484

Pod pojęciem działalności gospodarczej zawartym w art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług należy rozumieć również prowadzenie działalności rolniczej. Pojęcie podatnika podatku od towarów i usług obejmuje zaś swym zakresem wszystkie podmioty, które prowadzą określoną działalność, w tym rolniczą, występując w profesjonalnym obrocie gospodarczym. Zatem rolnik, w świetle przepisów ustawy, posiada status podatnika prowadzącego działalność gospodarczą.

Wyrok WSA w Gdańsku z 16 stycznia 2019 r., I SA/Gd 1083/18
Legalis, nr 1873622

Terminu „zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej” nie można utożsamiać ze „związaniem z prowadzeniem działalności gospodarczej”, zdefiniowanym w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. „Zajęcie gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej” jest pojęciem węższym niż „związanie z prowadzeniem działalności gospodarczej”, bowiem grunt zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej zawsze będzie gruntem związanym z prowadzeniem tej działalności, natomiast grunt związany z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zawsze będzie gruntem zajęтым na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 31 stycznia 2019 r., I SA/Go 534/18
Legalis, nr 1878419

Dla zastosowania zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych gruntów stanowiących gospodarstwo rolne pojęcie nieruchomości rolnej zdefiniowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma znaczenia. Nieruchomość stanowiąca gospodarstwo rolne w myśl tej ustawy, jeśli nie jest nim w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, nie może skorzystać ze zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Wyrok WSA w Poznaniu z 22 maja 2019 r., I SA/Po 12/19
Legalis, nr 1943373

Opodatkowanie usług rolniczych oparte jest na metodzie wyboru, co oznacza, że podmiot wykonujący działalność rolniczą może być opodatkowany jako rolnik ryczałtowy korzystający ze zwolnienia z opodatkowania na zasadzie art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług albo jako zarejestrowany czynny podatnik VAT na zasadach ogólnych.

Wyrok WSA w Lublinie z 18 lipca 2019 r., I SA/Lu 228/19
Legalis, nr 2212360

W przypadku rolnika ryczałtowego zwolnienie, o którym mowa w przepisie art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, wynika z mocy prawa – rol-

nik ryczałtowy nie ma bowiem obowiązku rejestrowania się jako podatnik zwolniony, co wynika z art. 117 ustawy o podatku od towarów i usług, natomiast rezygnacja ze zwolnienia jest aktem dobrowolnym. To bowiem podatnik decyduje, czy będzie korzystał z tego zwolnienia, czy też nie. Jak zaś stanowi art. 43 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, warunkiem rezygnacji ze zwolnienia przewidzianego dla rolnika ryczałtowego jest dokonanie zgłoszenia rejestracyjnego. W przypadku rezygnacji ze zwolnienia, o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku od towarów i usług, podatnik winien złożyć zgłoszenie rejestracyjne naczelnikowi urzędu skarbowego przed początkiem miesiąca, w którym rezygnuje z tego zwolnienia.

Wyrok WSA w Opolu z 11 grudnia 2019 r., I SA/Op 392/19
Legalis, nr 2268738

Nie można przyjąć, iż decydujące znaczenie dla opodatkowania gruntu podatkiem od nieruchomości czy podatkiem rolnym ma klasyfikacja w ewidencji gruntów i budynków, gdzie jest sklasyfikowany jako użytek rolny. Decydujące znaczenie będzie bowiem miało, zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustalenie, czy grunt ten jest zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyrok WSA w Kielcach z 31 grudnia 2019 r., I SA/Ke 446/19
Legalis, nr 2274034

Ubezpieczenie społeczne rolników

I.

1. Mówiąc o funkcji gospodarstwa rolnego, nie można pomijać definicji zawartej w art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2336 ze zm.), w której przez gospodarstwo rolne rozumie się każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej, tj. działalności w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej. Nie bez znaczenia jest także to, że ubezpieczeniu wypadkowemu podlegają rolnicy, których gospodarstwa rolne obejmują obszar powyżej 1 ha przeliczeniowego, a zatem z uwzględnieniem ustalonego statystycznie dochodu z gospodarstwa. Nieporozumieniem jest zatem przypisywanie cechy rolnika posiadaczom gospodarstw rolnych prowadzących je na zasadzie autarkii – prowadzących działalność rolniczą wyłącznie na własne potrzeby, „których posiadacze nie sprzedają swoich produktów, lecz sami zużywają”. Znane ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników sformułowania „działalność na własny rachunek” i „działalność w zakresie produkcji” określają działalność rolniczą jako produkcję nakierowaną na potrzeby rynku. Inaczej nie można w ogóle mówić o tytule ubezpieczenia jako pracy lub działalności.

2. Czynności związane wyłącznie z prowadzeniem gospodarstwa domowego przez rolnika lub domownika nie są czynnościami przy pracy rolniczej ergo zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, lecz bez związku z pracą rolniczą nie jest wypadkiem chronionym w art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 pkt 1, 3 i 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Choć notoryjnie wszystkie wypadki powstałe na terenie gospodarstwa rolnego są wypadkami przy pracy rolniczej, gdyż w zdecydowanie liczniejszych sytuacjach powstają one w związku z taką pracą, to stwierdzenie to może zostać obalone przez wykazanie, że w konkretnej sytuacji wypadek zaistniał na terenie gospodarstwa nie pozostaje w związku z pracą rolniczą. Dzieje się tak wtedy, gdy zdarzenie ma związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (domowego), a nie ma związku z prowadzeniem produkcji rolnej.

II.

Zdarzenie mające związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, lecz bez związku z pracą rolniczą (np. przy robieniu przetworów do użytku domowego), nie jest wypadkiem w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 299 ze zm.).

Wyrok SN z 21 lutego 2019 r., I UK 436/17
OSNAPiUS 2019, nr 10, poz. 126, s. 122

Co do zasady odbywanie nauki w szkole średniej w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania może uniemożliwiać pracę w gospodarstwie rolnym w rozmiarze pozwalającym na zaliczenie tej pracy do okresu stażu emerytalnego. Jednakże gdy odległość pomiędzy miejscem zamieszkania ubezpieczonego a szkołą wynosiła do 10 km, zaś czas dojazdu do szkoły zajmował 20–30 minut, uzasadnione jest założenie, zgodnie z którym bez szkody dla efektów nauki w szkole średniej można wykonywać na tyle znaczącą część obowiązków związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (również w sensie czasowego zaangażowania w realizację tych obowiązków), że nie można mówić o pracy dorywczej lub doraźnej pomocy świadczonej zwyczajowo przez dzieci zamieszkujące na terenach wiejskich.

Wyrok SN z 5 marca 2019 r., I UK 483/17
Legalis, nr 1882681

1. Z samego faktu posiadania gospodarstwa nie nabywa się uprawnień do podlegania ubezpieczeniom społecznym rolników bez rzeczywistego prowadzenia działalności rolniczej, zwłaszcza gdy odłogowane dzierżawione gospodarstwo rolne miało intencyjnie służyć jako wyłącznie deklarowany, tyle że bezpodstawny tytuł podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu z niższym obowiązkiem składkowym w porównaniu do obowiązku opłacania składek z nieprzerwanie kontynuowanej działalności

pozarolniczej. Bez spełnienia koniecznego warunku prowadzenia działalności rolniczej sporny tytuł podlegania rolniczym ubezpieczeniom społecznym nie powstaje, co wymagało jego negatywnego skorygowania w decyzji rolniczego organu rentowego, bez względu na to, czy doszło do przedawnienia terminu zwrotu nienależnie opłaconych składek z tego nieistniejącego tytułu.

2. W sytuacji gdy obowiązek ubezpieczeń społecznych nie istniał w spornym przedziale czasu, a za ten okres płatnik opłacił składki, to zapłacone składki były świadczeniami nienależnymi („nadpłaconymi”), w związku z czym mogą być przez organ rentowy zaliczone na poczet innych (wymagalnych bądź przyszłych) należności składkowych albo powinny być zwrócone za okres nieprzedawniony, z ryzykiem strony nieodzyskania przedawnionego zwrotu składek, które opłaciła bez podstawy prawnej z nieistniejącego, bo bezpodstawnie i bezzasadnie deklarowanego tytułu rolniczych ubezpieczeń społecznych.

Postanowienie SN z 6 marca 2019 r., II UK 55/18
Legalis, nr 1882620

1. Jedynie wykonywanie stałej pracy w gospodarstwie rolnym, w którym osoba zainteresowana zamieszkuje lub ma możliwość codziennego wykonywania prac związanych z prowadzoną działalnością rolniczą, w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, pozwala na przyjęcie ziszczenia się przesłanek z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stała praca w gospodarstwie rolnym nie polega na codziennym wykonywaniu czynności rolniczych, co ze względu na rozmiar gospodarstwa lub rodzaj produkcji rolnej może nie być w pewnych okresach konieczne, lecz polega na gotowości do wykonania pracy rolniczej, jeżeli sytuacja tego wymaga, dlatego wymogiem jest zamieszkiwanie w pobliżu gospodarstwa rolnego, co zapewnia dyspozycyjność osoby pracującej w gospodarstwie.

2. Nauka w szkole średniej w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania, odbywana w systemie dziennym uniemożliwia – co do zasady – podjęcie stałej pracy w gospodarstwie rolnym w rozmiarze pozwalającym na zaliczenie tej pracy do okresu zatrudnienia. Nie oznacza to wyłączenia a priori takich okresów przy ustalaniu prawa do emerytury, ale konieczność badania każdego przypadku indywidualnie.

Postanowienie SN z 20 marca 2019 r., I UK 88/18
Legalis, nr 1887504

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r., Nr 7, poz. 24 ze zm.) przyjmuje jako zasadę, że przesłanką wypłaty rolnikowi należnej renty lub emerytury jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, co wiąże się z wyzbyciem się przez niego własności i posiadania gospodarstwa rolnego. Przeniesienie własności gospodarstwa może nastąpić na podstawie umów uregulowanych w Kodeksie cywilnym (darowizny, dożywocia) albo na podstawie odrębnego typu

umowy nazwanej, określonej w art. 84 i 85 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jako umowa z następcą i umowa w celu wykonania umowy z następcą (umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy). Wybór rodzaju umowy prowadzącej do wyzbycia się gospodarstwa rolnego należy do stron; jeżeli zdecydują się one na jedną z umów przeniesienia własności gospodarstwa przewidzianych w Kodeksie cywilnym, to wyłączona jest możliwość zakwalifikowania takiej umowy jako umowy z rolnikiem – następcą.

Postanowienie SN z 10 kwietnia 2019 r., IV CSK 327/18
Legalis, nr 1894217

1. Dla zakwalifikowania pracy kierowcy ciągnika jako wykonywanej w warunkach szczególnych istotne znaczenie ma to, czy była ona wykonywana w transporcie, czy w ramach rolniczych prac polowych.

2. Pracą w szczególnych warunkach jest praca „kierowcy ciągnika”, a nie praca „traktorzysty”. Takie połączenie różnych stanowisk, czyli kierowcy ciągnika i traktorzysty, nie jest zasadne, bo wspólnym mianownikiem nie musi być ciągnik rolniczy (nazywany także traktorem).

Wyrok SN z 4 grudnia 2019 r., II UK 178/18
Legalis, nr 2277338

1. W sytuacji, gdy rolnik zdecydował się przenieść nieruchomości rolną na następcę na podstawie i zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym, zawierając z następcą umowę darowizny (dożywocia, sprzedaży), to wskazany w umowie cel uważać należy tylko za motyw jej zawarcia, który nie może przesądzać o kwalifikowaniu umowy jako umowy z następcą zawartej na podstawie art. 85 i nast. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

2. Jeżeli rolnik zdecyduje się na jedną z umów przeniesienia własności gospodarstwa przewidzianych w kodeksie cywilnym, to nie może twierdzić, że jest to jednocześnie umowa z rolnikiem – następcą. Dokonany wybór determinuje prawne możliwości odzyskania przez rolnika przekazanego gospodarstwa. W przypadku umowy darowizny może to nastąpić przez jej odwołanie na podstawie art. 898 § 1 Kodeksu cywilnego, zaś w wypadku umów zawartych na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r., tj. umowy z następcą o charakterze zobowiązującym oraz umowy zawartej w celu wykonania umowy z następcą o skutkach rzeczowych, w drodze żądania ich rozwiązania przez sąd (art. 87 i 89 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

Wyrok SA w Poznaniu z 9 stycznia 2019 r., I ACa 398/18
Legalis, nr 2107247

1. Dla dokonania oceny, czy istnieją podstawy do zawieszenia części uzupełniającej renty rolniczej, istotne jest ustalenie, czy działalność rolnicza jest faktycznie prowadzona.

2. Przepis art. 28 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników należy interpretować w zgodzie z art. 6 pkt 1 i 3, w którym podmiotem ubezpieczenia nie jest właściciel lub posiadacz gospodarstwa rolnego, lecz wyłącznie osoba prowadząca działalność rolniczą w posiadanym gospodarstwie rolnym, oraz w zgodzie z art. 38 pkt 1, ustanawiającym domniemanie, że właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub zarejestrowany dzierżawca takich gruntów prowadzi na nich działalność.

3. Swoista i nietypowa konstrukcja art. 28 ust. 4 pkt 1–7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników prowadzi do sformułowania wniosku, że ustawodawca przewidziane w nim przypadki prowadzenia gospodarstwa rolnego zmarginalizował z punktu widzenia zawieszalności wypłaty świadczeń i uznał, że mimo własności lub posiadania gruntów działalność rolnicza nie jest prowadzona. Zastosowana w tym wypadku technika legislacyjna sugeruje przyjęcie, że wyliczenie zawarte w punktach 1–7 służy wyłącznie ułatwieniom dowodowym. Rolnicy będący właścicielami gospodarstw wymienionych w art. 28 ust. 4 pkt 1–7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie muszą wykazywać, że nie prowadzą w nich działalności rolniczej; ten fakt uznaje sam ustawodawca.

4. Faktyczne zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej winno dotyczyć zarówno ubezpieczonego, jak i jego małżonka.

Wyrok SA w Katowicach z 30 stycznia 2019 r., III AUa 1376/18
Legalis, nr 2239249

Przesłanka zaliczenia do okresów składkowych okresu pracy w gospodarstwie rolnym w ilości odpowiadającej co najmniej połowie pełnego wymiaru czasu pracy wiąże się z poglądem, iż praca ta ma mieć charakter ciągły, co oznacza nastawienie ubezpieczonego na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym (gotowość do jej świadczenia, dyspozycyjność) i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika.

Wyrok SA w Białymstoku z 20 lutego 2019 r., III AUa 753/18
Legalis, nr 1978689

Domownikiem rolnika może być osoba, dla której praca w gospodarstwie rolnym nie stanowi podstawowego zajęcia i stałego źródła utrzymania. Nie jest wymagane, by domownik poświęcał cały swój czas pracy na pracę w gospodarstwie rolnym osoby bliskiej, jak też nie musi czerpać środków utrzymania wyłącznie z tej pracy. O stałości pracy domownika w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 6 pkt 2 ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników decyduje zachowanie gotowości do świadczenia jej na rzecz gospodarstwa osoby bliskiej w wymiarze czasu stosownym do zakładanego przez rolnika prawidłowego jego funkcjonowania. Sam fakt zamieszkiwania wspólnie z rodzicami w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16. roku życia nie daje podstaw do przypisania takiej osobie statusu domownika. Stała praca w gospodarstwie rolnym

wymaga również pewnego psychicznego nastawienia polegającego na wiązaniu się w pewnym okresie czasu z gospodarstwem rolnym i nieszukaniu stałego zatrudnienia poza nim.

Wyrok SA w Lublinie z 26 czerwca 2019 r., III AUa 650/18
Legalis, nr 2096059

1. Prowadzenie działalności rolniczej na własny rachunek w pozostającym w posiadaniu danej osoby gospodarstwie rolnym oznacza, że z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego skutki majątkowe tej działalności przechodzą na rzecz prowadzącego ją. Z kolei osobiste prowadzenie tejże działalności to sytuacja, w której ten kto władając nim w sensie prawnym – jak właściciel, użytkownik, posiadacz samoistny lub zależny – wykonuje czynności natury funkcjonalnej, niezbędne dla racjonalnej gospodarki w tym gospodarstwie rolnym. Z uwagi na różnorodną specyfikę gospodarstw rolnych zakres i rodzaj wykonywanych czynności może być różny, jednakże w każdym przypadku chodzi o takie czynności, bez których funkcja gospodarstwa nie mogłaby być zrealizowana.

2. W treści art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników zwraca uwagę koniunkcja przesłanek zamieszkiwania i prowadzenia osobiście na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności rolniczej, wskazująca na konieczność trwałego (stałego z natury działalności) prowadzenia tejże działalności w kraju. Uprawnione jest więc stwierdzenie, że chodzi tu o centrum życiowe rolnika, czyli o jego faktyczne przebywanie w kraju z zamiarem prowadzenia działalności rolniczej. Nie wyklucza to wyjazdów rolnika za granicę, jednak pod warunkiem, że wyjazdy te nie łączą się z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej. Nie jest więc działalnością rolniczą sytuacja odwrotna, to jest stałe przebywanie za granicą i sporadyczne (okazjonalne) przyjazdy do kraju. Współwłaściciel gospodarstwa rolnego nie prowadzi więc działalności rolniczej, gdy długotrwale zamieszkuje za granicą i wykonuje tam pracę zarobkową (prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą), a do Polski przyjeżdża tylko sporadycznie lub okazjonalnie, np. na święta, wypoczynek.

Wyrok SA w Lublinie z 28 czerwca 2019 r., III AUa 843/18
Legalis, nr 2095550

„Stąła praca” domownika w gospodarstwie rolnym ma charakter czynnościowy, obliczony na aktualne i jednostkowe potrzeby wynikające z prowadzonej działalności rolniczej. Oznacza to, że rolnik ma prawo kształtować i nadzorować pracę. Pewne jest, że skoro ryzyko działalności ponosi rolnik, to ma on możliwość zlecenia domownikowi na bieżąco poszczególnych prac, planowania pracy, a ostatecznie dokonywania jej oceny.

Wyrok SA w Białymstoku z 13 listopada 2019 r., III AUa 45/19
Legalis, nr 2282471

Samo wydzierżawienie gruntów przez posiadacza, właściciela (współwłaściciela) gospodarstwa rolnego bez zawarcia stosownej ku temu umowy pisemnej na okres co najmniej 10 lat, jak i brak jej zgłoszenia w ewidencji gruntów i budynków nie niweczy domniemania prowadzenia przez niego gospodarstwa rolnego.

Wyrok SA w Katowicach z 13 listopada 2019 r., III AUa 1652/19
Legalis, nr 2281382

W rodzinach rolniczych dzieci zwyczajowo pomagają swoim rodzicom. Nie oznacza to jednak stałej gotowości w wymaganym rozmiarze czasu pracy.

Wyrok SA w Szczecinie z 14 listopada 2019 r., III AUa 160/19
Legalis, nr 2274889

Pomoc w pracach przy prowadzeniu gospodarstwa rolnego przez dziecko uczęszczające do szkoły ponadpodstawowej nie jest pracą w gospodarstwie rolnym i ma jedynie charakter pomocy rodzinnej, wypełniającej dyspozycję art. 91 § 2 KRO.

Wyrok SA w Lublinie z 12 grudnia 2019 r., III AUa 975/18
Legalis, nr 2267136

Płatności bezpośrednie i wspieranie obszarów wiejskich

Aby zostać beneficjentem pomocy w ramach przedmiotowej płatności, nie wystarczy być posiadaczem (samoistnym) działek rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale należy je również rolniczo użytkować. Sama możliwość władania gruntami rolnymi na podstawie prawa własności nie jest wystarczająca, liczy się bowiem efektywne (rzeczywiste), w sensie gospodarczym, korzystanie z gruntów, czyli faktyczne ich użytkowanie. Innymi słowy, płatność przysługuje za rolnicze użytkowanie działek rolnych. Konsekwencją tak wyraźnie przyjętej filozofii przyznawania płatności jest fakt, że właściciel nie może otrzymać takich dopłat za działki, których – w danym roku objętym przyznawaną płatnością – nie posiadał, nie prowadził na nich upraw, a więc nie utrzymywał ich zgodnie z zasadami zwykłej dobrej praktyki rolniczej.

Wyrok SN z 11 kwietnia 2019 r., V KK 165/18
Legalis, nr 1920518

Przejmujący posiadanie gruntów rolnych, zgłoszonych wcześniej do płatności bezpośrednich przez przekazującego te grunty, powinien złożyć wniosek do organu, do którego złożył wniosek przekazujący te grunty, z czego należy wywodzić, że w takiej

sytuacji właściwość miejscowa organu nie ulega zmianie, a jedynie w miejsce dotychczasowej strony (przekazującego) wstępuje nowy podmiot (przejmujący).

Wyrok NSA z 10 lipca 2019 r., I GSK 1331/18
Legalis, nr 2232728

Instytucja prawna pomocy młodym rolnikom nie została uregulowana w sposób wyczerpujący w prawie UE. Otóż bowiem zgodnie z art. 13 ust. 4 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich indywidualną decyzję o przyznaniu wsparcia na podjęcie działalności przez młodych rolników podejmuje się nie później niż 18 miesięcy po podjęciu działalności – co należy szczególnie podkreślić – zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwach członkowskich. Zatem prawodawca unijny, regulując konstrukcję prawną pomocy młodym rolnikom, odwołał się do przepisów krajowych. W konsekwencji, w określonym zakresie, również przepisy krajowe mają wpływ na ostateczny kształt prawny przedmiotowej konstrukcji prawnej. W tym przypadku przepisy krajowe nie tyle stanowią uzupełnienie wskazanych powyżej przepisów prawa UE, co raczej współtworzą – poprzez wyraźne odesłanie – konstrukcję prawną instytucji „ułatwienia startu młodym rolnikom”.

Wyrok NSA z 17 września 2019 r., I GSK 1335/18
Legalis, nr 2247945

Na gruncie art. 4 ust. 8 rozporządzenie Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.Urz. UE L 2011, Nr 25, s. 8) warunki można uznać za stworzone sztucznie, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności faktycznych można przyjąć, że nie miałyby one miejsca, gdyby podmiot działał rozsądnie, kierując się zgodnymi z prawem motywami innymi niż uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu wsparcia. Omawiana klauzula generalna nie dotyczy konkretnych sytuacji, jakie mogą powstać na gruncie konkretnej pomocy (płatności). Z założenia klauzula ta musi zatem obejmować całość bądź istotną część zjawiska uznawanego za sztuczne wykreowanie określonych elementów stanów faktycznych (czy też manipulowanie nimi) tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałyby w „normalnym” układzie rzeczy zastosowanie, ale innemu przepisowi – dla podmiotu tej kreacji (manipulacji) korzystniejszemu. Klauzula taka jest związana ze zjawiskiem nadużycia prawa. Klauzula taka skierowana jest na przeciwdziałanie nadużyciu prawa. W klauzuli generalnej art. 4 ust. 8 rozporządzenia nr 65/2011 określa się zarówno kryteria oceny zachowań beneficjentów z punktu widzenia potrzeby utrzymania pewnej adekwatności przy-

znawanej pomocy oraz ewentualne skutki prawne stwierdzenia faktu, że zachowanie beneficjenta prowadzi do sytuacji, w której przyznanie pomocy (płatności) staje się nieadekwatne. Ogólna klauzula musi zawierać kryteria oceny *ex post* działań już przeprowadzonych (dokonanych) przez beneficjenta. Kryteria te umożliwiają ustalenie, które ze wskazanych działań nie są akceptowane i jaki jest skutek ewentualnej dezakceptacji postępowania beneficjenta.

Wyrok NSA z 8 listopada 2019 r., I GSK 1619/18
Legalis, nr 2260435

W konstrukcji art. 30 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 2011, Nr 25, s. 8) zwrotem niedookreślonym jest sformułowanie „sztucznie stworzyli warunki”. Ustalenie znaczenia tego pojęcia może mieć miejsce wyłącznie w ściśle określonym stanie faktycznym. Jednocześnie interpretator jest zobligowany – celem ustalenia, czy zachodzi owo sztuczne stworzenie warunków – do porównania stanu faktycznego z określonym stanem wzorcowym, który jednak nie został przez prawodawcę bezpośrednio i ściśle sprecyzowany. Interpretator musi w tym przypadku, sięgając do reguł pozaprawnych, ustalić, czy zachodzi w danym przypadku sztuczne stworzenie warunków. Ustawodawca określił natomiast cel sztucznego stworzenia warunków, którym jest uzyskanie korzyści sprzecznych z celami danego systemu wsparcia.

Wyrok NSA z 8 listopada 2019 r., I GSK 1620/18
Legalis, nr 2262471

Prawo do uzyskiwania płatności rolniczych związanych z gospodarowaniem gruntami rolnymi nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym. Wynika z regulacji prawnych wytyczonych szczegółowymi regulacjami prawa Unii Europejskiej. Wymaga to od beneficjentów tych płatności profesjonalnej wiedzy, w tym zasad dotyczących przyznawania pomocy, z której mogą, ale nie muszą korzystać. Nakłada to na nich również obowiązki w zakresie działania odpowiednio staranne i zgodnie z prawem. Beneficjent bowiem, składając wniosek o płatności, składa również oświadczenie o znajomości prawa i reguł związanych z przyznawaniem płatności. Złożenie takiej deklaracji pozwala organom przyjąć, że rolnik zna prawo i reguły dotyczące uzyskiwania płatności. Tak więc beneficjent we własnym imieniu, świadomie i odpowiedzialnie deklaruje spełnienie warunków do uzyskania płatności.

Wyrok NSA z 14 listopada 2019 r., I GSK 551/19
Legalis, nr 2262431

1. Przepis art. 30 rozporządzenia nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 2009.30.16) zawiera tzw. klauzulę generalną pozwalającą organom administracyjnym na podejmowanie działań mających na celu zapobieżenie obejścia prawa przez podmioty ubiegające się o przyznanie płatności i ich otrzymanie wbrew intencjom prawodawcy unijnego.

2. Na gruncie art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 warunki można uznać za stworzone sztucznie, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności faktycznych można przyjąć, że nie miałyby one miejsca, gdyby podmiot działał rozsądnie, kierując się zgodnymi z prawem motywami innymi niż uzyskanie korzyści sprzecznej z celami systemu wsparcia. Omawiana klauzula generalna nie dotyczy konkretnych sytuacji, jakie mogą powstać na gruncie konkretnej pomocy (płatności). Z założenia klauzula ta musi zatem obejmować całość bądź istotną część zjawiska uznawanego za sztuczne wykreowanie określonych elementów stanów faktycznych (czy też manipulowanie nimi) tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałby w „normalnym” układzie rzeczy zastosowanie, ale innemu przepisowi – dla podmiotu tej kreacji (manipulacji) korzystniejszemu. W klauzuli generalnej art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 określa się zarówno kryteria oceny zachowań beneficjentów z punktu widzenia potrzeby utrzymania pewnej adekwatności przyznawanej pomocy oraz ewentualne skutki prawne stwierdzenia faktu, że zachowanie beneficjenta prowadzi do sytuacji, w której przyznanie pomocy (płatności) staje się nieadekwatne.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2019 r., I GSK 1512/18
Legalis, nr 2290157

Termin przewidziany w § 25 ust. 2 rozporządzenia rolnośrodowiskowego do złożenia wniosku o przyznanie płatności, jak i złożenia dokumentów o przejęciu zobowiązań beneficjenta oraz dokumentu potwierdzającego przeniesienie posiadania ma charakter terminu prawa materialnego o charakterze prekluzyjnym, który nie podlega przywróceniu.

Wyrok WSA w Kielcach z 27 czerwca 2019 r., I SA/Ke 157/19
Legalis, nr 1975203

Rolnik, który podejmuje się – w zamian za płatności – realizacji programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat, zobowiązuje się w ten sposób do realizacji ściśle określonych działań zgodnych z planem rolnośrodowiskowym, w tym przestrzegania ponadpodstawowych wymogów określonych dla danego wariantu.

Wyrok WSA w Poznaniu z 10 lipca 2019 r., III SA/Po 742/18
Legalis, nr 1978322

Brzmienie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, w zakresie, w jakim nakłada na młodego rolnika sprawującego faktyczną i trwałą kontrolę nad osobą prawną dodatkowy warunek w postaci uzyskania numeru identyfikacyjnego w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, jest sprzeczny z brzmieniem art. 49 ust. 1 lit. b rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 roku, który takiego warunku nie przewiduje.

Wyrok WSA w Białymstoku z 20 listopada 2019 r., I SA/Bk 499/19
Legalis, nr 2259100

Skoro ustawodawca założył, że ubieganie się o zwrot podatku trwa nawet kilka miesięcy od daty nabycia oleju napędowego, to wyzbycie się gospodarstwa rolnego i utrata statusu producenta rolnego na moment złożenia wniosku nie może determinować prawa do zwrotu podatku. Wyzbycie się posiadania gruntów rolnych przed terminem uprawniającym do złożenia wniosku, z uwagi na długotrwały proces jego zwrotu oraz cel wprowadzenia tej regulacji (częściowy zwrot poniesionych przez producenta rolnego wydatków z tytułu zakupu oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej), nie powinno zatem stanowić przeszkody do złożenia wniosku o zwrot podatku, o ile pozostałe warunki są spełnione. Wykładając art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, należy bowiem przyjmując, że wprowadzone w tym przepisie wyrażenie „będących w posiadaniu lub współposiadaniu producenta rolnego” odnosi się do określenia właściwości organu uprawnionego do rozpoznania wniosku, a nie zachowania prawa do złożenia wniosku.

Wyrok WSA w Olsztynie z 29 listopada 2018 r., I SA/OI 563/18
Legalis, nr 1857203

1. Przy orzekaniu o zwrocie środków nie można poprzestać wyłącznie na ustaleniu, że doszło do ich wydatkowania z naruszeniem procedur, ale konieczne jest również stwierdzenie, czy i w jaki sposób to naruszenie wpłynęło na możliwość chociażby potencjalnej szkody dla budżetu ogólnego UE, gdyż nie każda nieprawidłowość będzie powodować konieczność dochodzenia zwrotu dofinansowania. Aby zatem orzec o zwrocie środków, niezbędne jest wykazanie dwóch przesłanek, a mianowicie: po pierwsze, musi zaistnieć naruszenie procedur, a po drugie, ich naruszenie spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie ogólnym UE.

2. Stosowanie wyrażonych w art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.) zasad zachowania uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz proporcjonalności i przejrzystości

stości przejawia się m.in. w tym, że mają one zapewnić, po pierwsze, równy dostęp do zamówień publicznych wszystkim potencjalnym wykonawcom, a po drugie, uzyskanie przez zamawiającego wszelkich możliwych ofert. To z kolei zapewnić ma wybór oferty najkorzystniejszej oraz najlepsze (najbardziej efektywne) wykorzystanie środków publicznych (w tym środków UE). Naruszenie przepisów ustawy przez zamawiającego, które eliminuje lub może eliminować z postępowania niektórych potencjalnych wykonawców, co do zasady wywołuje ryzyko wyrządzenia szkody w środkach publicznych. Eliminacja ta (także potencjalna) może bowiem prowadzić do pominięcia oferty najlepszej, która na skutek wadliwego działania zamawiającego w ogóle nie została zgłoszona. Z kolei przy opracowywaniu SIWZ zamawiający zobowiązany jest zachować niezbędną równowagę między jego interesem, polegającym na uzyskaniu gwarancji należytego wykonania zamówienia, a interesem potencjalnych wykonawców, których nie wolno, w drodze wprowadzenia w SIWZ nadmiernych wymagań lub niedochowania obowiązku informacyjnego przez zamawiającego, z góry eliminować z udziału w przetargu i dopuszczać do udziału w nim tylko niewielki krąg wykonawców.

Wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2019 r., IV SA/Po 599/19
Legalis, nr 2260094

Przysługujący spadkobiercy 7-miesięczny termin do złożenia wniosku warunkujący wstąpienie do toczącego się postępowania w miejsce zmarłego rolnika ma charakter materialny, co oznacza niemożność orzekania o jego przywróceniu. Postępowanie takie wyklucza jednak przede wszystkim przepis prawa, tj. art. 27 ust. 10 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, wprost stanowiąc, że termin określony w art. 27 ust. 2 ustawy nie podlega przywróceniu.

Wyrok WSA w Kielcach z 19 grudnia 2019 r., I SA/Ke 379/19
Legalis, nr 2270055

Reforma rolna

Decyzja administracyjna, o jakiej mowa w § 5 rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 10, poz. 51), ma charakter deklaracyjny, wywiera skutek rzeczowy (w tym sensie, że stwierdza, iż prawo własności przysługiwało przez cały czas pierwotnemu właścicielowi bez konieczności powrotnego przeniesienia tego prawa) i stanowi wyłączną podstawę do uzyskania przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wiedzy, że Skarb Państwa nie nabył z mocy prawa własności nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu

z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Uzyskanie takiej decyzji jest też niezbędne do skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego, bowiem jest ona wiążąca dla sądu w sprawie o odszkodowanie i stanowi prejudykat.

Wyrok SN z 28 marca 2019 r., I CSK 41/18
Legalis, nr 1899338

Na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, można orzekać nie tylko w zakresie norm obszarowych, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej, ale także powinna być oceniana możliwość wyłączenia spod działania art. 2 ust. 1 lit. e dekretu o reformie rolnej tej części nieruchomości, która nie była funkcjonalnie powiązana z gospodarstwem rolnym, a więc nie mogła być przeznaczona na cele określone w dekrete. „Związek funkcjonalny” zachodzi, gdy nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie gospodarstwa rolnego bez części rezydencjalnej i odwrotnie.

Wyrok NSA z 26 kwietnia 2019 r., I OSK 1611/17
Legalis, nr 1943826

O braku związku funkcjonalnego mleczarni z gospodarstwem rolnym nie może świadczyć okoliczność, że mleczarnia, a nawet budynki gospodarcze znajdujące się na nieruchomości istniały przed ich zakupem, lecz z jakich powodów doszło do jej zakupu. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem, że fakt położenia nieruchomości zabudowanej mleczarnią na terenie miasta wykluczał możliwość uznania, że nieruchomość podlegała działaniu dekretu o reformie rolnej. O tym, że położenie nieruchomości czy to w granicach miasta, czy na obszarze wsi nie jest wyłącznym kryterium uznania nieruchomości za nieruchomość ziemską w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej świadczy treść tego przepisu, która przewidywała odrębne normy obszarowe dla powierzchni ogólnej nieruchomości ziemskiej (100 ha) i dla wchodzących w ich skład użytków rolnych (50 ha). Przemawia za tym także ustawodawstwo przedwojenne. Zarówno w ustawie z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast (Dz. U. Nr 51, poz. 346), jak i uchylającym ten akt rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (Dz. U. Nr 42, poz. 372) ustawodawca w konstrukcji przepisów użył sformułowań „do nieruchomości ziemskich, położonych w obrębie miast (...)” oraz „do nieruchomości ziemskich, położonych w granicach administracyjnych miast (...)” (por. art. 24 ww. ustawy i art. 30 wskazanego rozporządzenia), co jednoznacznie wskazuje, że nieruchomości te mogły znajdować się w granicach miast.

Wyrok NSA z 23 maja 2019 r., I OSK 4438/18
Legalis, nr 1951170

Następca prawny właścicieli majątków ziemskich, które nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.), ma interes prawny w postępowaniu nadzwyczajnym zmierzającym do kontroli legalności dokumentu nadania ziemi wydanego na podstawie § 33 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 10, poz. 51 ze zm.).

Wyrok NSA z 22 października 2019 r., I OSK 347/18
Legalis, nr 2253632

Nabycie nieruchomości ziemskich o charakterze rolniczym było nabyciem z mocy prawa o charakterze pierwotnym. Skarb Państwa uzyskiwał własność tych nieruchomości bez potrzeby jakiejś odrębnej czynności prawnej, w szczególności orzeczenia wojewody (przedtem wojewódzkiego urzędu ziemskiego).

Wyrok NSA z 22 października 2019 r., I OSK 363/18
Legalis, nr 2281764

Stosownie do art. 91 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1989 r., Nr 14, poz. 74), w brzmieniu obowiązującym do dnia 5 grudnia 1990 r., grunty państwowe położone na obszarach miast, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej i nieoddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste weszły w skład Państwowego Funduszu Ziemi. Przepis ten dotyczył zatem gruntów niebędących uprzednio gruntami PFZ, ale, co jest istotne, gruntów położonych na obszarze miast.

Wyrok NSA z 14 listopada 2019 r., I OSK 2943/18
Legalis, nr 2259180

Państwowy Fundusz Ziemi nie miał osobowości prawnej, funkcjonując w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa. Fundusz ten został utworzony w celu zrealizowania przebudowy ustroju rolnego, a zarządzanie nim ustawodawca powierzył Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464) art. 3 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o przeprowadzeniu reformy rolnej stanowił zasadniczą podstawę prawną funkcjonowania Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero bowiem w przepisach przejściowych ustawy z dnia 28 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), w art. 91 i 92, zamieszczone zostały bardziej szczegółowe regulacje dotyczące Państwowego Funduszu Ziemi.

Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., I OSK 2970/18
Legalis, nr 2266340

Co do zasady sąd powszechny nie ma uprawnienia do samodzielnego ustalania, czy nieruchomość jest objęta działaniem dekretu o reformie rolnej, a rozstrzygnięcie tej kwestii należy do organu administracji.

Wyrok SA w Gdańsku z 12 listopada 2019 r., V ACa 428/19
Legalis, nr 2282126

Inne

Pojęcie „zabudowa zagrodowa” zostało zdefiniowane w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.). Stanowią ją w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych czy też w gospodarstwach leśnych. W takim ujęciu oznacza to zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, zlokalizowany w obrębie jednego podwórza. Ponadto zabudowa zagrodowa jako siedlisko oznacza, że są to funkcjonalnie zorganizowane w ramach jednego podwórka zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym), jak i mieszkaniowym, lecz służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego.

Wyrok NSA z 7 lutego 2019 r., II OSK 700/17
Legalis, nr 1916893

1. Warunkiem wkroczenia w uprawnienia właścicielskie przy sporządzaniu planu, a także warunkiem realizacji zgłaszanych przez podmioty zewnętrzne wobec administracji żądań w formie wniosków, uwag i dyskusji publicznej oraz ich oceny dokonywanej przez organy gminy jest zachowanie zasady proporcjonalności. Zachowanie proporcjonalności w treści planów miejscowych oznacza, że w trakcie procedury sporządzania tych aktów prawnych nastąpiło wyważenie interesów, w tym zwłaszcza interesów zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne wobec administracji.

2. W świetle art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji brak jest podstaw do ograniczania w uchwale gminy możliwości lokalizacji ferm hodowli drobiu, trzody chlewnej i biogazowni na terenach prawnie chronionych, w sytuacji gdy uchwała dopuszcza lokalizację na tych terenach przedsięwzięć mogących zawsze lub w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, do których ochrony został wyznaczony obszar ochrony prawnej. Wprowadzenie do planu miejscowego tego rodzaju ograniczeń, o ile uznać je za mieszczące się w granicach władztwa planistycznego gminy, wymagałoby szczegółowego i złożonego uzasadnienia wobec treści art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Uzasadnienie wprowadzenia do planu miejscowego ograniczenia lokalizacji ferm hodowli drobiu, trzody chlewnej i biogazowni na terenach prawnie chronionych winno wskazywać na proporcjonalność środka ograniczenia praw właścicieli jako bardziej właściwego niż wskazanie konkretnych terenów, na których istnieje możliwość lokalizowania nowych ferm hodowli drobiu, trzody chlewnej i biogazowni, przy czym wskazanie tych terenów w planie i w studium winno być skonfrontowane z oczekiwaniami zainteresowanych, zgłaszanymi w postaci wniosków, uwag i w trakcie dyskusji publicznych.

4. Ocena wyważenia interesów stron przy wprowadzaniu ograniczenia w hodowli drobiu i trzody chlewnej, wymaga uwzględnienia interesu mieszkańców, ale również interesu hodowców, co do których organ nie dokonał analizy wielkości hodowli.

Wyrok NSA z 12 marca 2019 r., II OSK 3553/18
Legalis, nr 1940293

Rozwój gospodarstw rolnych pod względem powierzchniowym powoduje, że może się ono składać z wielu działek położonych niekiedy w znacznym oddaleniu od siebie, a jednocześnie mechanizacja procesów agrotechnicznych pozwala mimo to na ich uprawę. Pozwala to na przyjęcie, że nowoczesne gospodarstwo rolne stanowi zorganizowaną całość gospodarczą, nawet jeżeli wchodzące w jego skład grunty rolne bezpośrednio ze sobą nie sąsiadują i są rozrzucone na znacznym terenie.

Wyrok NSA z 2 kwietnia 2019 r., II OSK 2293/17
Legalis, nr 1895392

Współczesny charakter gospodarki rolnej powoduje utratę aktualności tradycyjnego rozumienia pojęcia zagrody, rozumianego jako zespół budynków i budowli zlokalizowanych w obrębie „działki siedliskowej”, tworzących zagrodę, a więc budynki i budowle skoncentrowane wokół wspólnego obejścia. Obiekty wielkogabarytowe, jak np. silosy czy budynki inwentarskie o dużej obsadzie, znajdują się często w znacznym oddaleniu od budynku mieszkalnego i funkcjonującej przy nim zagrody w tradycyjnym znaczeniu. Produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego oraz konieczność zapewnienia bezpiecznych warunków mieszkaniowych w ramach zagrody wymuszają, aby niektóre budowle, zwłaszcza te uciążliwe dla otoczenia, pozostawały we właściwej odległości od zabudowań domowych i przydomowych. Nie istnieją aktualnie powody, aby pojęcie zagrody, rozumianej jako zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego, ograniczać do pojęcia podwórza lub obejścia, na którym przede wszystkim znajduje się budynek mieszkalny. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko).

Wyrok NSA z dnia 17 października 2019 r., II OSK 2951/17
Legalis, nr 2263052

Wykonywania pracy o charakterze stałym w gospodarstwie rolnym nie należy utożsamiać z koniecznością nieustannego, przez cały czas, ciągłego wykonywania pracy w gospodarstwie rolnym. Istota działań domownika, który nie prowadzi zawodowej działalności rolniczej na własny rachunek, sprowadza się do pomocy rolnikowi w prowadzeniu gospodarstwa, czyli do wykonywania prac wskazanych mu przez rolnika. Oznacza to, że łączenie nauki w szkole z pracą w gospodarstwie rolnym – co do zasady – nie stanowi przeszkody do zaliczenia do stażu pracowniczego okresu pracy w gospodarstwie, o ile zostanie wykazane, że stała praca rzeczywiście w gospodarstwie rolnym była wykonywana.

Wyrok NSA z 29 listopada 2019 r., I OSK 834/18
Legalis, nr 2278011

„Stała praca” w gospodarstwie nie zawsze musi polegać na codziennym wykonywaniu czynności rolniczych, gdyż – na przykład ze względu na rodzaj produkcji – niekiedy nie będzie to nawet konieczne. Polega ona jednak na pewnej systematyczności i co najmniej na gotowości do wykonywania pracy rolnej, gdy jest to niezbędne rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo. Ten element dyspozycyjności domownika potwierdza również wymóg zamieszkania domownika na terenie gospodarstwa lub w pobliżu, czyli w takiej odległości, która umożliwi jak najszybsze dotarcie na teren gospodarstwa, jeżeli zajdzie taka potrzeba, i świadczenia na rzecz gospodarstwa osoby bliskiej pracy w wymiarze czasu niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Ponadto „stała praca” wymaga pewnego nastawienia psychicznego, polegającego na wiązaniu się na określony czas z gospodarstwem rolnym. Pojmowana w ten sposób cecha stałości świadczy o istotnym znaczeniu nastawienia samego domownika na stałe świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym i odpowiadającą temu nastawieniu niezmienną możliwość skorzystania z jego pracy przez rolnika prowadzącego gospodarstwo. Stałość pracy w gospodarstwie rolnym wiąże się również z przydzieleniem pewnych zadań. Takie zlecenie oparte jest na zaufaniu, a rolnik może w tym czasie zająć się innymi pracami, mając pewność, że domownik wykona powierzone prace; pomiędzy domownikiem a rolnikiem wytwarza się więź podobna do relacji powstałych w wyniku podjęcia zatrudnienia przez pracownika; bez pomocy domownika rolnik musiałby zatrudnić inną osobę dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa.

Wyrok NSA z 5 grudnia 2019 r., I OSK 548/18
Legalis, nr 2260028

Zawarte w art. 50 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych z 22 maja 2003 r. ubezpieczeniowej pojęcie szkody i związku przyczynowego wyrażone zostało w sformułowaniu „szkoda związana z posiadaniem gospodarstwa rolnego”, które należy rozumieć jako szkodę wynikającą lub związaną z czynnościami

wchodzącymi w zakres prowadzonej działalności rolniczej, ale i samego posiadania gospodarstwa rolnego.

Wyrok SA w Rzeszowie z 28 lutego 2019 r., I ACa 779/17
Legalis, nr 2117128

Prowadzenie działalności rolniczej nie polega wyłącznie na osobistej pracy fizycznej w gospodarstwie. Działalność taka może polegać również na zarządzaniu, podejmowaniu decyzji w przedmiocie produkcji rolnej.

Wyrok SA w Lublinie z 11 grudnia 2019 r., III AUa 422/19
Legalis, nr 2271525

Nawet jeśli z jakichkolwiek przyczyn las utracił niektóre swoje cechy, takie jak np. drzewostan czy runo leśne, użytek leśny nie traci przez to swego charakteru: zmiany o charakterze faktycznym nie mogą stanowić podstawy do dokonania zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Wyrok WSA w Poznaniu z 7 lutego 2019 r., II SA/Po 808/18
Legalis, nr 1884238

Umowa darowizny zawarta w formie aktu notarialnego nie może być podstawą do nabycia wszelkich praw po wywłaszczonej, a tym samym przejścia na wnioskodawcę prawa do roszczenia odszkodowawczego w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości. Legitymację prawną do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie ma wyłącznie osoba wywłaszczona, w stosunku do której nastąpiło ograniczenie prawa do korzystania z nieruchomości, ewentualnie spadkobiercy takiej osoby albo osoba, która nabyła to prawo w wyniku przelewu przysługującej wywłaszczonemu wierzytelności. Przeniesienie prawa własności w drodze umowy darowizny stanowi rodzaj sukcesji pod tytułem szczególnym i powoduje przeniesienie praw i obowiązków związanych z prawem własności nieruchomości, lecz tylko w sferze cywilnoprawnej.

Wyrok WSA w Białymstoku z 9 maja 2019 r., II SA/Bk 157/19
Legalis, nr 1939336

Do spadku, z natury rzeczy, nie należą majątkowe prawa i obowiązki o charakterze publiczno-prawnym, wynikające z przepisów należących do innych działów prawa (prawa administracyjnego, prawa finansowego), także wówczas, gdy skutki prawne śmierci osoby fizycznej są oceniane stosownie do przepisów KC regulujących spadkobranie. Do spadku nie wchodzi prawa i obowiązki o charakterze majątkowym wynikające z przepisów prawa administracyjnego lub finansowego, nawet jeżeli te przepisy odsyłają do norm prawa cywilnego.

Wyrok WSA w Gdańsku z 22 maja 2019 r., I SA/Gd 533/19
Legalis, nr 1951201

Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej. Nie jest zatem tak, że co najmniej jeden budynek mieszkalny oraz budynki gospodarcze związane z prowadzeniem działalności rolniczej w ramach tego samego gospodarstwa rolnego muszą koniecznie mieścić się w granicach jednej działki. Nieodzownym warunkiem powstania zabudowy zagrodowej jest realizacja co najmniej jednego budynku mieszkalnego („w ramach jednego podwórza”), który będzie powiązany funkcjonalnie z innymi budynkami gospodarczymi lub inwentarskimi (także zlokalizowanymi na innych działkach), przeznaczonymi do prowadzenia działalności rolniczej w ramach jednego gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Wyrok WSA w Warszawie z 23 maja 2019 r., VIII SA/Wa 128/19
Legalis, nr 1943170

Istnienie w tym samym miejscu zabudowy zagrodowej wyklucza wprowadzenie tam w planie zabudowy mieszkaniowej.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 16 lipca 2019 r., II SA/Bd 1190/18
Legalis, nr 2194124

Darowizna stanowi rodzaj przeniesienia prawa własności pod tytułem szczególnym (sukcesja syngularna) i skutkuje przeniesieniem praw i obowiązków związanych z prawem własności nieruchomości, lecz wyłącznie w sferze cywilnoprawnej. Prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego to jedynie wierzitelnności wynikające ze stosunków cywilnoprawnych łączących osobę prowadzącą gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z wykonywaniem działalności rolniczej (np. z umów dostaw, umów ubezpieczeniowych). W skład gospodarstwa rolnego nie wchodzi natomiast prawa majątkowe związane z jego prowadzeniem, a wynikające z prawa administracyjnego.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 listopada 2019 r., II SA/Bd 464/19
Legalis, nr 2260703

Na zabudowę zagrodową składa się zespół budynków znajdujących się w obrębie jednego podwórza, z których przynajmniej jeden musi mieć charakter mieszkalny. Ten rodzaj zabudowy ściśle wiąże się więc z siedliskiem gospodarstwa rolnego, tj. tą częścią gospodarstwa, na której znajdują się budynki niezbędne do jego prowadzenia, w tym budynek mieszkalny rolnika, budynki inwentarskie i gospodarcze, które w ujęciu modelowym winny być zlokalizowane w formie skoncentrowanej w obrębie jednego „podwórza”, przy czym poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w odдалeniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko).

Wyrok WSA w Gdańsku z 20 listopada 2019 r., II SA/Gd 347/19
Legalis, nr 2258157

Określony w art. 8 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej dochód ma charakter ryczałtowy i jest ustalany niezależnie od faktycznych dochodów, jakie przynosi dane gospodarstwo. Nie ma zatem podstaw, by przyjmować, że zastosowanie tej regulacji może być uzależnione od dodatkowych ustaleń dotyczących sytuacji osobistej i zdrowotnej właściciela gospodarstwa. Bez znaczenia jest także okoliczność, czy gospodarstwo rolne jest uprawiane, czy też nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody. Powołany przepis zakłada fikcję prawną, według której przyjmuje się ryczałtowy dochód z gospodarstwa rolnego, do którego strona posiada tytuł prawny. Dlatego też okoliczności, które są przyczyną nieuprawiania gospodarstwa rolnego, nie mają znaczenia prawnego. Bez względu na fakt, czy ziemia uprawiana jest przez właściciela, czy nie jest uprawiana, dochód ustala się tak samo, biorąc pod uwagę wielkość gospodarstwa rolnego.

Wyrok WSA w Kielcach z 17 grudnia 2019 r., II SA/Ke 808/19
Legalis, nr 2270139

OPRAC. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

IV. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA 2019 ROK

I. Książki

- BIELUK J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przeгляд Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przeгляд Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D. (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2019.
- KORZYCKA M. (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Legal aspects of the organisation and operation of agricultural co-operatives in Poland*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2019.
- PASTUSZKO R., *Dostęp do zasobu gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Innovatio Press, Lublin 2019.

II. Artykuły i studia

- BELVISO L., *Lotta alla plastica ed ecosistemi marini. Il quadro giuridico all'indomani della direttiva UE/2019/904*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- BIELUK J., *Kontraktacja*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BIELUK J., *Obciążenia finansowe rolnictwa*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- BIELUK J., *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2019.

- BIELUK J., *Użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Wprowadzenie*, w: *Kodeks cywilny: Komentarz*, red. M. Załucki, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BLAJER P., LICHOROWICZ A., *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- BLAJER P., *Sprzedaż nieruchomości rolnej na rzecz rolnika indywidualnego*, w: *Akty notarialne: praktyczne komentarze, orzecznictwo, koszty*, red. A.J. Szereda, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BLAJER P., *Umowa dzierżawy nieruchomości rolnej*, w: *Akty notarialne: praktyczne komentarze, orzecznictwo, koszty*, red. A.J. Szereda, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BLAJER P., *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, t. 29, nr 12(344).
- BLAJER P., *Umowy działowe dotyczące nieruchomości rolnych po wejściu w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, t. 4, nr 3.
- BLAJER P., *Wykonanie prawa pierwokupu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, w: *Akty notarialne: praktyczne komentarze, orzecznictwo, koszty*, red. A.J. Szereda, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- BUDZINOWSKI R., *Agricultural Law in Poland*, „Revista de la Facultad de Derecho de México” 2019, t. LXIX, nr 273.
- BUDZINOWSKI R., *Expansión de derecho agrario*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2019, nr 10.
- BUDZINOWSKI R., *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- CZECHOWSKI P. (red.), KRÓL M., JERZYŃSKA B., LIPIŃSKA I., LITWINIUK P., MARCINIUK K., NIEWIADOMSKA A., NIEWIADOMSKI A., UCHOWSKA-GRZYWACZ M., *Significant current developments in Rural Law, XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law “Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”*, Poznań 2019, publikacja elektroniczna: <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/09/CommIII-POL.pdf>.
- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Decyzje posiadaczy w zakresie stosowania prawa jako źródło prawa i źródło rozwoju posiadania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 10.
- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Uprzywilejowany status gospodarstw rodzinnych jako szczególnej firmy rodzinnej w prowadzeniu działalności rolniczej w Polsce: zagadnienia wybrane z zakresu nabywania praw do ziemi rolniczej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas” 2019, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Rola samorządu gminnego w prawnym modelu ochrony zieleni i zadrzewień*, w: *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *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*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.

- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Wpływ protestu społeczności lokalnej na rozstrzygnięcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- GURSEN DE MIRANDA A., ELOANA T., *Derecho agrario en la Amazonia – regionalismo jurídico*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- HASIŃSKA I., *Prawno-ekonomiczne aspekty wynalazku biotechnologicznego*, „Intercathedra” 2019, nr 2(39).
- JEŻYŃSKA B., *Agroprzedsiębiorczość*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- KRÓL M., *Gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- KUROWSKA T., *Miejsce działalności rolniczej w polskim systemie prawa*, w: *Prawo handlowe: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi A. Strzypce*, red. A. Pinior, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- KUROWSKA T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- LEŚKIEWICZ K., *In vitro food production from animal cell cultures as a meat alternative (selected legal aspects)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Impact of the Amendment to the Regulation (EU) No. 1305/2013 on the Stabilization of Farmers' Incomes*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2019, t. 28, nr 1.
- LIPIŃSKA I., *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Poltext, Warszawa 2019.
- LIPIŃSKA I., *Prawo o zdrowiu zwierząt*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Gospodarstwo rolne w prawie handlowym*, w: *Prawo handlowe: między teorią a praktyką. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi A. Strzypce*, red. A. Pinior, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., BIELUK J., *Platności bezpośrednie*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D. (red.), BIELUK J., CZERWIŃSKA-KORAL K., GAŁA P., KUROWSKA T., LEŚKIEWICZ K., PASTUSZKO R., SUCHOŃ A., SZYMAŃSKA M., *Protection of cultivated land: Rural planning law and agricultural property and real estate law, XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law “Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”*, Poznań 2019, publikacja elektroniczna: <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/08/CommII-POL.pdf>.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., *Przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych. Komentarz do art. 1058–1087*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 6: *Spadki*, red. M. Habdas, M. Frasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- MONTIEL SILVA M.E., *Desafíos del productor nicaragüense en el mercado agrícola (regional y local) y alternativas de solución. Parte 2*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.

- NIEWIADOMSKI A., LITWINIUK P., MARCINIUK K., *Competition rules in agriculture. National Report Poland*, w: *Agriculture and Competition*, red. R. Norer, Nomos, Baden-Baden 2019.
- PUŚLECKI D., *Jeszcze w kwestii umowy o pomocy przy zbiorach*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- PUŚLECKI D., *Practical and financial aspects of containing farmer’s harvest assistance contract*, „SERiA” 2019, nr 3.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *O potrzebie całościowej prawnej regulacji przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *The Act on Counteracting Food Waste – an attempt of its evaluation*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- SPOTO G., *Il contratto di affiancamento e il subentro nell’azienda agricola*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- STAŃKO M., *Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Agricultural cooperatives in Poland in the face of the challenges of the Common Agricultural Policy*, materiały konferencyjne międzynarodowej konferencji ICA-CCR European Research Conference: Cooperatives and the Transformation of Business and Society na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie (21–23.08.2019 r.).
- SUCHOŃ A., *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Komentarz do przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych (1058–1087 KC)*, w: *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, red. M. Gutowski, t. III, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Pojęcie nieruchomości rolnej, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego – wybrane kwestie z praktyki notarialnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielczość w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Spółdzielnie w Niemczech wobec wyzwań współczesnego rolnictwa – wybrane aspekty prawne*, „Prawo i Więź” 2019, nr 4.
- SUCHOŃ A., *The lease of agricultural real estate as a popular title for organising and running agricultural holding in Poland*, „CEDR Journal” 2019, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Umowa kontraktacji i umowy pokrewne*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki spółdzielni rolniczych – uwagi historyczne oraz de lege lata*, w: *Prawo prywatne w służbie społeczeństwu. Księga poświęcona pamięci Profesora Adama Jedlińskiego*, red. P. Zakrzewski, D. Bierecki, Spółdzielczy Instytut Naukowy, Sopot 2019.
- SUCHOŃ A., *Zrzeszanie się producentów rolnych*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- ULATE CHACÓN E.N., *Nociones de Derecho Agrario en Costa Rica*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.

- VÁZQUEZ RUANO T., LATORRE RUIZ J., *Relevancia práctica de la nueva normativa sobre comportamientos desleales en las relaciones entre empresas en la cadena agroalimentaria: la Directiva (UE) 2019/633*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- VICTORIA M.A., *Base científico-técnica para un derecho agroclimático en Argentina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1
- WOJCIECHOWSKI P., *Gospodarstwo rodzinne w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- WOJCIECHOWSKI P., *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- WOJCIECHOWSKI P., *Pojęcie rolnika*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- WOJCIECHOWSKI P., *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego*, w: *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

III. Przegląd orzecznictwa

- GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- PASTUSZKO R., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2019 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2019, nr 4.
- OLESZKO A., PASTUSZKO R., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2018 r.*, „Rejent” 2019, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BUDZINOWSKI R., RÓŻAŃSKI K., rec., Esther Muñiz Espada, *Derecho Agroalimentario y Ciberseguridad*, Editorial Reus S.A., Madrid 2019, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- BUDZINOWSKI R., RÓŻAŃSKI K., rec., *Tratado de Derecho Agrario*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Polska bibliografia prawnorolna za rok 2018*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- JACHNIK, E., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista Agroalimentare”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- JACHNIK, E., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista Agroalimentare”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- KOWALA M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revue de Droit Rural”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista di Diritto Agrario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Rivista di Diritto Agrario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.

- RÓŻAŃSKI K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- RÓŻAŃSKI K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Agrar- und Umweltrecht”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych „Agrar- und Umweltrecht”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2.

V. Varia

- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Nabywanie praw nieruchomości rolnych w Polsce po 29 kwietnia 2016 r. przez cudzoziemców spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, w tym Federacji Rosyjskiej*, „Myśl Ludowa” 2019, nr 11.
- WOJCIECHOWSKI P., *Zmiany urzędowej kontroli żywności w Polsce w kontekście rozporządzenia 2017/625*, „Przegląd Mleczarski” 2019, t. 3.

OPRAC. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL