

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (30)

2022



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

ROMAN BUDZINOWSKI (redaktor naczelny)
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (zastępca redaktora naczelnego)
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (sekretarz redakcji)
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (zastępca sekretarza redakcji)

Komitet naukowy

JERZY BIELUK, PAWEŁ CZECHOWSKI, BEATA JEŻYŃSKA,
MONIKA ANNA KRÓL, DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Universitas Mercatorum, Roma, Włochy)
ANNA BANDLEROVA (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita v Nitre, Słowacja)
IRENE CANFORA (Università di Bari, Włochy)
CATHERINE DEL CONT (Université de Nantes, Francja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
LEONARDO PASTORINO (Università di Verona, Włochy)
ENRIQUE NAPOLEON ULATE CHACÓN (Universidad de Costa Rica, Kostaryka)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)
FLAVIA TRENTINI (Universidade de São Paulo, Brazylia)

Adres Redakcji

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

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (30)

2022

Profesorowi Romanowi Budzinowskiemu



POZNAŃ 2022

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2022



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

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne, korekta
i łamanie komputerowe
Adriana Staniszewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Przygotowanie do druku okładki
i redakcja techniczna
Elżbieta Rygielska

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

ISSN 2719-7026 (Online), ISSN 1897-7626

DOI: 10.14746/ppr

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

www.press.amu.edu.pl

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

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

Ark. wyd. 18,75. Ark. druk. 18,5

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

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (ANDRZEJ ZIELIŃSKI)	11
---	----

I. ARTYKUŁY

FRANCESCO ADORNATO (Uniwersytet w Maceracie, Włochy) <i>Agricoltura plurale paradigma dell'Europa</i>	13
PABLO AMAT LLOMBART (Politechnika w Walencji, Hiszpania) <i>Legal regime on food contracts in Spain: Freedom of agreements and mandatory contractual conditions</i>	25
IRENE CANFORA (Uniwersytet w Bari, Włochy) <i>La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa</i>	45
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Uniwersytet Warszawski) <i>Ewolucja obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce po 1989 roku</i>	57
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Rolnictwo miejskie w kontekście współczesnych wyzwań prawa rolnego</i>	71
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu) <i>Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej</i>	93
MAGDALENA KRZYSZTOFIK-PELKA (Uniwersytet Śląski w Katowicach) <i>Z prawnej problematyki świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwach rolnych</i>	107
JARMILA LAŽÍKOVÁ, ANNA BANDLEROVÁ (Słowacki Uniwersytet Rolniczy w Nitrze, Słowacja) <i>Land lease in Slovakia in the light of the new legal regulations</i>	125
NANCY L. MALANOS (Pontyfikalny Uniwersytet Katolicki w Argentynie, Buenos Aires, Argentyna) <i>La evolución del derecho agrario a 50 años de la "teoría della agrarietà"</i>	145

JOANNA MUCHA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) <i>Refleksje nad modelem rozpoznawania przez sądy spraw cywilnych z zakresu prawa rolnego</i>	157
ESTHER MUÑIZ ESPADA (Uniwersytet w Valladolid, Hiszpania) <i>De minimis aid in agriculture and its registration in Spain. The new legislative project for the organisation of agricultural information</i>	187
LEONARDO PASTORINO (Uniwersytet w Weronie, Włochy) <i>Transición: ¿a cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la Unión Europea</i>	201
PAUL RICHLI (Uniwersytet w Lucernie, Szwajcaria) <i>On legal income targets for agriculture in Switzerland and in the European Union</i>	235
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Uniwersytet w La Rioja, Hiszpania) <i>La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria</i> ..	255
MARÍA ADRIANA VICTORIA (Narodowy Uniwersytet w Santiago del Estero, Argentyna) <i>Nuevos perfiles de la empresa agraria como expansión del derecho agrario</i>	275

CONTENTS

Foreword (ANDRZEJ ZIELIŃSKI) 11

I. ARTICLES

FRANCESCO ADORNATO (University of Macerata, Italy)
Multifunctional agriculture as a paradigm for Europe 13

PABLO AMAT LLOMBART (Polytechnic University of Valencia, Spain)
Legal regime on food contracts in Spain: Freedom of agreements and mandatory contractual conditions 25

IRENE CANFORA (University of Bari, Italy)
Special regulation of agricultural business in the framework of sustainable agri-food system in Europe 45

PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (University of Warsaw, Poland)
Evolution of the turnover of state-owned agricultural real estate in Poland after 1989 57

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Urban agriculture in the context of contemporary challenges of agricultural law 71

ANNA KAPALA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)
Public procurement of local food in European Union law 93

MAGDALENA KRZYSZTOFIK-PELKA (University of Silesia in Katowice, Poland)
On the legal issues of providing care services on farms 107

JARMILA LAŽÍKOVÁ, ANNA BANDLEROVÁ (Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia)
Land lease in Slovakia in the light of the new legal regulations 125

NANCY L. MALANOS (Pontifical Catholic University of Argentina, Buenos Aires, Argentina)
Evolution of agricultural law 50 years after the teoria della agrarietà 145

JOANNA MUCHA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Some reflections on the model for the recognition by courts of civil law cases in agricultural law</i>	157
ESTHER MUÑIZ ESPADA (University of Valladolid, Spain)	
<i>De minimis aid in agriculture and its registration in Spain. The new legislative project for the organisation of agricultural information</i>	187
LEONARDO PASTORINO (University of Verona, Italy)	
<i>Transformation: Towards what kind of agriculture? Plant protection products and non-conventional farming models in the European Union</i>	201
PAUL RICHLI (University of Lucerne, Switzerland)	
<i>On legal income targets for agriculture in Switzerland and in the European Union</i>	235
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (University of La Rioja, Spain)	
<i>Agri-food contracts in light of the provisions of new law No. 16 of 14 December 2021 to improve the functioning of the food supply chain</i>	255
MARÍA ADRIANA VICTORIA (National University of Santiago del Estero, Argentina)	
<i>New profiles of agricultural enterprises as an expansion of agricultural law</i>	275

INDICE

Prefazione (ANDRZEJ ZIELIŃSKI) 11

I. ARTICOLI

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Italia)
Agricoltura plurale paradigma dell'Europa 13

PABLO AMAT LLOMBART (Politecnica di Valencia, Spagna)
Regime giuridico riguardante i contratti alimentari in Spagna: libertà contrattuale e condizioni contrattuali obbligatorie 25

IRENE CANFORA (Università di Bari, Italia)
La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa 45

PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Università di Varsavia, Polonia)
L'evoluzione della compravendita degli immobili agricoli statali in Polonia dopo il 1989 57

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)
L'agricoltura urbana nel contesto delle sfide contemporanee poste al diritto agrario 71

ANNA KAPAŁA (Università dell'Ambiente, Wrocław, Polonia)
Gli appalti pubblici per la fornitura di prodotti alimentari locali nel diritto dell'Unione Europea 93

MAGDALENA KRZYSZTOFIK-PEŁKA (Università della Slesia, Katowice, Polonia)
Sulle questioni giuridiche relative all'erogazione di servizi di cura nelle aziende agricole 107

JARMILA LAŽÍKOVÁ, ANNA BANDLEROVÁ (Università Slovacca di Agricoltura a Nitra, Slovacchia)
Affitto dei fondi in Slovacchia alla luce delle nuove regolazioni giuridiche 125

NANCY L. MALANOS (La Pontificia Università Cattolica Argentina, Buenos Aires, Argentina)
L'evoluzione del diritto agrario a 50 anni dalla "teoria dell'agrarietà" 145

JOANNA MUCHA (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)	
<i>Riflessioni sui modelli di riconoscimento delle cause civili in materia di diritto agrario da parte dei tribunali</i>	157
ESTHER MUÑIZ ESPADA (Università di Valladolid, Spagna)	
<i>Aiuti de minimis in agricoltura e la registrazione in Spagna: un nuovo progetto legislativo relativo all’organizzazione dell’informazione agricola</i>	187
LEONARDO PASTORINO (Università degli Studi di Verona, Italia)	
<i>Transizione: a quale agricoltura? Prodotti fitosanitari e modelli di agricoltura non convenzionali nell’Unione Europea</i>	201
PAUL RICHLI (Università di Lucerna, Svizzera)	
<i>La regolazione giuridica riguardante il sostegno derivato dall’attività agricola in Svizzera e nell’Unione Europea</i>	235
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Università di La Rioja, Spagna)	
<i>I contratti agroalimentari alla luce della nuova legge 16/2021 del 14 dicembre per migliorare il funzionamento della filiera alimentare</i>	255
MARÍA ADRIANA VICTORIA (Università Nazionale di Santiago del Estero, Argentina)	
<i>Nuovi profili dell’impresa agricola come espansione del diritto agrario</i>	275

Słowo wstępne

Jako starszy kolega z Katedry oraz przyjaciel z radością i satysfakcją odnotowuję liczne artykuły autorów polskich oraz zagranicznych dedykowane Profesorowi Romanowi Budzinowskiemu z okazji 50-lecia Jego pracy akademickiej, publikowane w niniejszym oraz w poprzednim i następnym numerze czasopisma „Przeгляд Prawa Rolnego”. Osiągnięcia Profesora, o których tak pięknie napisał prof. Aleksander Lichorowicz, są również sukcesami całego środowiska agrarystów. Za wkład w rozwój nauki prawa rolnego i współpracy międzynarodowej należą się Profesorowi Budzinowskiemu słowa najwyższego uznania oraz podziękowania. Jednocześnie serdecznie dziękuję wszystkim autorom, którzy zechcieli uświetnić jubileusz Profesora swoimi artykułami, poruszającymi różne ważne problemy współczesnego prawa rolnego.

W imieniu współpracowników, kolegów i przyjaciół
Andrzej Zieliński

Foreword

As a senior colleague from the Department and a friend, I note with joy and satisfaction the numerous articles by Polish and foreign authors published in this, the previous and the next issue of “Przeгляд Prawa Rolnego”, dedicated to Professor Roman Budzinowski on the occasion of the 50th anniversary of his academic career. Professor Budzinowski’s achievements, about which Professor Aleksander Lichorowicz has written so beautifully, are also the successes of the whole community of agricultural scientist. For his contribution to the development of the science of agricultural law and international cooperation Professor Budzinowski deserves the words of highest appreciation and thanks. At the same time I would like to thank all the authors who were willing to honour Professor Budzinowski’s jubilee contributing articles which touched upon various important issues of contemporary agricultural law.

On behalf of my co-workers, colleagues and friends
Andrzej Zieliński

Prefazione

Da collega più anziano presso la Cattedra e da amico, noto con gioia e soddisfazione numerosi articoli di autori polacchi e stranieri dedicati al Professor Roman Budzinowski in occasione del 50° anniversario della Sua attività accademica, pubblicati nel numero corrente, ma anche in quello precedente e successivo, della rivista “Przegląd Prawa Rolnego”. I meriti del Professore, di cui ha scritto in modo così bello il professor Aleksander Lichorowicz, sono anche successi dell’intera comunità agraria. Per il Suo contributo allo sviluppo della scienza del diritto agrario e della cooperazione internazionale, al Professore spettano parole di massima stima e ringraziamento. Al contempo vorrei ringraziare tutti gli autori che hanno voluto aggiungere splendore all’anniversario con i loro articoli che affrontano vari importanti problemi del diritto agrario contemporaneo.

A nome di collaboratori, colleghi e amici
Andrzej Zieliński

FRANCESCO ADORNATO*

ORCID: 0000-0003-1141-2804

Agricoltura plurale paradigma dell'Europa

1. Premessa

L'agricoltura ha dato origine alle forme iniziali delle Istituzioni e degli istituti giuridici della convivenza civile.

Circa 10.000 anni fa, quando l'*Homo sapiens* da pastore e cacciatore divenne stanziale, addomesticando animali e coltivando la terra, in Medio Oriente, nell'area della cd. "mezzaluna fertile", prende avvio la cultura contadina¹.

"Nascono la realtà e i relativi concetti di territorio e di Stato, di espansione e di conquista [...] di suddivisione dei compiti e delle attività del lavoro (specializzazione del lavoro), di organizzazione e stratificazione sociale (gerarchia sociale), di difesa e di attacco (forza militare), nonché di controllo e gestione delle risorse [...]"².

Di qui le prime forme "codificate" di appropriazione e di scambio e lo sviluppo di nuove competenze simboliche (a partire dal denaro), tecnologiche ed artistiche: con l'agricoltura nasce, in sostanza, un più complessivo processo culturale³.

Una maggiore disponibilità di cibo implica, inoltre, un aumento demografico ed una accresciuta densità della stessa popolazione e la possibilità delle donne, ormai sedentarie, di poter sfamare tutti i figli in misura soddisfacente. Gli animali domestici, a loro volta, migliorano la produzione agricola,

* Università di Macerata, Italia.

¹ L. Anolli, *La mente multiculturale*, Roma – Bari 2006.

² *Ibidem*, p. 37.

³ *Ibidem*, p. 19.

diventano per secoli gli unici mezzi di trasporto fornendo, al tempo stesso, latte e derivati⁴. Non a caso, si è parlato di “potere contadino”⁵.

Il discorso sarebbe, ovviamente, molto lungo e qui improponibile⁶ per cui è opportuno riportarlo alla nostra contemporaneità e alla nostra dimensione geopolitica e giuridica europea ormai irrinunciabile⁷, lungo la sua evoluzione, a partire dalla disciplina dell’agricoltura nel codice civile italiano del 1942.

2. L’agricoltura dal codice civile al Trattato di Roma

L’argomento in questione non può non partire dal primo Congresso nazionale di diritto agrario del 1935, definito da Paolo Grossi “momento epifanico di particolare rilievo per il rinnovamento in atto nella nostra civilistica”⁸. In quella circostanza, Finzi, Ascarelli e Pugliatti, con i loro interventi, avevano dato corpo all’intuizione che bisognasse guardare “al rapporto fra uomo e cose non più dall’alto del soggetto, bensì ponendosi a livello delle cose e osservando dal basso quel rapporto”⁹. Emergeva, in tal modo, una sorta di antesignana “pluralizzazione proprietaria” (esaltata successivamente, com’è noto, in modo particolare da Pugliatti)¹⁰, espressione di una avanzata sensibilità giuridica rispetto a fatti naturali ed economici allora in atto.

Ci si riferisce, per quest’ultimo aspetto, alla particolare tradizione economico-agraria italiana caratterizzata da una ricca diversificazione colturale e naturale ed esemplificata in modo emblematico nelle loro “cento Italie agricole” descritte, a fine Ottocento, da Jacini¹¹, il quale, peraltro, già osservava che “per ragioni di economia e nell’interesse della buona amministrazione, gli organi del potere centrale distaccati dalla capitale allo scopo di poter funzionare localmente [avrebbero dovuto essere] principalmente

⁴ J. Diamond, *Armi, acciaio e malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Torino 1998.

⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁶ P. Bevilacqua, *Storia dell’agricoltura italiana*, Venezia 1991.

⁷ F. Chabod, *Storia dell’idea di Europa*, Bari 1964; P. Grossi, *L’Europa nel diritto*, Roma – Bari 2007.

⁸ P. Grossi, *La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico*, “Quaderni Fiorentini” 1998, n. 17, p. 361.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Napoli 1954.

¹¹ S. Jacini, *I risultati della Inchiesta agraria*, Torino 1884 (ristampa del 1976).

regionali”¹². Non a caso, su questa scia, in sintonia con gli orientamenti di Jacini, Ghino Valenti, alcuni decenni dopo¹³, avrebbe lamentato i “danni dell’accentramento” amministrativo.

Comunque, un così aperto e dialettico orizzonte giuridico venne “confuso” nella ritrovata unitarietà del diritto privato di cui al codice del ’42, pervaso, come ha osservato Natalino Irti, da un’ansia o ambizione di totalità¹⁴, la quale pose il soggetto privato al centro di ogni sfera di interessi. All’interno di questo impianto, se l’art. 2135 c.c. ha avuto il merito di consentire l’interpretazione dell’impresa agricola come impresa in senso tecnico¹⁵, tuttavia, questa ambizione di totalità e la logica unificatrice e avvolgente dell’impresa stessa hanno oscurato i “fenomeni plurali” dell’agricoltura, entro cui va collocata, in modo particolare, l’esperienza storica delle proprietà collettive.

Fenomeno, quest’ultimo, che rimanda ad una concezione della proprietà in senso pluralistico, da intendersi, secondo una fine ricostruzione, non solo con riferimento alla proprietà pubblica e privata prefigurata dall’art. 42 Cost., ma anche quando lo stesso articolo imputa i beni economici ad una pluralità di soggetti, tra cui lo Stato, i privati, gli enti. Intesi, questi ultimi, “in modo largo, comprensivo dei soggetti collettivi, le comunanze o quelle altre formazioni sociali diversamente denominate alle quali sono attribuite le proprietà collettive conosciute nel nostro ordinamento”¹⁶.

Guardando, del resto, con precipua attenzione, alla varietà dei sistemi locali di ogni singola regione italiana, si possono osservare, come hanno rilevato gli economisti agrari, “la moltitudine variegata dei territori agricoli, le molteplici combinazioni delle risorse naturali, le diverse espressioni socio-economiche, le svariate manifestazioni della cultura, l’eterogenea presenza delle tipologie strutturali delle aziende agricole, l’enorme differenziazione delle combinazioni produttive possibili, il gran numero delle espressioni organizzative del lavoro, la varietà delle conoscenze degli imprenditori e tanti elementi di differenza presenti nell’ambiente rurale”¹⁷.

¹² S. Jacini, *I conservatori e l’evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano 1879.

¹³ G. Valenti, *Per la riforma della Pubblica Amministrazione*, Milano 1919.

¹⁴ N. Irti, *I cinquant’anni del codice civile*, Milano 1992, p. 27.

¹⁵ A. Germanò, *Riedizione della tesi dell’inesistenza della “impresa agricola” come impresa in senso tecnico: una criticità*, “Rivista di Diritto Agrario” 1993, n. 1.

¹⁶ A. Morrone, *Diritti collettivi, proprietà collettive e Costituzione*, “Archivio Scialoja-Bolla” 2008, n. 1, p. 29.

¹⁷ F. Pennacchi, *Agricoltura e coesione sociale*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2005, n. 2, p. 197.

Processo, questo della diversificazione agroterritoriale, diffuso su più vasta scala europea. “L’agricoltura europea si articola in vario modo e si configura nella media Europa e nell’Europa atlantica rispettivamente in coltivazioni a campi chiusi, per diventare a Sud area promiscua mediterranea che appunto associa più coltivazioni nello stesso campo. Ciascuno di tali sistemi [peraltro] rappresenta un complesso coerente ed è dunque al tempo stesso realtà fisica (tecnico-produttiva) e paesaggio ‘percepito’ nella sua diversità, un insieme di caratteri naturali e di intervento umano”¹⁸.

A fronte, però, dell’anelasticità del legislatore italiano, quello comunitario ha mostrato consapevolezza di questa molteplice realtà già nel Trattato di Roma, specificando nel secondo paragrafo dell’art. 39, che nell’elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare si dovrà considerare, appunto, il carattere particolare dell’attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell’agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole.

Impostazione, peraltro, significativamente confermata dall’art. 39 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, che ripropone in modo testuale la dizione precedente, ancorché in un quadro di competenza concorrente tra Unione e Stati, determinando quello che altrove abbiamo definito “equilibrio mobile” tra le diverse istituzioni¹⁹.

Come ha osservato Germanò, in sintonia con la dottrina francese, “la parola struttura dà l’idea di un sistema, cioè di un’entità più ampia dell’impresa, suggerendo relazioni funzionali tra i vari elementi [...]. Insomma, un termine che meglio si presta per comprendere i fattori giuridici ed economici che concorrono a determinare le condizioni in cui si svolge un’attività”²⁰.

In sostanza, il legislatore comunitario, nell’attribuire una base giuridica alle politiche strutturali, progressivamente evolutesi nelle attuali politiche di sviluppo rurale, ha esplicitamente riconosciuto modelli agricoli differenziati, da un lato, e figure non esclusivamente imprenditoriali, dall’altro.

Considerazioni, queste, riconducibili allo stesso sistema alimentare, che presenta al proprio interno una ricchezza originaria ed una singolarità, “anche perché esso si è in parte modellato su un preesistente ‘ambiente’ che aveva visto stratificarsi scelte produttive, costumi alimentari, tecniche di lavorazione e di trasformazione di diverse prescienze culturali [...]”²¹.

¹⁸ G. Motta, *Paesaggio territorio ambiente. Storie di uomini e di terre*, Milano 2004, p. 12.

¹⁹ F. Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, “Rivista di Diritto Agrario” 2010, n. 2, p. 261.

²⁰ A. Germanò, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, p. 163.

²¹ A. Jannarelli, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Bari 2001, p. 28.

In sostanza, come ha sottolineato autorevolmente Paolo Grossi, “il territorio può avere impresso indelebilmente in sé la vicenda di un popolo, di un costume, di una storia; e il suo prodotto tipico costituire ben altro che un banale dato agroalimentare”²².

3. I nuovi confini dell'agricoltura e i rapporti città-campagna

In questo percorso evolutivo, il contributo agricolo alla costruzione dell'Europa ha trovato nuova linfa dal mutato ruolo dell'agricoltura stessa e delle sue funzioni, che assumono significato ben oltre la produzione di alimenti per via delle esternalità positive assicurate ai cittadini. Esternalità di natura paesaggistico-ambientale, ma altresì finalizzate al rafforzamento della coesione sociale e delle espressioni culturali non esclusivamente del mondo rurale, visto il mutato quadro dei rapporti città/campagna.

Dal primo punto di vista, ovvero da quello geo-territoriale, la dimensione del mondo rurale va ben oltre la sua delimitazione geografica per riferirsi ad un tessuto economico e sociale che comprende un insieme di attività differenziate quali artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi²³ e, nondimeno, la coltura, attività di cui l'agricoltura costituisce riferimento e sintesi.

Dal secondo punto di vista, i rapporti città/campagna non sono più vissuti dal mondo rurale in termini di dipendenza e/o di subaltermità.

Innanzitutto, le città sono divenute “più diversificate tenuto conto dei processi di individualizzazione, di europeizzazione, di globalizzazione che si traducono in termini di vivibilità degli individui”²⁴. Inoltre, sempre più va diffondendosi, senza soluzione di continuità, un territorio agricolo periurbano all'interno del quale “si stanno delineando indizi di nuove ecologie tra territorio e società [in cui le aree agricole] continuano ad essere una campagna attiva e produttiva, che propone forme ed economie del mondo rurale, ma che è anche attraversata dal fermento delle attività innovative e creative che dipendono dalla prossimità urbana”²⁵.

²² P. Grossi, *L'agricoltura e il suo diritto nell'età della globalizzazione*, “Accademia nazionale di agricoltura. Annali” 2006, p. 17.

²³ F. Albisinni, *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2004, n. 2, p. 14.

²⁴ P. Le Galès, *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna 2006.

²⁵ M. Mininni, *Abitare il territorio e costruire paesaggi. Prefazione*, in: P. Donadieu (a cura di), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma 2006, p. VIII.

L'agricoltura, insomma, fino a non molto tempo addietro confinata nel "contado", oggi arriva ad insediarsi in città. Un tempo, settore squisitamente produttivo, ancorché considerato "residuale" dal punto di vista sociale e culturale, oggi si presenta come volano di sviluppo integrato, coinvolgendo figure ed ambiti differenti.

Un modello, questo, largamente dibattuto anche in un paese altrettanto significativamente agricolo come la Francia, nel passato recente e nel tempo presente. Già a metà degli anni '90, infatti, un autorevole sociologo, Henry Mendras, osservava a tale proposito: "les exploitations paysannes et vivrières maintiennent au contraire une bonne densité de populations sur le territoire et développent des activités économiques nombreuses et diversifiées, base de toute une trame d'échange des produits et des services, proches de l'économie informelle, qui entretiennent la vitalité du monde rural, qui reste en liaison avec les villes petites et moyennes"²⁶.

Proprio in ragione del significato più generale di questo modello, più recentemente un altro sociologo, Jean-Pierre Le Goff, in un suo libro, *La fin du village*²⁷, ha interpretato *la fin du village*, appunto, come specchio del più generale malessere nazionale, a cui immediatamente dopo ha fatto eco, su un versante specularmente opposto, "Le Monde" con un fascicolo monografico su *Les nouveaux paysans*²⁸. Nuove figure, nuove attività, nuove dimensioni sociali, nuove collocazioni geografiche emergono nell'attività agricola che oggi si pone all'abbrivio di alcuni fenomeni più problematici della contemporaneità. Si pensi, in particolare all'antropizzazione e all'inurbamento, frutto dei movimenti migratori globali, che hanno come destinazione l'Europa e che pongono in una diversa ed asimmetrica luce i rapporti economici, sociali e culturali, e modificano il contesto delle relazioni tra Nord e Sud del mondo, tra città e campagna, tra ceti e tra le persone stesse.

Nuovi protagonisti, pubblici e privati, sono apparsi sullo scenario mondiale mettendo in discussione il ruolo politico dell'Europa e proponendo nuove asimmetrie commerciali i cui contenuti minano il modello non soltanto agricolo, ma anche sociale dell'Europa stessa.

Occorre, dunque, in ambito comunitario, incamminarsi su nuovi percorsi e, in particolare, cibo, ambiente, clima, welfare. Sfide, queste, che non a caso impongono la necessità di ripensare i concetti di sviluppo, ponendo nuova attenzione alla rilevanza delle risorse locali e alla loro capacità di mobilitazione di nuovi processi; alla necessità di riorganizzare l'integrazione delle

²⁶ H. Mendras, *Les sociétés paysannes*, Paris 1995, p. 308.

²⁷ J.-P. Le Goff, *La fin du village: Une histoire française*, Paris 2012.

²⁸ J.-P. Le Goff, *Les nouveaux paysans*, "Le Monde. Hors-série" n. 32, ottobre 2012.

politiche, degli strumenti e degli approcci normativi coerenti con gli obiettivi pensati e i risultati attesi; all'esigenza di operare una diversa composizione dei ruoli pubblici e privati nella costruzione di un nuovo *welfare State*.

A fronte di queste problematiche, l'agricoltura offre ancora una volta il suo determinante contributo (non più alla costruzione, quanto) al rafforzamento (del modello) europeo attraverso formule di sviluppo che connettono la produzione agroalimentare al territorio rurale, rafforzandone l'identità e la qualità come valore aggiunto nella competizione globale. L'agricoltura ha superato il tratto distintivo della multifunzionalità per approdare ad una *dimensione multideale*, in cui cioè, al di là dei prodotti alimentari e dei servizi immateriali, si afferma la centralità e il contributo dei valori per costruire un diverso modello di sviluppo, di società, di organizzazione statale, di relazione tra i cittadini.

Non a caso, per fare un solo esempio, all'antropizzazione sempre più crescente delle realtà metropolitane, il fenomeno, nuovo e significativo, dell'agricoltura urbana²⁹, contribuisce alla coesione sociale, davanti alla "inumanità" del progresso e all'atrofizzazione del soggetto³⁰.

Se "interessi economici, politiche commerciali e relazioni internazionali tornano [...] ad intrecciarsi dando all'agricoltura una nuova dimensione geopolitica del mondo contemporaneo"³¹, la presenza dell'Europa in questo agone globale non potrà che essere fedele alla sua identità "plurale": agricola, agroalimentare, ambientale e paesaggistica, culturale.

In questo senso, è peraltro significativo osservare che nei testi comunitari e nazionali, in molti casi, il termine agricoltura non compare nella sua individualità, ma è spesso sostituito da altre espressioni, come sistemi agroalimentari, sviluppo rurale, o, in particolare, recentemente nel quadro finanziario della programmazione comunitaria 2007–2013, sviluppo compatibile, "così evidenziando l'affermarsi di una visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo, integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente"³².

Connessioni e spazi nuovi che corroborano un modello europeo agricolo e, oltre che agricolo, socio-culturale. Piccole e medie imprese rurali, filiere

²⁹ F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale*, "Rivista di Diritto Agrario" 2014, n. 1, p. 21–32.

³⁰ T. Adorno, *Minima moralia*, Torino 1994, p. 30.

³¹ G. Fabiani, *L'agricoltura che cambia. Dalla grande crisi alla globalizzazione*, Roma 2012, p. 31.

³² C. Desideri, *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali delle Regioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2004, n. 1, p. 114.

corte e mercati locali, giovani agricoltori e donne, gestori diversificati del territorio, attività connesse all'assistenza sanitaria, servizi culturali e ricreativi, riqualificazione del patrimonio naturale e culturale e del paesaggio naturale, come previsto e sostenuto dal reg. n. 1305/2013, riconducono ancora una volta alla pluralità dell'agricoltura, alla centralità del territorio, alla valorizzazione dei processi dal basso.

È una dimensione plurale, questa dell'agricoltura, che rimanda all'analogo impianto comunitario in materia di cultura previsto dall'art. 167 TFUE. Significativamente, il primo comma del citato articolo recita: "L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune".

La stessa più recente evoluzione della politica agricola comune è la conferma di questa connotazione singolare/plurale dell'Unione Europea.

4. La Politica agricola comunitaria modello e collante di un'Europa plurale

La PAC, sia per l'entità delle risorse finanziarie che per l'incidenza politico-istituzionale, ha rappresentato la forma più significativa di intervento pubblico nel settore, sollecitando un processo di integrazione, specializzazione e concorrenza fra le diverse agricolture europee³³.

Non è irrilevante ai fini del nostro discorso, ripercorrere, sia pur brevemente, il suo cammino, peraltro, diventato nel tempo sostanzialmente plurale (si pensi ai profili sociali e ambientali) già a partire dalla metà degli anni '80. Preme a noi, infatti, sottolineare il ruolo che le Politiche agricole comunitarie hanno assunto nella configurazione dell'Unione Europea a partire, in particolare, dal nuovo millennio subito dopo il disfacimento del sistema socialista nell'Europa orientale.

Proprio in riferimento all'allargamento ad Est dell'Unione Europea nasce Agenda 2000, la comunicazione della Commissione sul futuro delle politiche dell'UE, presentata nel luglio 1997³⁴, al cui interno si pone l'esigenza ineludibile di disegnare una nuova PAC applicabile ai nuovi Stati membri. Con l'ingresso, infatti dei dieci Paesi dell'Europa centro orientale che avevano presentato domanda di adesione all'Ue (e tra questi la Polonia), oltre a Malta

³³ J. Marsh, P. Swanney, F. De Filippis, *La politica agricola comunitaria*, Bari 1982.

³⁴ Commissione delle comunità europee, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, in Com (97), def. 15 luglio 1997.

e Cipro, si è verificato il più ampio e ambizioso progetto di integrazione e convergenza economica mai affrontato dall'Unione nella sua storia.

L'allargamento a 27 membri ha comportato un aumento di circa un terzo della superficie totale dell'Unione Europea e quasi altrettanto della popolazione, con un'economia caratterizzata da situazioni fortemente differenziate, sia sul piano congiunturale che strutturale. Basti pensare alla disponibilità di forza lavoro maggiormente concentrata in tre Paesi (Polonia, Ungheria, Romania)³⁵. Di qui misure di accompagnamento, politiche di sviluppo rurale, percorsi di formazione e divulgazione.

Si afferma, in sostanza, proprio in questa stagione, un nuovo paradigma di politica agraria che, se da un lato assume come parametri di riferimento costi e competizione, dall'altro riconosce la pluralità delle agricolture nazionali, proprio perché l'accentuata diversificazione agricola dell'Europa comunitaria a 27 richiede, per il mantenimento del suo equilibrio "plurale", misure connotate dalla specificità territoriale, ovvero individuate e strutturate per le particolari condizioni locali.

La PAC riparte, cioè, dai territori, rafforzando l'equilibrio "mobile" europeo tra unità e diversità. E sono, questi, una linea e un orizzonte implementati dai regolamenti comunitari nn. 1257/1999, 1698/2005 e 1305/2013. In essi, progressivamente, l'agricoltura europea si fa carico dei più generali obiettivi dell'Unione, dalla coesione sociale alla sostenibilità ambientale, dai giovani agricoltori alle donne nelle zone rurali, dalle mitigazioni dei cambiamenti climatici alla biodiversità, dalle filiere corte ai mercati locali, dalle attività extra-agricole degli imprenditori agricoli alle attività connesse all'assistenza sanitaria e all'integrazione sociale, dai servizi culturali al rinnovamento dei borghi, dalla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale delle zone rurali alle sinergie tra aree urbane e quelle rurali.

Si afferma, in sostanza, una trama di obiettivi e interessi che rendono l'agricoltura comunitaria e l'Unione Europea, un caleidoscopio di risorse socio-economico-culturale, di valori ideali.

Lo stesso Regolamento UE n. 2021/2115 del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della PAC, sottolinea una trama di obiettivi ancora declinata sul modello singolare plurale. La PAC, infatti, per fare un esempio, "dovrebbe contribuire – *considerando* 30 – a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente e sul clima, compresa la biodiversità, sia ad aumentare la fornitura di beni pubblici ambientali su *tutti* (corsivo nostro) i tipi di zone agricole e forestali

³⁵ F. Adornato, *L'Europa guarda a Est*, "Terra e Vita" 2000, n. 4, p. 6 ss.

[...] e nelle zone rurali nel loro complesso”. Per conseguire tali obiettivi “la – *considerando* 30 – migliore combinazione di tipi di azione varierà da uno Stato membro all’altro”.

Ma, non è meno rilevante in questa direzione, il contenuto del *considerando* 98 che rimanda al principio, al vincolo che il piano strategico della PAC per Stato membro tenga conto del suo ordinamento costituzionale e delle sue disposizioni istituzionali. Se del caso, sottolinea il citato *considerando*, con un significativo *obiter dictum*, “il piano strategico della PAC può includere interventi regionalizzati”, per segnalare una possibile e praticabile diversificazione strategica dell’agricoltura nazionale.

Il Regolamento n. 2021/2115 ribadisce, insomma, nel complesso, il ruolo delle attività agricole come terreno di coltura e di espressione di valori sulle cui basi l’Europa può ancor più efficacemente affrontare le sfide della contemporaneità.

BIBLIOGRAFIA

- Adornato F. (2000), *L’Europa guarda a Est*, “Terra e Vita” n. 4.
- Adornato F. (2010), *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 2.
- Adornato F. (2014), *L’agricoltura urbana nella società globale*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 1.
- Adorno T. (1994), *Minima moralia*, Torino.
- Albisinni F. (2004), *Profili istituzionali nel regolamento sull’aiuto unico e nel decreto di attuazione in Italia*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” n. 2.
- Anolli L. (2006), *La mente multiculturale*, Roma – Bari 2006.
- Bevilacqua P. (1991), *Storia dell’agricoltura italiana*, Venezia.
- Chabod F. (2007), *Storia dell’idea di Europa*, Bari 1964.
- Cristiani E., Di Lauro A., Sirsi E. (a cura di) (2019), *Agricoltura e Costituzione. Una costituzione per l’agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa.
- Desideri C. (2004), *Oltre l’agricoltura: nuovi segnali delle Regioni*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” n. 1.
- Diamond J. (1998), *Armi, acciaio e malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Torino.
- Fabiani G. (2012), *L’agricoltura che cambia. Dalla grande crisi alla globalizzazione*, Roma.
- Germanò A. (1993), *Riedizione della tesi dell’inesistenza della “impresa agricola” come impresa in senso tecnico: una criticità*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 1.
- Germanò A. (2010), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- Grossi P. (1998), *La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico*, “Quaderni Fiorentini” n. 17.
- Grossi P. (2006), *L’agricoltura e il suo diritto nell’età della globalizzazione*, “Accademica nazionale di agricoltura. Annali”.

- Grossi P. (2007), *L'Europa nel diritto*, Roma – Bari.
- Irti N. (1992), *I cinquant'anni del codice civile*, Milano.
- Jacini S. (1879), *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano.
- Jacini S. (1884), *I risultati della Inchiesta agraria*, Torino.
- Jannarelli A. (2001), *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna.
- Le Goff J.-P. (2012), *La fin du village: Une histoire française*, Paris.
- Le Goff J.-P. (2012), *Les nouveaux paysans*, “Le Monde. Hors-série” n. 32, ottobre 2012.
- Magnaghi A. (2000), *Il principio territoriale*, Torino.
- Marsh J., Swanney P., De Filippis F. (1982), *La politica agricola comunitaria*, Bari.
- Mendras H. (1995), *Les sociétés paysannes*, Paris.
- Mininni M. (2006), *Abitare il territorio e costruire paesaggi. Prefazione*, in: P. Donadieu (a cura di), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma.
- Moliterni A. (2016), *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli.
- Morrone A. (2008), *Diritti collettivi, proprietà collettive e Costituzione*, “Archivio Scialoja-Bolla” n. 1.
- Motta G. (2004), *Paesaggio territorio ambiente. Storie di uomini e di terre*, Milano.
- Pennacchi F. (2005), *Agricoltura e coesione sociale*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” n. 2.
- Pugliatti S. (1954), *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Napoli.
- Pugliatti S. (1964), *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano.
- Valenti G. (1919), *Per la riforma della Pubblica Amministrazione*, Milano.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie*, Roma – Bari.

MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE AS A PARADIGM FOR EUROPE

Summary

The subject under consideration is multifunctional agriculture as a paradigm for Europe. The role of the function of agriculture has undergone changes that have gone well beyond food production. In particular, landscape and environmental protection issues have emerged as a result of the combination of social and cultural aspects and the urban-rural relationship. At the EU level, new paths for agriculture have developed in relation to food, the environment, climate and animal welfare.

Keywords: agriculture, Europe, agricultural structures, urban agriculture, environment, social cohesion

AGRICOLTURA PLURALE PARADIGMA DELL'EUROPA

Riassunto

L'articolo si propone di affrontare il tema dell'agricoltura plurale paradigma dell'Europa. Il ruolo assegnato alla funzione agricola è stato soggetto a cambiamenti i cui confini sono

stati notevolmente ampliati al di là della produzione alimentare. In tal contesto sono emerse problematiche paesaggistiche e ambientali legate ad aspetti sociali e culturali combinati con il rapporto urbano-rurale. A livello dell'UE appaiono nuovi percorsi di sviluppo dell'agricoltura in correlazione con il cibo, l'ambiente, il benessere degli animali (*welfare*).

Parole chiave: agricoltura, Europa, istituzioni, agricoltura urbana, ambiente, coesione sociale

PABLO AMAT LLOMBART*

ORCID: 0000-0001-7316-6771

Legal regime on food contracts in Spain: Freedom of agreements and mandatory contractual conditions

1. The tribute to Professor Roman Budzinowski

I have the pleasure and honor to participate in the tribute to Professor Roman Budzinowski, on the occasion of the 50th anniversary of his scientific and academic career. I have had the opportunity to meet the professor on several times, including at the international Congresses on agricultural law at the Faculty of Law and Administration of the Adam Mickiewicz University in Poznań.

These events were organised within the framework of academic organisations to which I belong and in which I have participated for more than two decades: the UMAU and the CEDR. I was able to verify the intense involvement of Professor Budzinowski in these Congresses, his good work and his magnificent ability to achieve the success of such scientific meetings.

The constant presence of Professor Budzinowski as an agricultural law expert in Poland is unquestionable. Proof of this is the school and his younger disciples who follow his example in the study and development of the agrarian discipline. For all these reasons, I am pleased with the initiative taken by his students, colleagues and friends in this academic tribute, to which I join with this contribution about agricultural contracts in Spain. Congratulations Professor Budzinowski.

* Polytechnic University of Valencia, Spain.

2. Law 12/2013 on measures to improve the functioning of the food chain: The scope of application and the trading relations between food chain operators

We must start with the provisions of Article 2.1 of Law 12/2013 on measures to improve the functioning of the food chain, regarding the scope of application.¹ The Law applies to “commercial relations between operators established in Spain involved in the food chain from production to distribution of agricultural and food products. They also apply to commercial relations between any of the operators involved in the food chain in a situation when one is established in Spain and the other in another Member State and the legislation of that Member State is not applicable.”

For the purposes of these trading relations, “agricultural and food products” are considered to be “products listed in Annex I of the Treaty on the Functioning of the European Union, and also any substance or product intended to be ingested by human beings or with a reasonable probability of being so, whether or not they have been wholly or partially processed. This includes beverages, chewing gum and any substance, including water, voluntarily incorporated into food during its processing, preparation or treatment” (Article 5.e).

It is appropriate to delimitate the concepts of “commercial relations” and “operators.”

On the one hand, the Law seems to use without distinction the concepts “relationships,” “operations” or “commercial transactions” whenever it refers to the negotiations and agreements that take place between certain subjects or companies operating in the food chain and that culminate in the signing of food contracts whose object is agricultural or food products.

On the other hand, in this specific area, “operator” of the food chain is considered “the natural or legal person in the food sector, including a group, central or joint purchase or sale company, that carries out some economic activity in the scope of the food chain.” Likewise, the “primary producer” is defined as a “natural or legal person whose activity is carried out in agricultural, livestock, forestry or fishing production” (Article 5.c) and d) of Law 12/2013).

¹ A. Sánchez Hernández, *Las relaciones contractuales en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, in: G. Doménech Martínez, F. Millán Salas, F. González Botija (eds.), *Temas actuales de derecho agroalimentario*, Valencia 2016, pp. 2–4.

Final consumers will not have food chain operator status, since they are not constituted as a food company, nor do they regularly and professionally engage in any lucrative economic activity linked to the food sector.

Consequently, the aforementioned commercial relationships that develop within the framework of the food chain include any economic transaction of purchase and sale of agricultural or food products between the various operators integrated in the subsectors of primary production, processing and distribution of such products.

The Law defines the “food sector” in Article 5.b) as “the set of agricultural, livestock, forestry and fishing productive sectors, as well as those for the processing and distribution of their products.”²

Continuing with section 3 of Article 2 of Law 12/2013, it also applies to commercial operations carried out between operators of the agri-food chain in the processes of packaging, transformation or stockpiling for subsequent commercialisation, and in any case, purchases of live animals, feed and all raw materials and ingredients used for animal feed.

From such a definition follows the intention of the Law to include, on the one hand, those operations that we could qualify as related or accessory to other main ones within the food chain (thus, for example, the packaging and storage of products have an accessory and prior nature regarding the subsequent marketing operation). And in a negative sense “the Law does not apply to any other purchase than those mentioned and made by farmers or ranchers to acquire the remaining agri-food inputs, such as machinery, pesticides, fertilizers or any other input than those expressly mentioned.”³ On the other hand, any contractual operation linked to the livestock production sector is accepted within the framework of the Law. And in particular, operations related to such products (live animals, for example for breeding and fattening, feed, raw materials, ingredients ...) will always have a place in the broad concept of food inputs to the extent that the resulting final product has as destination human food.

For the purposes and regulatory interest of Law 12/2013, commercial operations or transactions between operators of the food chain could be obligatory carried out through the figure of the contract. In particular, the Law contemplates the figure of the so-called “food contract.”

² Legal relations in agribusiness sector have been studied by M.J. Cazorla González, *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2013, No 62, pp. 14 ff.

³ This is how it is expressed by A. Sánchez Hernández, *Las relaciones contractuales...*, pp. 2–3.

As established in Article 2.4 “The scope of application of chapter I of title II of this law (it refers to food contracts) is limited to the commercial relations of the operators that carry out commercial transactions whose price is higher than the amount set in the first paragraph of Article 7.1 of Law 7/2012, of October 29, modifying tax and budgetary regulations and adapting financial regulations for the intensification of actions in the prevention and fight against fraud.”

Therefore, for a private contractual business relation between food chain operators to be subject to the requirements, Law 12/2013 imposes on a food contract (including its written formalisation), a prior conditionality of an economic nature, this is, a minimum monetary value of the contract to be included. Certainly this value of the contract (price), which stands at 1,000 euros (Article 7.1 of Law 7/2012), operates as a kind of a “cut-off limit,” excluding from the food contract standard model all and any transaction or sales contract whose price does not exceed the amount established by the Law (1,000 euros).

Operations to which Law 12/2013 does not apply, as freely undertaken by the parties, may or may not be formalised in a document or take any other valid and legally admitted form (such as the verbal form ...), following the principle of Article 1278 of the Civil Code that establishes freedom of form as a general rule in private or civil contracts.

In a different vein, when configuring – this time in a negative sense – the scope of Law 12/2013, its Articles reveal certain activities and commercial relations excluded for different reasons.

First of all, transport, hotel and restaurant activities are outside the concept and scope of the food chain. Specifically, all transport activities are excluded, as are the services of hotel and restaurant companies with a turnover of less than ten million euros. Also excluded are companies rendering accommodation with a turnover of less than 50 million euros.

Therefore, although the activity of these companies could have a more or less direct or ancillary relation with the transactions and/or operators of the food chain (thus, a bar or a hotel will be able to acquire products from a farmer or rancher to serve their clients or guests), it is automatically excluded by the combined effect of Articles 2.1 and 5.a) of Law 12/2013.

The aforementioned legal exclusion could be based on the fact that such entrepreneurs, due to the activity they carry out, are materially outside the orbit of the food chain. In fact, they belong to economic sectors (such as hotels and restaurants, more typical of the service sector) that do not fit into any subsector of the food supply chain (since they neither produce agricul-

tural raw materials, nor industrially process food, nor distribute it in the market). In the case of transport, it does not play its own and exclusive role in the food chain (since a company itself can transport food, but also other non-food products, or other types of cargo or goods).

Secondly, product deliveries made to agricultural cooperatives and other associative entities by their partners will not be considered as a commercial relation and, therefore, will always be excluded from the scope of the application of Law 12/2013. To apply this exemption is mandatory that partners are obliged to make such deliveries by the statutes of the cooperative or association (Article 2.2).

This second reason for the exclusion of the applicability of Law 12/2013 is justified by the special relation between farmer's members and the cooperative in which they are integrated. Such an associative or contractual linkage of adhesion to the agricultural cooperative naturally generates the duty of each cooperative member (for marketing purposes) to deliver all or a part his own production to the agricultural cooperative to which the member belongs. In such deliveries, the product price is usually not determined and is paid direct to the farmer. Normally, a settlement with each partner is made later, at the end of the agricultural season, and it correspond with the result that sets the amount each partner is going to receive. Of course, the "expenses" incurred by farmers are discounted, such as the purchases of ...). The cooperative goal consists of concentrating the supply (putting together the farmer's production), and so, through collective bargaining, is able to obtain better contractual and price conditions in the sale of agricultural and food products.

Finally, as indicated in Article 5.c) in fine "final consumers will not have the status of operators in the food chain." Therefore, when excluding consumers from the food chain, all those operations or contracts where one of the parties adopts the legal status of "final food consumer" will be left out of the application of Law 12/2013. In fact, the concept of consumer, his guardianship and acquired rights, as well as the contracts concluded with consumers and users (consumer contracts), whether for food products or others, are ruled by their own specialised regulations. Among others, by the Royal Legislative Decree 1/2007 of 16 November, approving the revised text of the General Law for the defense of consumers and users and other complementary laws. Certainly, transactions between operators within the food supply chain have commercial or mercantile nature. Both parties are companies or professionals of a certain economic subsector and they act for profit. For this reason, contracts celebrated between food companies and final

consumers (consumer contracts) directly are out of the scope of applicability of Law 12/2013, because that commercial nature is not present.

3. Food contract legal regime

3.1. Concept and legal nature: Types of food contract

Article 5.f) of Law 12/2013 contains the legal definition of a “Food Contract.” Pursuant to its provision one of the parties is obliged to sell agricultural or food products to the other party, for a certain price, whether it is a single sale or a continuous supply. Those that take place with final consumers are excepted.⁴

The subjective element of the food contract (the contracting parties) is clearly established by the Law: only operators who carry out some economic activity in the food supply chain can enter into this type of contract. They may be natural or legal persons, but in any case must be companies or professionals engaged in the production, processing and distribution of agricultural or food products.

Regarding the qualification of the legal nature of the food contract, we can affirm that we are dealing with a private, civil and agri-food contract of a special nature. In the first place, its specialty is derived from the legal instrument that regulates it. Law 12/2013 is a regulation with specific status, outside the Civil Code, which establishes a contracting regime ad hoc for certain commercial relations within the food chain. Second, the specialty is derived from the parties involved in the conclusion of the contract, because all of them are members of a certain strategic and complex economic sector – the agri-food sector – characterised by the obtaining, elaboration, processing and distribution of agricultural or food supplies, live animals or feed, intended for human or animal supply and consumption. And precisely

⁴ To read more on this subject, A. Sánchez Hernández, *Los contratos alimentarios en la Ley de la cadena alimentaria (Referencia a la normativa y doctrina italiana “dei contratti di cessione dei prodotti agricola e agroalimentari”)*, “Actualidad Civil” 2015, No 3, pp. 1–46; T. Rodríguez Cachón, *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis económico del Derecho*, Madrid 2020, pp. 40–54; J.L. Palma Fernández, *Los nuevos contratos alimentarios: análisis de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, “Revista CESCO de Derecho de Consumo” 2013, No 7, pp. 240–245. In the same way, P. Amat Llombart, *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2015, No 31, pp. 33–41.

the specialty of the food contract also stands out for its objective element, that is, the goods that are the object of commercial traffic, in reference to agricultural or food products, many of which are perishable in the short term.

From the joint and systematic reading of the Preamble to Law 12/2013 and its Article 5, it can be concluded that under the generic category of “food contracts” three types of contracts are outlined.

Indeed, the Preamble announces Chapter I, Title II, which regulates the “food contracts that are signed between the operators of the food chain,” and after it states that they may consist of a “supply contract, sale contract or integration contract.”

For its part, Article 5.f), when defining food contract, indicates that it may be either a “sale” or a “continuous supply.” Finally, Article 5.g) directly qualifies the “integration contract” as a “food contract modality.”

In conclusion, we can determine the existence of the following three types of food contract.

As a first modality, we find the traditional sale contract. The references to it in the Articles of Law 12/2013 are constant. Thus, the main one is contained in the aforementioned Article 5.f) when defining food contract. Also in Article 2.3, which mentions “purchases of live animals, feed and all raw materials and ingredients used for animal feed.” And finally, Article 5.c) points out to “central or joint company dedicated to purchases or sales.” Regarding the legal regime applicable to such food contracts, in addition to specific regulations of Law 12/2013, applicable general rules established in the Civil Code must be also respected in any case. Likewise, where appropriate, regional civil legislation (foral civil law) that rules special agrarian sales relations could be applied,⁵ as well customs of the place (customary law), if they exist and are accredited.

The second type of food contract is the supply contract. However, Law 12/2013 does not specifically establish the characteristics of this contract, because the Law just states it consists of the obligation to deliver agricultural or food products by one of the parties to the other as a “continuous supply.” Hence the character of continuity in time of the product deliveries, which on the other hand also gives this contractual modality specialty. The supply contract can be defined as a contract by which one party (supplier) undertakes to deliver to the other (purchaser, the supplied party), in exchange for a unit

⁵ To cite an example, that of the Valencian Community, in whose Law 3/2013, of July 26, on contracts and other agrarian legal relations, Title I, Articles 1 to 25, contemplates the “Special Modalities of the contract of sale,” including the specialties of the sale by eye or estimated, as well as the sale by weight or *per arrovat*.

price that can be paid periodically or on a case-by-case basis, movable things (such as inputs, agricultural raw materials or food) that must be subject to successive deliveries, at the time and quantity established in a determined or determinable way. The supply contract does not appear to be ruled in Spanish private law, but it is regulated in public administrative Law. Thus, in Law 9/2017 of 8 November on public sector contracts, regarding a supply contract it is provided that (Article 16): “Supplier is obliged to deliver a plurality of goods (movable property) successively and for unit price without the total amount being defined exactly at the time of signing the contract, since deliveries are subordinate to the needs of the purchaser (the supplied party).” This contract can be configured as a collaboration contract between companies, being of a commercial nature when the supply is made between merchants. But in our case, suppliers are agricultural producers, and therefore in Spain subject to civil law, since their sales by definition are excluded from the sales of commercial nature (Article 325 of the Commercial Code: “The following shall not be deemed commercial: 2.º The sales made by the owners and farmers or ranchers of the fruits or products of their crops or livestock”). Hence we must conclude that a supply contract as a type of food contract concluded within the framework of commercial relations in the food chain, has the status of a civil contract (being in turn a special agrarian contract). It will be governed by the particularities contained in Law 12/2013 and by the agreements freely signed between the parties.

And finally, as a third type of food contract, the so-called integration contract is presented.⁶ In some detail, Law 12/2013 defines it in Article 5.g) as a modality of a food contract in which one of the parties (integrator), is obliged to the other party (integrated), to provide all or part of the products, raw materials and inputs necessary for the production object of the contract, as well as, where appropriate, to exercise technical direction and take charge of production at the end of the production cycle. And the integrated party is obliged to provide land, spaces and facilities, as well as the complementary means and services necessary to complete the production. Finally, once the production is obtained, the integrated party must deliver it to the integrator. Such contracts are also known in the doctrine as “agro-industrial contracts.”⁷

⁶ A. Luna Serrano, *Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios*, in: P. Amat Llobart (ed.), *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Valencia 2007, pp. 363–370.

⁷ J.M. Caballero Lozano, *Los contratos agroindustriales: Reflexiones en torno a su naturaleza jurídica a la luz de la experiencia italiana*, “Revista de Derecho Privado” 1997, No 81, pp. 19–51; G. Doménech Martínez, *La aparcería asociativa y los contratos agroindustriales en la Ley de Arrendamientos Rústicos*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2004,

3.2. The food contract content: The principle of freedom of agreement and the mandatory minimum contractual conditions

Article 9.2 of Law 12/2013 establishes the general criterion applicable to food contracts: freedom of contract when configuring and concluding them. Thus, it establishes that the “content and scope of the contract terms and conditions will be freely agreed upon by the parties, taking into account the guiding principles set in Article 4 of this Law.” So Article 4 is the one that, among others, includes the principle of freedom of contract.

But those legal references to the contract freedom of agreements are to some extent repetitive and unnecessary, since they just signify a reflection of Article 1255 of the Civil Code regarding private contracts: “The contracting parties may establish the pacts, clauses and conditions that they consider convenient, provided that they are not contrary to the laws, morals, or public order.”

In order to achieve the purposes of Law 12/2013 (more transparency in contracts, more balance and fair reciprocity between the parties, as well as strengthen the producer sector, among others), other aspects of greater importance are the obligation that food contracts are concluded in writing (Article 8) and must necessarily include in their content various mandatory elements and minimum contractual conditions (Article 9).

Indeed, written food contracts and their mandatory minimum content, constitute two of the important novelties introduced by Law 12/2013. As indicated in the Preamble, “the obligation is established to expressly incorporate in these written contracts the essential elements thereof (identification of the parties, purpose, price, payment conditions, delivery of products, rights and obligations, duration and causes and effects of extinction) freely agreed by the parties in accordance with the guiding principles of this Law.”

We must point out that it does not consist of a compulsory or normative contract in which the Law determines to the extreme the obligatory content the parties should fulfill, since the freedom of agreement principle is still fully in force. Rather, it is intended to achieve a certain level of transparency and legal certainty for the parties involved in commercial relations in the food supply chain. In particular, we consider that the legislator is committed

No 42, pp. 79–86; idem, *Los contratos de integración agroindustrial*, Buenos Aires 2010; M.D. Llombart Bosch, *Los contratos de integración agroindustrial: integración agroindustrial un posible modelo para conseguir en la Unión Europea, un derecho contractual más armonizado y uniforme en materias agrarias*, “Revista General Informática de Derecho” 2006, No 1.

to eradicating, in practice, the fairly widespread use in the agri-food sector of simple verbal agreements between producers (farmers or ranchers) and buyers (industry, distribution companies...). The damage that this type of practice causes to the interests of the weakest party (the producer/seller/supplier), consists in being forced to accept unwritten contracts, transactions in which the conditions, prices or terms of delivery are not specified, in short, agreements in which the execution of the obligatory content is often left to the discretion of the buyer (price uncertainty, way of payments or payment periods, etc.).

Thus, Article 9.1 of Law 12/2013, literally provides that food contracts will contain at least the following points:

- a) Identification of the contracting parties.
- b) Purpose of the contract, indicating, where appropriate, the categories and references contracted.
- c) Price of the food contract, with express indication of all payments, including applicable discounts, which will be determined in a fixed or variable amount. It will be determined based solely on objective factors, verifiable, non-manipulable and expressly established in the contract.

The price of the food contract that a primary producer or a group of these has to receive must be, in any case, higher than the total costs assumed by the producer or the actual cost of production, which will include all the costs assumed to carry out their activity. Among others, the cost of seeds and nursery plants, fertilizers, phytosanitary products, pesticides, fuels and energy, machinery, repairs, irrigation costs, animal feed, veterinary expenses, amortisations, interest on loans and financial services, contracted jobs and wage labor or labor provided by the producer himself or by members of his family unit.

The determination of the effective cost will have to be made taking as a reference the whole of the marketed production for all or part of the economic or productive cycle, which will be put in in the way in which the supplier considers that it best adjusts to the quality and characteristics of the products that are the object of each contract.

- d) Payment terms.
- e) Conditions of delivery and availability of the products.
- f) Rights and obligations of the contracting parties.
- g) Information that parties must provide each other, in accordance with Article 13 of the Law.

In relation to this requirement, we can add that Article 13.1 of Law 12/2013 establishes the duty to put in writing the information that the par-

ties must provide for the effective fulfillment of their respective contractual obligations, as well as the delivery period of said information, which in any case must be provided and justified in objective reasons related to the object of the contract.

h) Duration of the contract, with express indication of the date of its entry into force, as well as the conditions for its renewal and modification.

i) Causes, formalisation and effects of the contract termination.

j) (deleted).

k) Conciliation and conflict resolution, with express mention in the contract of the procedure that the parties will use to resolve the differences that may exist between them in the interpretation or execution of the contract, indicating either the arbitration court or the courts to which possible controversies would be submitted.

Contractual penalties for non-conformities, incidents or any other duly documented circumstance, which must be proportionate and balanced for both parties.

l) Exceptions due to force majeure, in accordance with the provisions of Communication C (88) 1696 of the Commission regarding “force majeure” in European agricultural law, and in Article 1105 of the Civil Code.

As a first conclusion of general scope, we can affirm that the fact that Law 12/2013 forces the parties to carry out their contracts in such a way that at least they contain the essential elements of the private agreement they intend to conclude, it may involve a step towards rebalancing bargaining positions between suppliers (producers) and buyers (industry and distribution) inside the food supply chain. In such a way, operators are provided with an instrument that provides greater legal security to the transactions. By formally documenting the contract in writing, its content can be known, the proof and accreditation of the existing legal relation between the parties is guaranteed, it also permits the interpretation and execution of the agreed obligations and services, the potential presence of unfair trading practices or terms can be verified (they violate the good faith in business principle), etc. However, this does not mean that Law 12/2013 imposes on the parties the specific content of each contractual term to be included in the contract. Up to here comes the force of the Law that provides for the principle of the freedom of contract.

A second and more specific conclusion is the one that attends to the configuration of food contracts price. In this issue the Law dares to take a further step. The Law not only requires the parties to put the price in writing, but also limits the parties' freedom to determine the price, since its determination

is subject to certain conditions. Thus, it is noteworthy that in contracts concluded by an operator in the primary producer sector (farmer, rancher, etc.) who sells to a first buyer, it is mandatory that the selling price at least covers “the effective cost of production.” The purpose of this measure abounds in what Article 12 ter of Law 12/2013 calls “avoiding the destruction of value in the food chain.” This means the farmer, in the first sale of his products, should at least receive a price which amount covers his production costs. In this way, one of the mandatory factors to determine the price of the contract must be the “effective cost of production of the product that is the object of the contract, calculated taking into account the production costs of the operator actually incurred, assumed or similar. It even goes so far as to describe the specific parameters to calculate said cost of production, either indicating the inputs to be valued and other specific production costs, or by referring to the data on effective costs of agricultural holdings. In short, we are faced with the legal response to the permanent farmers and ranchers demand regarding agricultural prices they have been receiving for decades when selling their products, and that sometimes barely covered the real costs of production.

3.3. Food contracts formal requirements: Consequences

Law 12/2013 establishes two types of formal requirements imposed on food chain operators.⁸ On the one hand, requirements for written documentation of the contract, and on the other hand, the obligation of temporary preservation of certain documents.

Regarding the formalistic requirement of written documentation of commercial operations, the Law provides two possibilities: the written formalisation of the food contracts themselves, and the documentation by official

⁸ A. Carrasco Perera, B. Lozano Cutanda, *¿Qué consecuencias tendrá para los operadores la ley de mejora de la cadena alimentaria?*, “Análisis GA&P” marzo 2013, pp. 1–5; E. Muñoz Espada, *Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria*, Madrid 2020. This author justifies the need for a reorganisation of agricultural administrative registrations – multiple and dispersed – as a means or support for a better structured, more profitable and efficient agricultural and agri-food sector, as a new type of information and management that represents a value marketability and market positioning for agricultural companies. In this regard, she analyzes relevant strategies for the modernisation of all the management that integrates the agricultural business activity, especially to favor cross-border commercial and business relations. Specifically, she proposes the use of the Mercantile Registration as a harmonisation tool and as a binding instrument, invoking its value in the sense of providing security to legal traffic.

invoice of certain cash sales operations for which it will not be mandatory to conclude a food contract.

In effect – as stated in the Preamble of the Law – regarding food contracts “the most significant novelty, to guarantee legal security and equity in commercial relations, is the establishment of the obligation to formalise them in writing...”⁹ Article 8.1 expressly confirms this requirement: “Food contracts must be formalised in writing.”

Consequently, any contract regarding operations within the food chain, fulfilling legal requirements of subjective nature (contracting parties), objective nature (agricultural or food supplies, animals ...) and price requirements (more than a thousand euros), can be legally qualified as a “food contract.” Then it must necessarily take a written form at the time of its conclusion.

Talking about the moment in which the written form of the food contract must appear, the Law 12/2013 indicates that the written formalisation of the contract must be carried out before the performance of contracting obligations (Article 8.1). In good logic, legal certainty imposes the conclusion and perfection of food contracts in written documentary form before the beginning of the execution of their typical effects, consisting of the performance of reciprocal services whose main result is the delivery of certain agricultural or food products in exchange for the payment of the previously agreed price.

And finally, as regards the technical and legal value to be assigned to the mandatory food contract written form, according to Article 8.2 of Law 12/2013 “writing requirement in no case supposes a requirement for the contract existence and validity.” Preamble of the Law has also confirmed this in the same sense.

Thus, the formal requirement established by the Law does not cover the character of *ad solemnitatem* legal form. That is, we are not facing a necessary form for the constitution of the food contract (it is not a substantial form), as it is not essential for its existence and validity. So food contracts may exist and will be fully valid and effective despite not having completed the written form in its conclusion. Therefore, the formal requirement stated in Article 8.1 of Law 12/2013 has a purely *ad probationem* character, serving as a means of contract proof and a way of proving between the parties and before third parties its existence and its mandatory content. But the absence

⁹ Through the formalisation of contracts established in Article 8, transparency is gained in commercial relations and greater equity is guaranteed in them, compensating for the vulnerability factors of the agricultural sector: atomisation, territorial dispersion, seasonality, price and product volatility and perishable products with a short commercial life. As indicated by A. Sánchez Hernández, *Las relaciones contractuales...*, p. 4.

of such a writing form requirement will not affect the validity or effectiveness of the contract, nor will cause the voidance of the contract. However, the legal requirement of the written form of the food contract contributes to a higher level of legal certainty for the parties in the framework of the commercial relation, especially for the primary producer, usually the weakest part of the operation, and many times in a situation of imbalance vis-à-vis the buyer or even economically dependent on the buyer. In addition, the existence of a written contract can foresee or help avoid unfair trading practices, abusive or disproportionate terms or conditions to the detriment of the weakest part of the contract.

Now it remains to be determined whether a breach of the requirement of a written form of a food contract produces some other type of consequence, for example, in the field of administrative responsibility, eventually constituting an offense punishable by the competent public authority. In fact, the original text of Article 23 of Law 12/2013, opening the chapter on offences and sanctions in the matter of food contracting, established in its section 1.a) that it was a minor infraction “not to formalise by written form the food contracts referred to in this Law.” Such conduct would have effected in a fine of up to 3,000 euros (Article 24.1.a). Well, as a result of the subsequent modifications of Law 12/2013¹⁰ in 2020 and 2021 this minor offence has been elevated in degree, becoming a serious offence according to Article 23.2.b), for which the offender could be punished with a fine between 3,001 euros and 100,000 euros.

Continuing with the written form formal requirement of food chain commercial operations, the Law refers to other transactions carried out through cash payments that do not require the conclusion of a food contract, but at least the identification of the parties as food chain operators and a record of the operation through a formal invoice,

We refer to the provision of Article 8.3 of Law 12/2013: “In relations between food chain operators when the price payment is made in cash in exchange of a delivery of food products, it will not be necessary to sign a food contract, but the parties will have the obligation to identify as operators and document the commercial relations by issuing the corresponding invoice with the requirements established in Royal Decree 1619/2012, of November 30, which passes the Regulation on billing obligations.”

¹⁰ Royal Decree-Law 5/2020, of 25 February, by which certain urgent measures are adopted in the field of agriculture and food, ratified on this point by Law 8/2020, of 16 December on certain urgent measures in the field of agriculture and food and by Law 16/2021 of 14 December, which modifies Law 12/2013.

Thus, since the parties are in such specific contracting circumstances, the formal obligation is reduced to issuing an invoice in legal conditions (obligation corresponding the selling party). As a proof of the sale, that invoice will be delivered to the buyer at the time of the product delivery and once the cash payment is done.

Turning now to the second requirement of a formal nature in the matter of food contracts, arises the obligation of temporary preservation of certain documents (basically accounting).

Legal provision stated in Article 11 of Law 12/2013 establishes the following:

First, food chain operators must keep all correspondence, documentation and supporting documents, in electronic or paper format, related to the food contracts they conclude within the framework of this law, for a period of four years.

And secondly, electronic auctions organisers will be obliged to maintain for four years a documentary or electronic file of all the auctions carried out, including information on the identity of the participants, their offers and the formalisation of the food contract.

It is certainly remarkable that the satisfactory fulfillment of this custody duty, as well as the temporary preservation of the business and contractual documentation of the operations and transactions carried out within the food chain, will provide greater transparency and security to the agri-food system as a whole. At the same time it will facilitate, if necessary, the control and inspection functions of the competent administrative authorities in charge of ensuring correct compliance with the current legislation in this matter.¹¹ For these purposes, it should be remembered that the breach of the obligations relating to documents preservation involves a minor offense, punishable by a fine of between 250 euros and 3,000 euros (Article 23.1.c) in relation to Article 24.1.a) of Law 12/2013).

¹¹ In this area, Royal Decree 66/2015, of February 6, rules. It regulates the control system to be applied by the Food Information and Control Agency, provided for in Law 12/2013, on measures to improve the operation of the food chain. Its scope of action affects the verification of irregularities that are revealed in the exercise of its functions or as a result of processed complaints and that entail breaches of the provisions of Law 12/2013 (Article 2). Specifically, the inspection bodies may verify that the operators of the food chain comply with the obligations established in Law 12/2013 (Article 10.2.c), recording in the inspection minutes the facts, actions, incidents and/or offenses detected. Such minutes will have the character of a public document and, unless the contrary is proven, will prove the facts that are collected in them (Article 19) within the subsequent sanctioning procedure.

3.4. Food contracts through electronic auctions

According to Article 10.1 of Law 12/2013 “food chain operators may carry out contract offers to the public in order to purchase or sell food products under the terms established by the regulations on information society among their participants. Electronic auctions organisation will be subject to the transparency, free access and non-discrimination principles.”

Indeed, this Article 10 is entitled “Carrying out electronic auctions.” whose specific regulatory regime necessarily refers to Law 34/2002 of 11 July on information society services and electronic commerce.

Both the explanatory preamble of Law 34/2002 and its Annex (dedicated to definitions), points that it includes a broad concept of “information society services,” because in addition to the electronically contracting of goods and services, it includes the organisation and management of auctions by electronic means or on line markets and shopping centres.

Article 10.2 of Law 12/2013 continues stating that “auction organisers will make public general access conditions, possible participation costs and award mechanisms.”

What is relevant is that the auction (whether electronic or face-to-face) implies a system and format for trading goods and products whose purpose is the conclusion of sale contracts. For this reason, it is established in Article 11.3 of Law 12/2013 that “the organisers of each auction will make public, after the award, the identification of the successful bidder. There will be an obligation imposed on the organiser to buy or sell and on the winner to sell or buy the entire awarded product, according to the general conditions of access and unless there is a mention of a price of reserve, below which the purchase or sale would not be made.”

Let us remember that the organisers of electronic auctions will be obliged to maintain a documentary or electronic archive of all the auctions carried out for four years, including information on the identity of the bidders, their offers and the “formalisation of the food contract” (Article 11.3).

We consider that, in the case of an operation managed by electronic auction, the logical and normal situation is that, after the award of the auctioned product to the highest bidder, the purchase operation is formalised by means of an electronic contract, that is, a food contract concluded in electronic way.

The electronic contract is defined as any transaction in which the offer and acceptance are transmitted by means of electronic data processing and storage equipment, connected to a telecommunications network. Thus, Articles 23 to 29 of the aforementioned Law 34/2002 would be applicable.

Electronic contracts are not special or different from other contracts, nor do they refer only to online or digital goods/services. An electronic contract is a normal private contract (civil, commercial or consumer contract) but concluded through the use of electronic means (for example, internet, web sites, email, electronic signature...), and therefore certain additional requirements of information, terms, form and obligations are necessary.

In relation to food products auctions, we can conclude that the operation will fall within the scope of so-called “indirect electronic commerce.” It is one that includes transactions carried out by electronic means related to tangible goods (food), so that the delivery of the purchased product cannot take place online, but rather requires the subsequent physical or material delivery of the contract object (food), and therefore the execution of this type of contract is necessarily deferred in time.

3.5. Food contracts registration

As Article 11 bis of Law 12/2013 states, the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food will have a digital registry in which the food contracts signed with primary producers and their groups, and their modifications, will be registered.

So in view of this mandatory provision, those operators who buy from primary producers and their groups, will be obliged to register each food contract carried out and its modifications. The register must be done before the delivery of the product, using the electronic means that will in future be provided by further regulation to be passed.

Finally, in compliance with control public competencies, the Food Information and Control Agency and other competent authorities will have the power to access said registry to carry out the pertinent checks within the scope of their powers, fulfilling personal data protection regulations and competence law.

BIBLIOGRAPHY

- Amat Llombart P. (2015), *Mejoras en el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en la Unión Europea y en España a partir del régimen jurídico de negociación y contratación: el contrato alimentario y el contrato tipo agroalimentario*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” No 31.
- Caballero Lozano J.M. (1997), *Los contratos agroindustriales: Reflexiones en torno a su naturaleza jurídica a la luz de la experiencia italiana*, “Revista de Derecho Privado” No 81.

- Carrasco Perera A., Lozano Cutanda B. (2013), *¿Qué consecuencias tendrá para los operadores la ley de mejora de la cadena alimentaria?*, “Análisis GA&P” marzo.
- Cazorla González M.J. (2013), *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” No 62.
- Doménech Martínez G. (2004), *La aparcería asociativa y los contratos agroindustriales en la Ley de Arrendamientos Rústicos*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” No 42.
- Doménech Martínez G. (2010), *Los contratos de integración agroindustrial*, Buenos Aires.
- Llombart Bosch M.D. (2006), *Los contratos de integración agroindustrial: integración agroindustrial un posible modelo para conseguir en la Unión Europea, un derecho contractual más armonizado y uniforme en materias agrarias*, “Revista General Informática de Derecho” No 1.
- Luna Serrano A. (2007), *Colaboración intersectorial y contratos de integración agroalimentarios*, in: P. Amat Llombart (ed.), *Derecho agrario y alimentario español y de la Unión Europea*, Valencia.
- Muñoz Espada E. (2020), *Hacia unas nuevas relaciones entre el Registro mercantil y la actividad agraria*, Madrid.
- Palma Fernández J.L. (2013), *Los nuevos contratos alimentarios: análisis de la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, “Revista CESCO de Derecho de Consumo” No 7.
- Rodríguez Cachón T. (2020), *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis económico del Derecho*, Madrid.
- Sánchez Hernández A. (2015), *Los contratos alimentarios en la Ley de la cadena alimentaria (Referencia a la normativa y doctrina italiana “dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari”)*, “Actualidad Civil” No 3.
- Sánchez Hernández A. (2016), *Las relaciones contractuales en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, in: G. Doménech Martínez, F. Millán Salas, F. González Botija (eds.), *Temas actuales de derecho agroalimentario*, Valencia.

LEGAL REGIME ON FOOD CONTRACTS IN SPAIN: FREEDOM OF AGREEMENTS AND MANDATORY CONTRACTUAL CONDITIONS

Summary

This article examines the main measures adopted by Spanish law 12/2013 on improving the functioning of the food chain, recently amended. The starting point of the deliberations was the correct determination of the type of commercial and legal relations between chain operators, to which the discussed legislation applies. Next, the legal regime on the food contract which is mandatory for most transactions between suppliers and buyers of agricultural and food products was analysed. This involved the examination of the concept, the nature and types of food contracts. The Spanish legislation is halfway between the recognition of the freedom of agreements concluded by parties and the imposition of certain mandatory

requirements on parties entering into contracts. Food operators must be aware of the formal requirements imposed on them in private contracts (regarding both their content and form), the main aspects of which have been analysed in the article.

Keywords: food supply chain, food supply contract, unfair trade practices, agricultural enterprises, mandatory contract conditions

REGIME GIURIDICO RIGUARDANTE I CONTRATTI ALIMENTARI IN SPAGNA: LIBERTÀ CONTRATTUALE E CONDIZIONI CONTRATTUALI OBBLIGATORIE

Riassunto

L'articolo si basa sull'analisi della legge spagnola 12/2013 in materia di misure volte a migliorare il funzionamento della filiera alimentare, aggiornata di recente al fine di renderla conforme alla Direttiva 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. In primo luogo, vengono analizzati il campo di applicazione della legge e le relazioni commerciali tra gli operatori della filiera alimentare. Di seguito, la questione principale diventano le soluzioni giuridiche riguardanti i contratti di fornitura di generi alimentari, inclusi il concetto, la natura giuridica e le tipologie. Quindi, l'Autore ha analizzato anche il contenuto della regolazione dei suddetti contratti in linea con il principio di libertà contrattuale, ma tenendo conto di alcune condizioni contrattuali minime obbligatorie, stabilite dalla legge. Infine, vengono studiati i requisiti formali specifici relativi all'adempimento del contratto, le aste elettroniche e la registrazione.

Parole chiave: filiera alimentare, contratto di fornitura di generi alimentari, pratiche commerciali sleali, imprese agricole, condizioni contrattuali obbligatorie

IRENE CANFORA*

ORCID: 0000-0003-2107-1476

La normativa speciale dell’impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa

1. La specialità delle regole per l’agricoltura

Da sempre, le imprese agricole rappresentano soggetti strategici per la garanzia degli approvvigionamenti alimentari e, in un’ottica di mercato, anche per il funzionamento della filiera agroalimentare.

La previsione di “regole speciali per l’agricoltura” costituisce, del resto, storicamente una costante delle scelte di politica legislativa, transitate, per effetto della costituzione della CEE nel 1957 nell’adozione di un regime speciale dell’agricoltura sancito espressamente nel Trattato di Roma. Tale specificità continua ancora oggi ad essere ben marcata ai diversi livelli di regolazione, indipendentemente dagli ambiti geografici di riferimento¹.

* Università di Bari, Italia.

¹ Per una rilettura storica delle tappe dell’agricoltura europea, v. L. Costato, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell’evoluzione del diritto dell’Unione Europea*, “Rivista di Diritto Agrario” 2015, n. 2, p. 210; idem, *Per una storia del diritto agrario*, “Rivista di Diritto Agrario” 2003. Sulle caratteristiche della specialità della legislazione in materia di agricoltura in Europa, recentemente, v. A. Jannarelli, *L’eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, “Diritto Agroalimentare” 2016, n. 1, p. 61 ss. Sulle politiche agricole nazionali, dal protezionismo al quadro disciplinare europeo degli aiuti all’agricoltura, si veda R. Lizzi, *La politica agricola*, Bologna 2002. Per uno sguardo al sistema statunitense v. F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milanofiori 2017, in particolare pp. 365 ss., 396 ss.; idem, *La gestione del rischio in agricoltura in USA*, in *Atti dell’Accademia dei Georgofili 2018*, Firenze 2019 (<https://www.georgofili.net/articoli/la-gestione-del-rischio-in-agricoltura-in-usa/4597>) dove l’A. evidenzia la transizione dei sistemi di sostegno verso sistemi assicurativi obbligatori a copertura del rischio, ugualmente supportati da finanziamento pubblico.

Come è noto, la necessità di una considerazione speciale del settore primario deriva dalle criticità intrinseche che caratterizzano la produzione agricola, più volte evidenziate nella letteratura giuridica con riguardo al rischio economico e al rischio biologico che i produttori impegnati nel settore agricolo devono sopportare². Così anche, si rileva che tale specialità deve ricondursi alla peculiarità del mercato di riferimento, essendo in gran parte la produzione agricola destinata alla produzione di alimenti; sicché la speciale disciplina giuridica riservata a tale ambito produttivo si innesta sulla esigenza, da parte degli ordinamenti, di assicurare gli approvvigionamenti di beni essenziali per la popolazione, senza il rischio di dipendere dall'estero. Infine, in una prospettiva sempre più presente nelle misure adottate dai decisori politici (anche per effetto degli impegni derivanti da accordi internazionali) la "specialità" di regole per l'agricoltura è legata alla conservazione del territorio e a quei beni pubblici (le esternalità positive connesse ai profili ambientali della produzione) che le diverse forme di agricoltura, produttive di beni e di servizi, possono garantire attraverso la veste di "guardiani del territorio" assunta dai produttori agricoli³: il che avviene sia con il mantenimento di attività economiche e sociali nei territori svantaggiati, sia mediante il ricorso a forme di estensivizzazione e riduzione degli impatti inquinanti sulle aree a vocazione produttiva agricola.

² A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2016, p. 1 ss.

³ Su cui v. già le riflessioni di G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente" 1993, p. 5 ss.; idem, *L'ambiente: norme fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in: L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003. Il tema, com'è noto, assume una dimensione particolarmente significativa sul piano delle regole giuridiche da adottare a livello di scelte normative degli Stati per effetto degli impegni assunti per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica e più in generale degli obiettivi dello sviluppo sostenibile previsti da Agenda 2030, che hanno portato alla definizione degli obiettivi del green deal europeo che rappresentano un programma di azione che la Commissione ha definito, per l'Unione Europea, nella adozione delle misure normative preannunciate nei documenti: Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente COM (2020) 381 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 maggio 2020 e Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030, COM (2020) 380, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 maggio 2020. Sul punto, si leggano le considerazioni di E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, "Rivista di Diritto Agrario" 2019, n. 4, p. 646 e i contributi raccolti nel volume: S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari 2021.

Il regime giuridico definito, a livello nazionale (in ordine all'inquadramento dell'imprenditore agricolo) e nelle fonti del diritto dell'Unione Europea (per quanto concerne le regole del mercato e delle relazioni tra imprese nella filiera agroalimentare e agroindustriale) costituisce tuttora il quadro normativo "speciale" entro cui collocare l'agricoltura, in una prospettiva di convergenza tra i profili di regolazione che, nonostante la ripartizione tra le competenze e le fonti, individua il suo tratto di unione nella esigenza di fondo di tutelare imprese agricole e produttori primari in quanto soggetti più deboli nelle relazioni con le imprese collocate a monte e a valle rispetto alla produzione agricola. Al ruolo essenziale svolto dalle imprese agricole per la sostenibilità dell'intero sistema agroalimentare, inclusivo degli aspetti di conservazione del territorio e della garanzia della *food security* nel territorio europeo, corrisponde infatti l'esigenza di una speciale regolazione che prenda in considerazione la debolezza delle imprese agricole quale segmento della filiera, da cui discende, sul versante delle regole del mercato, la definizione di un regime speciale dei mercati e della concorrenza per l'agricoltura, espressamente codificato dai Trattati europei⁴ al fine del raggiungimento degli obiettivi indicati dall'art 39 TFUE.

2. Il quadro normativo derivante dalla riforma dell'art 2135 cc. La tutela delle differenti tipologie di imprese agricole nel diritto italiano

D'altro canto, sia pure con riguardo al peculiare profilo giuridico concernente l'applicazione dello statuto speciale dell'impresa agricola, in quanto distinta dall'impresa commerciale, per le ragioni di sostanziale difformità tra le attività di tali imprese riconducibili ai fattori sopra sinteticamente richiamati, l'inquadramento giuridico dell'impresa agricola risultante a seguito della riforma del 2001 risponde all'esigenza di una "modernizzazione" del concetto di produzione primaria nell'ordinamento nazionale, che prende atto della pluralità di espressioni che l'impresa agricola può assumere nel quadro delle attività economiche, in linea di continuità con il quadro delle politiche agricole delineate a livello europeo.

⁴ Sul tema, v. A. Jannarelli, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione speciale*, "Rivista di Diritto Agrario" 2009, n. 4, p. 515; I. Canfora, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, "Rivista di Diritto Agrario" 2010, n. 1, p. 689. Sull'approccio della Commissione nella revisione della PAC, avvenuta con la riforma di medio termine del 2017, v. A. Jannarelli, *Dal caso "indivia" al regolamento omnibus: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?* "Diritto Agroalimentare" 2018, n. 1, p. 109 ss.

La norma infatti, nella sua complessa struttura, pur conservando l'impostazione dell'originaria formulazione dell'art 2135 del codice civile, definisce in una ben diversa prospettiva le attività essenzialmente agricole e quelle cd. connesse all'attività principale (queste ultime, in particolare, attratte nell'ambito dell'agrarità per effetto del criterio della prevalenza, se relative ai prodotti provenienti dall'attività principale in caso di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione o valorizzazione; nonché, per le attività di fornitura di beni o servizi, a condizione che siano prevalentemente utilizzate attrezzature o risorse normalmente impiegate per l'attività principale).

Dalla formulazione della disposizione emerge, nella prospettiva di prendere in considerazione le diverse funzioni dell'impresa agricola nel quadro delle attività produttive riconducibili o collegate alla produzione primaria, una pluralità di tipologie rientranti nella fattispecie di imprenditore agricolo, nel loro complesso considerate unitariamente come destinatarie del regime differenziato che trova fondamento nell'art 2135⁵.

Si nota infatti come, alla luce della disposizione, sia considerato imprenditore agricolo quel soggetto la cui attività è integrata nel quadro della organizzazione complessa della filiera agroalimentare, avendo ad oggetto, come precisa il secondo comma, anche soltanto la cura e lo sviluppo di una singola fase del ciclo biologico vegetale o animale: con la conseguenza che l'imprenditore agricolo identificato in relazione al segmento di attività appare come quella figura di imprenditore agricolo, integrato nel sistema contrattuale delle relazioni di filiera, la cui autonomia decisionale è fortemente compressa dagli obblighi contrattuali definiti dalle imprese a valle, acquirenti del prodotto.

L'ipotesi, che rimanda alla situazione corrispondente al fenomeno dell'integrazione verticale per contratto, del resto, è ampiamente nota nella prassi; al punto che, in diverse esperienze giuridiche nazionali in una dimensione non solo europea (ad eccezione di quella italiana), è stata adottata una disciplina specifica dedicata ai contratti di integrazione verticale in agricoltura, al fine di assicurare una adeguata tutela al contraente debole (l'imprenditore agricolo) nell'instaurazione delle relazioni contrattuali e per governare gli effetti derivanti dal contratto⁶.

⁵ Sul punto, si vedano i lavori del convegno di Palermo del 10 maggio 2019 *Ripensare la "specialità" agricola* pubblicati in "Rivista di Diritto Agrario" 2019, n. 1, p. 171 ss.

⁶ Sull'esperienza dei contratti di integrazione nei modelli legislativi europei – la cui disciplina strutturalmente più articolata si rinviene tuttora nell'ordinamento francese, che ne ha previsto una regolazione sin dal 1964 – si veda da ultimo il volume di A. Jannarelli, *Profili*

Per altro verso, lo stesso art 2135, nell'individuare le attività connesse a quelle principali (peraltro ulteriormente ampliate per effetto della legislazione speciale) include attività che accentuano il ruolo della multifunzionalità delle imprese agricole, nel solco del quadro regolativo che si è andato delineando a livello europeo per favorire lo sviluppo di attività non meramente produttive e realizzare in tal modo alcuni degli obiettivi che la politica agricola intende perseguire: dalla protezione del territorio e delle aree rurali, anche in zone marginali, allo sviluppo di attività di rilevanza ambientale e sociale delle attività svolte dall'imprenditore agricolo in connessione con quelle tradizionalmente corrispondenti alla coltivazione, all'allevamento, alla selvicoltura, e ora (nella legislazione nazionale: per equiparazione) anche alle attività ittiche.

La legge delega 5 marzo 2001, n. 57 delineava chiaramente il quadro entro cui doveva collocarsi l'attività di quella che poi è divenuta, per effetto dell'adozione del decreto legislativo 228/2001, la nuova versione dell'art 2135, nel contesto più ampio di "orientamento e modernizzazione del settore agricolo"⁷. Ai sensi dell'art 7 c. 3, i decreti legislativi dovevano essere diretti, "in coerenza con la politica agricola dell'Unione Europea, a creare le condizioni per [...] favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale e delle risorse marine, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda agricola, di acquacoltura e di pesca, comprese quelle relative alla gestione ed alla tutela ambientale e paesaggistica, anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito".

Le attività connesse prese in considerazione dal terzo comma della disposizione inquadrano infatti, nell'alveo dell'impresa agricola, quelle attività di servizi, non necessariamente produttive di beni, che assumono una rilevanza ambientale, aggiungendosi all'attività economica principale⁸. Nello stesso senso va letta la qualificazione delle attività dell'agricoltura sociale come "attività connessa" dell'impresa agricola, espressamente prevista per effetto della legge del 18 agosto 2015 n. 141. Si tratta, anche in questo caso, di una ulteriore tipologia di attività che arricchisce il quadro a fondamento dello

del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali della filiera agroalimentare, Bari 2018. Sull'esperienza nordamericana, v. L. Costantino, *La tutela dell'allevatore nell'esperienza nordamericana dei broiler production contracts alla luce di un recente caso giurisprudenziale*, "Rivista di Diritto Agrario" 2003, n. 2, p. 154.

⁷ Per una analisi del rapporto tra legge delega e decreti legislativi di orientamento, v. i contributi nel volume F. Adornato (a cura di), *I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?*, Milano 2002.

⁸ Sulla multifunzionalità delle imprese agricole e l'impatto sul 2135, v. A. Jannarelli *Profili giuridici del sistema agroalimentare. Soggetti e concorrenza*, Bari 2018, p. 50.

statuto speciale dell'impresa, la cui caratteristica è legata all'esigenza di una tutela rafforzata di operatori economici che producono beni di rilevanza pubblica⁹.

Si tratta di un percorso evolutivo – quello attuato per effetto della revisione dell'art 2135 cc – che, partendo dal presupposto di una *ratio* comune che determina l'esigenza di tutela, riflette una pluralità di conformazioni che l'attività agricola può assumere, senza che venga meno l'esigenza di uno statuto speciale riservato all'insieme delle imprese del settore primario, in ragione delle diverse cause di debolezza degli imprenditori agricoli, siano esse dipendenti da fattori intrinsecamente legati alla natura dell'attività agricola, resi ancor più rilevanti in una situazione di dipendenza economica dagli acquirenti delle materie prime agricole, ovvero, per l'esigenza di salvaguardare quelle funzioni che all'agricoltura e alle attività delle imprese agricole sono collegate e che hanno una valenza positiva sulla collettività: in tal senso, si può dire che la *ratio* della specialità della disciplina dell'impresa agricola si rinviene sia in relazione al dover sostenere rischi legati alla natura, sia per le potenzialità che l'impresa agricola (per effetto dello svolgimento attività necessariamente legate all'uso del territorio) assicura nell'interesse collettivo.

3. L'attuazione di strumenti di protezione dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare nel quadro della politica agricola comune

Se la debolezza dei produttori agricoli dipende dalle caratteristiche strutturali dell'attività, legata ai cicli naturali del territorio, in un'ottica di filiera, la posizione di debolezza delle imprese agricole è accentuata dalla difficoltà di governare il processo di formazione dell'accordo contrattuale e dei prezzi di vendita dei prodotti agricoli, a causa del prevalente potere contrattuale dell'impresa acquirente (tipicamente: impresa di trasformazione ovvero grande distribuzione organizzata) che si traduce in uno squilibrio nelle relazioni contrattuali.

La perdita di valore del prodotto agricolo lungo la filiera rappresenta infatti, nel contesto del mercato europeo, una delle principali preoccupazioni emergenti nel quadro regolativo della PAC dell'ultimo decennio.

⁹ Cfr. I. Canfora, *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, "Diritto Agroalimentare" 2017, n. 1, p. 5 ss.

Si può dire che, a seguito della riduzione dei meccanismi di sostegno previsti dalla PAC compiuto con la riforma 2014–2020, l'intera normativa volta a governare il mercato agricolo sia stata sostanzialmente orientata a individuare strumenti giuridici per rafforzare la posizione dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare¹⁰.

In tal senso, sia il *favor* per l'aggregazione tra imprese nella forma di organizzazioni di produttori, al fine di immettere il prodotto sul mercato, con le relative specifiche eccezioni alle regole della concorrenza introdotte nel 2017¹¹, sia la previsione di organizzazioni interprofessionali ed infine la definizione di un regime contrattuale specifico per i contratti di prima vendita dei prodotti agricoli, perseguono lo scopo di ridurre le situazioni di squilibrio nella filiera agroalimentare e agroindustriale a svantaggio dei produttori agricoli¹².

Gli strumenti giuridici per la regolazione dei mercati agroalimentari previsti dal regolamento 1308/13, sull'organizzazione comune di mercato, che individuano nella costituzione di gruppi di imprese e di reti di relazione tra soggetti più deboli lo strumento giuridico per rispondere allo squilibrio determinato dalla forza contrattuale delle imprese a valle della filiera, rappresentano tuttora un meccanismo non pienamente efficace.

Invero, la questione centrale che investe le relazioni di filiera è rappresentata dallo squilibrio nella distribuzione del valore tra le imprese, con riguardo all'effettiva remuneratività delle cessioni di prodotti agricoli al primo acquirente. In questa prospettiva, la stessa incentivazione alla costituzione di gruppi di produttori (peraltro più e meno accentuata, anche nelle dimensioni, a seconda delle esperienze nazionali) può non mostrarsi di per sé risolutiva del problema, in assenza di una considerazione dei criteri correttivi della formazione dei prezzi, ove la libera contrattazione rimessa a parti tra loro non uguali determini la persistenza di un eccessivo squilibrio di carattere economico nelle relazioni contrattuali di vendita.

¹⁰ Sul punto si rinvia a quanto osservato in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali" 2018, n. 2, p. 259 ss; e in *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, "Agriregio-nieuropa" 2018, n. 55.

¹¹ Cfr. I. Canfora, *Organizzazione di produttori*, in: *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile. Aggiornamento*, vol. XI, Torino 2019, p. 355.

¹² Su cui si rinvia a I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in: L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, Roma 2020.

In tal senso, l'intervento del legislatore europeo sulle pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare¹³, che prende le mosse proprio dalla presenza di uno squilibrio nel potere contrattuale tra i contraenti che si può riverberare negativamente sul tenore di vita della comunità agricola (come sottolinea il primo considerando), ha posto l'accento su un altro aspetto determinante della regolazione: l'esigenza di una correzione nel comportamento delle imprese che operano sul mercato, al fine di assicurare il corretto gioco della concorrenza. Non si tratta di una circostanza di poco rilievo, se si considera che esso incide direttamente sulla filiera agroalimentare che si presume avere caratteristiche proprie e cause di squilibri interne distinte e autonomamente disciplinate rispetto ad altri settori economici. L'intervento del legislatore europeo, sia pure limitato alla definizione di una lista minima di pratiche concorrenziali sleali¹⁴, ha aperto invero la strada, nelle legislazioni nazionali, a ben più rilevanti interventi, legati proprio all'esigenza di incidere più profondamente sullo squilibrio del valore e sull'effettivo controllo della remuneratività delle forniture dei prodotti agricoli.

L'ultimo atto della PAC 2014–2020 è consistito dunque nell'intervento sulle distorsioni del sistema, con l'adozione di un atto normativo, com'è noto fortemente sostenuto dal Parlamento Europeo, che ha definito una struttura di base degli strumenti di contrasto alle pratiche commerciali sleali – strumento, peraltro da tempo preannunciato nelle analisi e negli studi compiuti a livello europeo¹⁵.

Il quadro degli strumenti di regolazione della filiera agroalimentare sembra quindi, al momento, essere delineato negli elementi fondamentali dell'organizzazione comune di mercato, sostanzialmente confermati nella struttura della nuova PAC 2023–2027: infatti, il reg. 2117/2021 apporta alcune modifiche al reg. 1308/13, senza tuttavia modificarne l'impianto, sostanzialmente dirette a correggere determinati effetti sull'effettivo funzionamento del sistema delle filiere nel senso della sostenibilità ambientale

¹³ Sulla direttiva, v. L. Russo, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, "Rivista di Diritto Civile" 2019, n. 6, p. 1418; idem, *Vendita dei prodotti agricoli e alimentari, effettività della tutela e pratiche commerciali sleali*, "Orizzonti del Diritto Commerciale" 2020, n. 3, p. 763.

¹⁴ Si leggano le critiche in tal senso di A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, "Rivista di Diritto Agrario" 2019, n. 1, p. 3.

¹⁵ Per una lettura delle misure anche volontarie, definite prima dell'adozione della direttiva, v. N. Lucifero, *Le pratiche commerciali sleali nelle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Padova 2018.

(si pensi alle nuove “eccezioni ambientali” al regime di concorrenza) e di meccanismi che consentano la effettiva conservazione di tutti gli attori del sistema agricolo europeo.

Le novità fondamentali dei regolamenti della nuova PAC, hanno ad oggetto invece una importante revisione del sistema di finanziamento dell'agricoltura, rispetto al quale, ancora una volta, si tratta di individuare il punto di equilibrio tra il funzionamento del sistema agroalimentare, connesso al raggiungimento degli obiettivi della PAC e la “tenuta” delle imprese agricole compatibilmente con il tessuto dei territori rurali dell'Unione Europea.

Su questo versante, per un verso, il modello dei nuovi piani strategici, definiti a livello nazionale e correlati all'individuazione degli indicatori e alla verifica del raggiungimento degli obiettivi, ha l'effetto di spostare i meccanismi del finanziamento dal criterio della conformità a quello dell'efficacia dei risultati, con la conseguenza di accrescere il ruolo attivo degli Stati membri, sul piano della responsabilità ad essi attribuita nell'indirizzare la *governance* dei mercati agricoli verso obiettivi che rispondono alla complessità della globalizzazione.

Per altro verso, nella fase dell'attuazione degli impegni derivanti dal piano strategico, gli imprenditori agricoli rappresentano gli attori centrali per il funzionamento del meccanismo finanziario – non più meri soggetti passivi delle scelte della politica europea – proprio in considerazione della struttura dei finanziamenti, fondata sulla verifica dell'effettiva realizzazione degli obiettivi, in concreto dipendenti dall'attività e dalla competitività delle imprese.

Pare particolarmente significativa, in questo senso, la previsione di misure volte a favorire il ricorso agli strumenti privatistici di gestione del rischio per i produttori agricoli, che va nella direzione dell'incremento degli strumenti privatistici del governo della filiera agroalimentare e della definizione di strumenti per consolidare la presenza di soggetti agricoli nella filiera agroalimentare europea.

Del resto, la previsione di un ampliamento delle situazioni di rischio¹⁶, tra cui ricorre anche la considerazione dei rischi economici legati alla volatilità dei prezzi, conferma, a sua volta, la rilevanza che assume una equa distribuzione del valore nel quadro del funzionamento del sistema agroalimentare, che minaccia la parte agricola nel quadro delle relazioni contrattuali della filiera e che continua ad essere l'aspetto intorno al quale occorre prestare

¹⁶ S. Bolognini, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, “Rivista di Diritto Agrario” 2020, n. 1, p. 167 ss.

maggior attenzione per una effettiva “sostenibilità” del sistema agroalimentare europeo.

BIBLIOGRAFIA

- AAVV (2019), *Ripensare la “specialità” agricola*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 1.
- Adornato F. (a cura di) (2002), *I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?* Milano.
- Bolognini S., (2020), *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 1.
- Bruno F. (2017), *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milanofiori.
- Bruno F. (2019), *La gestione del rischio in agricoltura in USA*, in: *Atti dell’Accademia dei Georgofili 2018*, Firenze.
- Canfora I. (2010), *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 1.
- Canfora I. (2017), *L’agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell’agricoltura sociale*, “Diritto Agroalimentare” n. 1.
- Canfora I. (2018), *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, “Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali” n. 2.
- Canfora I. (2018), *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, “Agriregionieuropa” n. 55.
- Canfora I. (2019), *Organizzazione di produttori*, in: *Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile. Aggiornamento*, vol. XI, Torino.
- Canfora I. (2020), *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in: L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto*, Roma.
- Costantino L. (2003), *La tutela dell’allevatore nell’esperienza nordamericana dei broiler production contracts alla luce di un recente caso giurisprudenziale*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 2.
- Costato L. (2003), *Per una storia del diritto agrario*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Costato L. (2015), *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell’evoluzione del diritto dell’Unione Europea*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 2.
- Cristiani E. (2019), *Quali regole per un’agricoltura “sostenibile”?*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 4.
- Galloni G. (1993), *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, “Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente”.
- Galloni G. (2003), *L’ambiente: norme fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in: L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.
- Germanò A. (2016), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Jannarelli A. (2009), *La concorrenza e l’agricoltura nell’attuale esperienza europea: una relazione speciale*, “Rivista di Diritto Agrario” n. 4.

- Jannarelli A. (2016), *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, "Diritto Agroalimentare" n. 1.
- Jannarelli A. (2018), *Dal caso "indivia" al regolamento omnibus: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?* "Diritto Agroalimentare" n. 1.
- Jannarelli A. (2018), *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali della filiera agroalimentare*, Bari.
- Jannarelli A. (2018), *Profili giuridici del sistema agroalimentare. Soggetti e concorrenza*, Bari.
- Jannarelli A. (2019), *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, "Rivista di Diritto Agrario" n. 1.
- Lizzi R. (2002), *La politica agricola*, Bologna.
- Lucifero N. (2018), *Le pratiche commerciali sleali nelle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Padova.
- Masini S., Rubino V. (a cura di) (2021), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari.
- Russo L. (2019), *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, "Rivista di Diritto Civile" n. 6.
- Russo L. (2020), *Vendita dei prodotti agricoli e alimentari, effettività della tutela e pratiche commerciali sleali*, "Orizzonti del Diritto Commerciale" n. 3.

SPECIAL REGULATION OF AGRICULTURAL BUSINESS IN THE FRAMEWORK OF SUSTAINABLE AGRI-FOOD SYSTEM IN EUROPE

Summary

The article deals with the evolution of the Italian legislation on agricultural business and its legislative framework shaped in accordance with the development of the Common Agricultural Policy. The observed trends in legislation, both at the national and European level, confirm the special role of agricultural law, aimed at the maintenance of farmers activities based on the use of land as well as of the (European) agricultural production, destined for the food supply chain.

Keywords: agricultural business, agricultural law, agri-food supply chain, common agricultural policy

LA NORMATIVA SPECIALE DELL'IMPRESA AGRICOLA NEL QUADRO DI UN SISTEMA AGROALIMENTARE SOSTENIBILE IN EUROPA

Riassunto

Il saggio analizza l'evoluzione della legislazione italiana dell'impresa agricola in relazione agli sviluppi delle politiche agricole europee. Il saggio evidenzia che, sia la normativa

europea che quella nazionale nei più recenti sviluppi confermano la specialità del diritto agrario, finalizzato alla conservazione delle attività agricole e del territorio rurale, così come al funzionamento della filiera agroalimentare al cui interno l'attività produttiva agricola europea rappresenta un anello essenziale.

Parole chiave: impresa agricola, diritto agrario, filiera agroalimentare, politica agricola comune

PAWEŁ CZECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-7124-5780

ADAM NIEWIADOMSKI**

ORCID: 0000-0002-0838-2686

Ewolucja obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce po 1989 roku

Wprowadzenie

Trzydziestolecie funkcjonowania ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹, które miało miejsce 1 stycznia 2022 r., skłania do oceny oraz nakreślenia perspektywy funkcjonowania państwowej własności rolnej w obrocie nieruchomościami oraz jej relacji z obrotem pomiędzy rolnikami. Po 1989 r. można zaobserwować ewolucję instrumentów prawnych służących gospodarowaniu Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), z jednoczesnym pozostawieniem głównej zasady funkcjonowania tego obrotu, jakim jest powiernictwo². Ponadto można wskazać na ewolucję funkcji obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, prowadzącą do ich zaniku w pierwotnej formule.

* Uniwersytet Warszawski.

** Uniwersytet Warszawski.

¹ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 2243 z późn. zm.); por. P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018.

² A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29–50.

Ewolucja sposobów gospodarowania ZWRSP miała kilka etapów – dość szybkiej prywatyzacji prawie połowy z 4 mln ha nieruchomości, przez rozwijanie systemu dzierżawy, po aktualny zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych. Głównym celem tego artykułu jest więc prezentacja ewolucji instrumentów prawnych związanych z obrotem nieruchomościami rolnymi, w szczególności nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Czasem można jednak odnieść wrażenie, że ustawodawca preferuje rozwiązania o charakterze „rewolucyjnym”, które z dnia na dzień zmieniają system gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Tak było z przywołanym zakazem sprzedaży nieruchomości wprowadzonym ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw³.

W naszej ocenie rozwiązania ewolucyjne, udoskonalające poszczególne mechanizmy prawne, przyniosły lepszy skutek niż nagle wprowadzone rozwiązania podyktowane potrzebą zmiany polityki czy aktualnego stanu gospodarki. Wraz z ewolucją instrumentów prawnych służących oddziaływaniu na obrót nieruchomościami rolnymi następowała ewolucja podmiotów publicznych (np. agencji rządowych) zajmujących się gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wraz ze zmianami nazwy na początku agencji, a aktualnie ośrodka zmieniano też ich funkcje, odchodząc od roli „strażnika” państwowej własności w kierunku połączenia władztwa publicznego nad nieruchomościami rolnymi z zadaniami regulatora obrotu nieruchomościami prywatnoprawnymi. Nie sposób dziś przedstawić ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi bez analizy funkcji podmiotów, które tym obrotem zarządzały i miały na niego decydujący wpływ.

Nie można także zapominać o ocenie przedstawionych regulacji w kontekście postulatów *de lege ferenda*. Wiąże się to z koniecznością odpowiedzi na pytanie o kształt struktury własnościowej nieruchomości rolnych w Polsce i roli państwa jako gestora obrotu nieruchomościami rolnymi. Bezpośrednio wpływa to na funkcjonowanie gospodarstw rolnych i jego doktrynalnych koncepcji, o których w swoich licznych publikacjach pisał dostojny Jubilat prof. dr hab. Roman Budzinowski⁴. Rozstrzygnięcie o przyszłości nierucho-

³ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 869 z późn. zm.).

⁴ R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 553 k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3; idem, *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 118 i n.; idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.

mości rolnych państwowych będzie miało ogromne znaczenie dla obrotu nieruchomościami rolnymi i stosowanego modelu ich własności⁵.

1. Agencje rządowe jako powiernik i „strażnik” nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Postępująca transformacja ustrojowa po 1989 r. wymusiła wprowadzenie istotnych zmian w całym sektorze rolnym⁶. Jednym z głównych problemów młodej demokracji było ustalenie zasad funkcjonowania państwowej własności rolnej, przede wszystkim byłych PGR-ów⁷. Do tego celu powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której pierwszym zadaniem – zgodnie z ówczesnym art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – miała być sprzedaż mienia w całości lub jego części; oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym; wniesienie mienia lub jego części do spółki; oddanie na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania czy w końcu przekazanie w zarząd⁸.

Funkcjonowanie AWRSP w pierwszych latach koncentrowało się na przejmowaniu gruntów do ZWRSP, a dopiero później realizowany był wspomniany art. 24 ustawy. W latach 1992–2003 zmianom ulegała nie tylko intensywność wykorzystywania poszczególnych elementów, w tym sprzedaży nieruchomości rolnych, ale także funkcje AWRSP. Początkowo była ona „strażnikiem” nieruchomości rolnych należących do Skarbu Państwa. Co prawda na wzór niemiecki stworzono ją na zasadzie powiernictwa, ale początkowo jej działalność polegała na identyfikowaniu posiadanego mienia i jego ochronie. Agencji powierzono także zadanie restrukturyzacji przejmowanych nieruchomości w celu ich zbycia.

AWRSP ze „strażnika” państwowego mienia zaczęła ewoluować w podmiot prawa, który stał się ważnym „graczem” na rynku nieruchomości

⁵ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 138–139.

⁶ B. Klepacki, *Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej*, „Więś Jutra” 2002, nr 8, s. 7–8.

⁷ B. Tańska-Hus, T. Nietupski, *Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” 1998, nr 346, s. 248.

⁸ P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 3, s. 34 i n.

rolnych w Polsce. Trzeba zauważyć, że z ponad 4 mln ha Agencja stanowiła w tej grupie największego „gracza”. Przystąpiono więc do realizacji art. 24 ustawy – przede wszystkim sprzedaży i dzierżawy. Warto zauważyć, że same zasady zbywania nieruchomości zmieniały się poprzez wybór formy sprzedaży, warunki zbywania czy wymogi stawiane nabywcom nieruchomości rolnych⁹.

Ewolucji ulegały też pozostałe formy gospodarowania ZWRSP określone w cytowanym przepisie. W tym okresie AWRSP skupiała się głównie na realizacji funkcji redystrybucyjnej w zakresie posiadanego mienia. Doprowadziło to do powstania gospodarstw wielkopowierzchniowych, które były niekiedy sprzedawane w całości jako były PGR-y. Problemem na tym etapie ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stała się także sytuacja socjalna pracowników byłych PGR-ów. Do dziś zresztą obszary te są niechlubnym przykładem ubóstwa w Polsce¹⁰.

Jednym z podstawowych zadań początkowym okresie działalności AWRSP było rozwiązanie sprawy reprivatyzacji i roszczeń byłych właścicieli nieruchomości. Ustawa nie przewidywała żadnych mechanizmów prawnych, które pozwoliłyby chociaż na zwrot mienia w naturze. Sytuacja nie uległa poprawie przez ostatnie 30 lat. Aktualnie wykreślono nawet prawo pierwszeństwa nabycia dla byłych właścicieli¹¹ i ich spadkobierców nieruchomości rolnych wystawianych na sprzedaż¹². Sprawa reprivatyzacji i roszczeń z nią związanych nie zniknęła jednak ani gdy zaczynała działalność AWRSP¹³, ani dziś.

Reprivatyzacja nie będzie jednak przedmiotem dalszych analiz dotyczących ewolucji obrotu z uwagi na brak sfery legislacyjnej umożliwiającej prowadzenie analiz prawnych. Trzeba zwrócić uwagę, że państwa o podobnym do PRL ustroju, np. Niemcy Wschodnie, szybko poradziły sobie z procesem reprivatyzacji i problem ten nie istnieje już w dyskursie praw-

⁹ S. Prutis, *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 167 i n.; A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Więś i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29–30.

¹⁰ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie i ich ewolucja*, w: H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa 2013, s. 29–38.

¹¹ E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 125–143.

¹² A. Niewiadomski, *Reprivatization of agricultural properties in Poland and Germany after 1989*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53, s. 143–152.

¹³ W. Ziętara, *Reprivatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” 2002, nr 2, s. 21.

nym czy politycznym¹⁴. Przed Polską stoi zatem duże wyzwanie, biorąc pod uwagę wielkość wysuwanych roszczeń. Zgłaszane pomysły na utworzenie odrębnego funduszu, chociażby na wzór zabużańskiego¹⁵, nie są na razie rozważane w sferze legislacji¹⁶.

W 1997 r. premier Jerzy Buzek wydał pisemne polecenie z 6 listopada 1997 r. zobowiązujące AWRSP do wstrzymania sprzedaży nieruchomości w związku z trwającymi pracami nad ustawą reprivatyzacyjną. Zalecenie to nazwano „zakazem Buzka”. Zakazem sprzedaży objętych było ok. 500 tys. ha gruntów państwowych, co do których zgłoszone zostały roszczenia reprivatyzacyjne. Dopiero 21 lipca 2010 r. premier Donald Tusk na wniosek ministra rolnictwa uchylił polecenie premiera Buzka z 1997 r. W ten sposób umożliwiono sprzedaż nieruchomości objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi¹⁷. Problemem jest jednak nie tylko wybór pozaustawowej drogi uregulowania reprivatyzacji nieruchomości rolnych, ale także ingerencja w obrót nieruchomościami rolnymi i proces jego ewolucji z uwagi na bieżące potrzeby polityczne.

W latach 1992–2003 duże znaczenie w obrocie nieruchomościami rolnymi miała funkcja administrowania ZWRSP. Polegała ona nie tylko na udziale w tworzeniu spółek związanych z prowadzeniem działalności na mieniu ZWRSP, ale także na oddaniu w administrowanie¹⁸, zamianie gruntów¹⁹ czy oddaniu w trwały zarząd²⁰. Zadania te, zwłaszcza wnoszenie mienia

¹⁴ R. Kluger, *Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, w: B. Błaszczuk, R. Woodward, W. Quaisser (red.), *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa 1998, s. 247.

¹⁵ Z. Cichoń, W. Hermeliński, *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” 2003, nr 1–2, s. 129–135; D. Szańca, *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 95–111.

¹⁶ B. Zdziennicki, *Kolizje norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” 2016, t. III, s. 64 i n.; idem, *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 3.

¹⁷ A. Niewiadomski, *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec po 1989 roku*, Warszawa 2012.

¹⁸ F. Maniecki, *Administrowanie jako forma zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie*, w: *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993, s. 66–71.

¹⁹ P. Czechowski, *Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych umów cywilnych dotyczących zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 212–219.

²⁰ E. Kremer, *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. 1, s. 149–171.

do spółek, były wówczas wykonywane w największym stopniu, jeżeli brać pod uwagę okres po 2003 r. Spowodowane to było kształtowaniem nowych form władania państwowymi nieruchomościami rolnymi, a także potrzebą zachowania najcenniejszych części byłych PGR-ów w rękach państwa.

2. Pomiedzy obrotem publicznym i prywatnym

W 2003 r. wraz z uchwaleniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ewolucji uległy zadania AWRSP oraz zmieniono jej nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Pozostawiono zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa funkcję redystrybucyjną i funkcję administrowania ZWRSP. Jednocześnie kilkakrotnym zmianom uległ art. 24 ustawy, który wskazywał na kolejność wyboru sposobu gospodarowania ZWRSP. Różnicowano pierwszeństwo sprzedaży i dzierżawy względem innych form gospodarowania. Dokonywano także uprzywilejowania sprzedaży kosztem dzierżawy, albo odwrotnie. W 2010 r. umożliwiono zbywanie nieruchomości, co do których istniały roszczenia reprivatyzacyjne. Ciągła zmiana zasad gospodarowania ZWRSP oraz szczegółów nabywania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa utrwalała panujący chaos prawny.

Do tego dodano nowe zadania ANR w zakresie oddziaływania na obrót prywatnoprawny nieruchomościami rolnymi²¹. W czasie, gdy np. w Niemczech podmiot o podobnych funkcjach, jakim był Urząd Powierniczy²², zlikwidowano w 1994 r., w Polsce postanowiono go rozwinąć, przyznając mu kompetencje do ingerowania w obrót prywatnoprawny. Co prawda w porównaniu do późniejszego rozwoju ingerencji państwa w obrót nieruchomościami rolnymi wprowadzone w 2003 r. mechanizmy mogą wydać się skromne, to stanowiły one ważny krok w ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi.

Dotychczasowa funkcja administrowania ZWRSP została poszerzona o możliwości jego powiększenia w postaci wykonywania uregulowanego w art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawa pierwokupu i w art. 4

²¹ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387–434.

²² A. Niewiadomski, *Niemiecki Urząd Powierniczy oraz polska Agencja Nieruchomości Rolnych jako instytucje administracji publicznej dokonujące przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce i w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec*, w: B.T. Bieńkowska, D. Szafranski (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czwarta*, Warszawa 2013, s. 139–157.

prawa nabycia. Te dwie regulacje spowodowały, że można było legalnie nabywać nieruchomości rolne na własność Skarbu Państwa. Funkcja ta oznaczała znacznie więcej niż tylko uczestniczenie w obrocie nieruchomościami. Możliwość wykonywania ustawowego prawa pierwokupu²³ lub nabycia do prawie każdej transakcji, której przedmiotem była nieruchomość rolna²⁴, dało szansę ANR na stworzenie nowego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi. Z szansy tej ANR jednak nie skorzystała w taki sposób, aby ustanowiona regulacja wpłynęła na zmiany ustroju rolnego w Polsce.

Pozwoliło to także na kształtowanie struktury własnościowej w rolnictwie, a przynajmniej na formalne wpływanie na ustrój rolny w Polsce. Proces stosowania prawa pierwokupu i nabycia w latach 2003–2016 nie wykazał jednakże istotnego zainteresowania ANR w jego wykonywaniu. Dlatego wprowadzona regulacja, wprawdzie obudowana wieloma szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi, nie okazała się na tyle atrakcyjna, aby mogła wpłynąć na strukturę własnościową gruntów. Skarb Państwa nadal pozostawał głównym właścicielem ziemskim, ale gruntów w ZWRSP raczej ubywało, chociaż nie w takim tempie jak przed 2003 r., gdy następował wzrost własności państwowej.

3. Podmiot odpowiadający za obrót prywatnoprawny nieruchomościami rolnymi

Ostatnim etapem ewolucji obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa jest wspomniana ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Jak sama nazwa wskazuje, ewolucja dotyczy wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych, ale także istotnego ograniczenia w zakresie innych sposobów gospodarowania nieruchomościami rolnymi ZWRSP. Takie podejście było związane z końcem okresu przejściowego, który miał miejsce po akcesji Polski do UE i dotyczył możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców²⁵.

²³ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 270–281.

²⁴ K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, s. 94–114.

²⁵ P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, s. 256–269.

Wprowadzone mechanizmy miały zapobiegać spekulacji gruntami, nadmiernej koncentracji, wykupowi ziemi przez cudzoziemców czy zjawisku *land grabbingu*²⁶. Sprowadziły jednak proces gospodarowania do jednej funkcji – mianowicie funkcji fiskalnej. Polega ona na pobieraniu czynszów dzierżawnych czy rozliczania rachunku zysków i strat z działalności spółek, do których wniesiono mienie ZWRSP. Państwo straciło w tym zakresie wpływ na strukturę własnościową, czy szerzej – kształtowanie ustroju rolnego, choćby w ograniczonym zakresie. Z obawą można więc obserwować zmierzch tradycyjnych sposobów gospodarowania ZWRSP i wykonywania funkcji redystrybucji mienia państwowego. Obawa ta jest tym bardziej uzasadniona wobec kolejnego przedłużenia obowiązywania wspomnianego zakazu. Ustawodawca nie ma dzisiaj pomysłu na racjonalne gospodarowanie ZWRSP, inne niż utrzymanie *status quo*.

Inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami prywatnymi. Ustawa z 2016 r. nie tylko wprowadziła radykalne zmiany w procesie gospodarowania ZWRSP, ale także uczyniła z ANR (a później KOWR) podmiot mający największy wpływ na obrót nieruchomościami rolnymi prywatnymi²⁷. Łączy się on z gospodarowaniem ZWRSP, ponieważ nabywane nieruchomości w świetle tej ustawy wchodzi do Zasobu. Wprowadzenie zasady, że to rolnik indywidualny może być nabywcą nieruchomości rolnych, sprowadza się do stworzenia mechanizmów prawnych zmieniających strukturę własnościową nieruchomości rolnych. Od zasady tej istnieje jednak wiele niejasnych i kontrowersyjnych wyjątków.

Warto nadmienić, że od 2016 r. kilkakrotnie już zmieniano ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, ciągle rozwijając reżim ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami rolnymi. Tak szybkie i częste zmiany prawa nie sprzyjają pewności gospodarczej ani prawidłowemu funkcjonowaniu podstawowych zasad prawa. Jednocześnie tak szeroka ingerencja ustawodawcy, zarówno w prawo rozporządzania własnością nieruchomości rolnych, jak i po jej nabyciu w prawo korzystania z niej, powinna budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Czy takie ograniczenia pozwalają nadal mówić o zasadzie wolnego rynku na rynku nieruchomości rolnych

²⁶ R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, nr 1, s. 147–156.

²⁷ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019; P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

w Polsce? W naszym przekonaniu ukształtowano nowy model obrotu nieruchomościami rolnymi, który w znacznym stopniu oparty jest na władczej ingerencji państwa w ten obrót.

Omawiane ograniczenia wpisują się obecnie w realizację niektórych postulatów wyrażanych w różnych aktach *soft law*²⁸ prawa europejskiego²⁹. W całej UE zauważalny jest problem wykorzystywania nieruchomości jako środka tezauryzacji. Dostrzega się także kwestie nadmiernej koncentracji gruntów czy nabycia w celu spekulacji. Wszystkie te elementy prowadzą do skonkretyzowania zaleceń dotyczących nie tylko profesjonalizacji zawodu rolnika, ale także rozwijania ingerencji administracyjnoprawnej w obrót nieruchomościami rolnymi. Takie mechanizmy, jak wymóg kwalifikacji rolnych nabywcy nieruchomości rolnych, możliwość ograniczenia ilościowego nabywanych nieruchomości czy możliwość nabycia nieruchomości rolnych przez państwo, korespondują z zleceniami wyrażonymi w przywołanej rezolucji Parlamentu Europejskiego.

Regulacje polskie, jak również każdego państwa członkowskiego, powinny zwracać uwagę na zachowanie równowagi między wprowadzonymi ograniczeniami a zasadą swobody przepływu kapitału. W procesie ewolucji obrotu nieruchomościami rolnymi powinny zostać zachowane nie tylko konstytucyjne zasady ochrony prawa własności, ale także fundamenty funkcjonowania UE.

Zmiana dotknęła też w 2017 r. Agencję Nieruchomości Rolnych, która została zlikwidowana, a w jej miejsce powstał Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)³⁰. W tym zakresie nie można już mówić o ewolucji funkcjonowania instytucji, ale o radykalnej zmianie kompetencji. Obecnie KOWR poza obrotem nieruchomościami ZWRSP, a także obrotem nieruchomościami rolnymi prywatnymi wykonuje wiele funkcji właściwych wcześniej dla Agencji Rynku Rolnego. Do takiego nagromadzenia zadań należy podchodzić sceptycznie. Obawy może budzić to, czy taki podmiot będzie w stanie realizować wszystkie dotychczasowe funkcje w obrocie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

²⁸ A. Jurcewicz, *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 4, s. 31–44.

²⁹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 102–115.

³⁰ A. Niewiadomski, *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72, s. 279–293.

Podsumowanie

Niniejsze rozważania ukazują chaos prawny, jaki panuje w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi własnością Skarbu Państwa. Zmiany zachodzące w ostatnich 30 latach nie przyniosły realizacji zakładanych celów. Nie doprowadziły do prywatyzacji nieruchomości rolnych ani do ich restrukturyzacji. Sposób zarządzania tylko przez pobieranie czynszu dzierżawnego nie gwarantuje w dłuższej perspektywie rozwoju rolnictwa w Polsce. Na krajowe problemy nakłada się jeszcze kwestia swobody przepływu kapitału i możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Obecne rozwiązania prawne należy uznać za niewystarczające w długofalowej polityce rolnej.

Ewolucja obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa pokazuje, że pierwotne funkcje podmiotów powołanych jako powiernicy Skarbu Państwa nie zostały w pełni zrealizowane, a aktualnie funkcjonujący KOWR nie wypełnia już żadnej z pierwotnych ról. Tak jak kiedyś w literaturze przedmiotu zadawano pytanie: „Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?”³¹, tak dziś należałoby je powtórzyć w stosunku do KOWR. Ocena funkcjonowania KOWR i jego zadań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi powinna zostać dokonana jak najszybciej wraz z przedstawieniem propozycji legislacyjnych unormowania obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Dzisiejszy KOWR nie spełnia już żadnej z pierwotnych funkcji przypisanych AWRSP. Po pierwsze, jeśli chodzi o funkcję redystrybucyjną, to sprzedaż nieruchomości została wstrzymana, a dzierżawa mocno ograniczona. Wniesienie mienia do spółek i samo funkcjonowanie spółek wydaje się istotnie zagrożone. Po drugie, funkcja administrowania mieniem Skarbu Państwa została ograniczona do sprawowania nadzoru nad wspomnianymi spółkami i pobierania czynszu dzierżawnego, a zatem przyjęła charakter fiskalny. Po trzecie, funkcja kontroli obrotu nieruchomościami prywatnymi zarówno w latach 2003–2016, jak i po 2016 r. stawia pod znakiem zapytania rzeczywiste efekty wprowadzonych regulacji. Czy skomplikowana i wielokrotnie nowelizowana ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest dziś wystarczającym gwarantem art. 23 Konstytucji? W naszym przekonaniu niekoniecznie.

Pierwotny restrukturyzacyjno-prywatyzacyjny cel obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi w wyniku dokładania kolejnych zadań podmio-

³¹ P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 75 i n.

tom zarządzającym tym obrotem od 2003 r. zszedł na dalszy plan w ich funkcjonowaniu³². Wpłynęło to istotnie na strukturę własnościową nieruchomości rolnych, w której państwo nadal pozostaje największym właścicielem ziemskim. Niewątpliwie ma to także wpływ na model polskiego rolnictwa, który zmierza dziś powoli w kierunku rolnictwa wykwalifikowanego, a nie tylko opartego na własności gruntów.

Podsumowując, można stwierdzić, że ewolucję obrotu nieruchomościami rolnymi dobrze określa tytuł jednego z artykułów dostojnego Jubilata³³. Jest to bowiem przykład sprzeczności rozwojowej prawa rolnego. Obrót, który powinien być obrotem publicznoprawnym, dokonywany jest dziś przez podmiot, którego głównym zadaniem jest oddziaływanie na obrót prywatnoprawny. Podmioty, które przez ostatnie 30 lat miały zarządzać tym obrotem, dostawały tak sprzeczne i wielopłaszczyznowe zadania, że trudno mówić o logice zmian w tym zakresie. Podobnie jak w przywołanym tytule jednej z ustaw, tak ewolucja obrotu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa została wstrzymana. Oczekiwanie na kolejny krok może okazać się długie i niepewne.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (1991), *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego – rozważania na tle art. 553 k.c.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2008), *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2019), *Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Cichoń Z., Hermeliński W. (2003), *Sprawa mienia zabużańskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Palestra” nr 1–2.
- Czechowski P. (2005), *Zawieranie przez Agencję Nieruchomości Rolnych umów cywilnych dotyczących zamiany gruntów nierolnych nie wchodzących w skład gospodarstw*, „Studia Iuridica Agraria” t. 4.
- Czechowski P. (2008), *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.

³² P. Czechowski, W. Wieczorkiewicz, *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2004, t. 5, s. 47–48.

³³ R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

- Czechowski P. (red.) (2018), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa.
- Czechowski P., Możdżeń-Marcinkowski M. (2000), *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. 3.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2013), *Podstawy prawne przekształceń własnościowych w rolnictwie i ich ewolucja*, w: H. Runowski (red.), *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 20 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2018), *Mechanizmy prawne ochrony rolnego charakteru nieruchomości w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?*, „Studia Iuridica” t. 78.
- Czechowski P., Wieczorkiewicz W. (2004), *Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływu na interpretację ustawodawstwa krajowego*, „Studia Iuridica Agraria” t. 5.
- Jurcewicz A. (1997), *Soft law w prawie Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4.
- Klepacki B. (2002), *Gospodarka i rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej*, „Wiś Jutra” nr 8.
- Kluger R. (1998), *Szczególny przypadek Niemiec: reprivatyzacja w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej*, w: B. Błaszczuk, R. Woodward, W. Quaisser (red.), *Prywatyzacja w Polsce i w Niemczech Wschodnich*, Warszawa.
- Kremer E. (2000), *Trwały zarządek jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” t. 1.
- Kremer E. (2007), *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” t. 6.
- Lichorowicz A. (2002), *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” t. 3.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2005), *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawno-porównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria” t. 5.
- Lichorowicz A. (2008), *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Litwiniuk P. (2017), *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinsia” t. 26.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maniecki F. (1993), *Administrowanie jako forma zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie*, w: *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn.
- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinsia” t. 26.
- Niewiadomski A. (2011), *Reprivatization of agricultural properties in Poland and Germany after 1989*, „Studia Iuridica” nr 53.

- Niewiadomski A. (2012), *Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami rolnymi w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec po 1989 roku*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2013), *Niemiecki Urząd Powierniczy oraz polska Agencja Nieruchomości Rolnych jako instytucje administracji publicznej dokonujące przekształceń ustrojowych nieruchomości rolnych w Polsce i w nowych landach Republiki Federalnej Niemiec*, w: B.T. Bieńkowska, D. Szafrąński (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część czwarta*, Warszawa.
- Niewiadomski A. (2017), *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica” t. 72.
- Pastuszko R. (2017), *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. XXVI, nr 1.
- Prutis S. (1998), *Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego – 5 lat doświadczeń*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne na progu Unii Europejskiej*, Białystok.
- Szańca D. (2006), *O koncepcji reprivatyzacji w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 1.
- Tańska-Hus B., Nietupski T. (1998), *Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie państwowym. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu” nr 346.
- Woś A. (1994), *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Wieś i Rolnictwo” nr 2.
- Zdziennicki B. (2015), *Reprivatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” nr 3.
- Zdziennicki B. (2016), *Kolizje norm i wartości w sprawach reprivatyzacyjnych*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe” t. III.
- Ziętara W. (2002), *Reprivatyzacja konieczna*, „Agroprzemiany” nr 2.

EVOLUTION OF THE TURNOVER OF STATE-OWNED AGRICULTURAL REAL ESTATE IN POLAND AFTER 1989

Summary

The article presents the main stages of the evolution of the transactions involving agricultural real estate in Poland after 1989. The focus is on the basic legal instruments applicable to ownership transformation. The evolution of the functions of legal entities dealing with agricultural real estate trading in Poland has also been assessed. Various possibilities of shaping the model of Polish agriculture have been proposed, depending on the adopted rules of managing state property, including privatisation or lease. Finally, the impact of public authorities on the trading in private agricultural real estate has been assessed in the context of European regulations.

Keywords: agricultural real estate, public property, National Agricultural Support Centre, farm, state-owned agricultural real estate

L'EVOLUZIONE DELLA COMPRAVENDITA DEGLI IMMOBILI AGRICOLI STATALI IN POLONIA DOPO IL 1989

Riassunto

L'articolo presenta le principali fasi dell'evoluzione della compravendita degli immobili agricoli in Polonia dopo il 1989. In più, le considerazioni si incentrano sugli strumenti giuridici di base concernenti le trasformazioni proprietarie. È stata inoltre valutata l'evoluzione delle funzioni svolte dai soggetti che si occupano di compravendita di immobili agricoli in Polonia. Sono state indicate varie possibilità di formare il modello dell'agricoltura polacca a seconda delle regole adottate per la gestione della proprietà statale, inclusa la privatizzazione e la locazione. Infine, è stato valutato l'impatto delle autorità pubbliche sulla compravendita di immobili agricoli privati nel contesto delle regolazioni europee.

Parole chiave: immobili agricoli, proprietà statale, Centro Nazionale di sostegno per l'agricoltura, azienda agricola, immobili agricoli statali

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA*

ORCID: 0000-0001-5046-037X

Rolnictwo miejskie w kontekście współczesnych wyzwań prawa rolnego

1. Profesor Roman Budzinowski w swoich badaniach nad teorią prawa rolnego podejmował kwestię współczesnych wyzwań rolnictwa i prawa rolnego w różnych kontekstach. Podkreślał on, że choć podstawowym, wręcz „naturalnym” współczesnym wyzwaniem w tym względzie pozostaje zaspokajanie potrzeb żywnościowych (bezpieczeństwo żywnościowe), to „musi być ono realizowane z zachowaniem tych, które dotyczą zasobów naturalnych oraz aspektów terytorialnych”¹. Konieczność sprostania współczesnym wyzwaniom wyznaczanym przez procesy globalizacji, regionalizacji i lokalności² stanowi też jedną z przesłanek ekspansji prawa rolnego³ i potrzeby ustalenia nowych granic tej dziedziny prawa⁴. Warto podkreślić, że R. Budzinowski ujmuje prawo rolne szeroko, jako obejmujące nie tylko tradycyjny trzon (problematykę gruntową, gospodarstwa rolnego

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 14.

² Dla opisu złożoności wyzwań globalizacji i lokalności, także dla prawa, stosuje się również przejęty z socjologii termin „globalizacja” (utworzony z połączenia obu słów). Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 39–40.

³ R. Budzinowski, *Contemporary challenges of agricultural law: among globalization, regionalization and locality (introductory considerations)*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, s. 21.

⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 189.

i przedsiębiorstwa rolnego oraz umowy rolne i zagadnienia organizacji rynku rolnego), lecz także prawo rolno-żywnościowe i rolno-środowiskowe z odniesieniem do rozwoju obszarów wiejskich (prawo wiejskie) oraz ochrony klimatu⁵.

Rolnictwo miejskie stanowi zagadnienie badawcze, które w swoisty sposób ukazuje współczesne wyzwania prawa rolnego, a ponadto obrazuje tendencje rozwojowe tej dziedziny prawa. Celem niniejszych rozważań jest scharakteryzowanie zjawiska rolnictwa miejskiego w perspektywie współczesnych wyzwań prawa rolnego oraz uzasadnienie potrzeby badań agrarystycznych dotyczących tego problemu prawnego⁶. Chociaż w naukach prawnych podejmowano badania nad poszczególnymi formami rolnictwa miejskiego⁷ oraz pewnymi aspektami prawnymi tej problematyki⁸, to w polskiej literaturze prawniczej brakuje opracowań, które ujmowałyby to zagadnienie całościowo – jako problem badawczy prawnorolny. Tymczasem było ono podejmowane już wcześniej przez prawników agrarystów z innych krajów, np. z Włoch⁹ czy Stanów Zjednoczonych, gdzie obserwuje się rosnące zainteresowanie tą tematyką¹⁰.

Zagadnienie to ma także istotne znaczenie społeczne i praktyczne. Rolnictwo obecne było w miastach od początku ich istnienia, stanowiąc początkowo ważny dział produkcyjny¹¹. W wyniku rewolucji agrarnej, a potem przemysłowej nastąpiła jednak zmiana jego postrzegania – zostało ono uznane

⁵ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 20.

⁶ Określenie rolnictwa miejskiego jako problem prawa rolnego to oczywiście pewien skrót myślowy, gdyż w istocie problem prawny stanowi tu zespół norm o określonym celu i strukturze odnoszących się do rolnictwa miejskiego jako zjawiska społecznego (przedmiotu regulacji prawnej).

⁷ B. Rakoczy, *Aksjologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 282–293.

⁸ W zakresie prawnej ochrony gruntów rolnych w miastach zob. D. Łobos-Kotowska, *Territorial utilitarian protection of agricultural land in areas within the administrative boundaries of towns and cities (urban areas)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2, s. 99–110; K. Marciniuk, *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. 9, s. 368–375.

⁹ F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale*, „Rivista di Diritto Agrario” 2014, z. 1, s. 21–32.

¹⁰ M. Pollans, M. Roberts, *Setting the Table for Urban Agriculture*, „Urban Lawyer” 2014, t. 46, nr 2, s. 202. Autorzy przytaczają statystyki obrazujące znaczący wzrost liczby prawniczych artykułów naukowych dotyczących rolnictwa miejskiego w ostatniej dekadzie.

¹¹ W. Sroka, W. Musiał, *Rolnictwo i gospodarstwa rolne na obszarach miejskich i podmiejskich – konceptualizacja oraz przesłanki rozwoju*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica” 2016, t. 84, nr 3, s. 131–132.

powszechnie za archaiczny i niepożądany element miast, ich „niechciane dziedzictwo”¹². Dopiero w latach 70. XX wieku w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej zaczęto dostrzegać znaczenie rolnictwa i terenów rolnych w miastach, co skutkowało rozwojem przepisów ograniczających niekontrolowaną i nadmierną zabudowę¹³ oraz włączeniem rolnictwa do lokalnych polityk rozwoju przestrzennego jako ważnego elementu zrównoważonego rozwoju miast¹⁴.

W Polsce około 44% powierzchni miast stanowią użytki rolne¹⁵. Mimo to są one nadal traktowane głównie jako rezerwa terenu pod przyszły rozwój miasta¹⁶, stanowiąc jedne z najintensywniej przekształcanych użytków gruntowych na tych terenach¹⁷, przeznaczanych na cele nierolnicze niejako „na zapas”¹⁸. W miastach obserwuje się też intensywne procesy dezagraryzacyjne, co dotyczy szczególnie najmniejszych obszarowo gospodarstw¹⁹. Rolnictwo miejskie nie jest doceniane w politykach przestrzennych, gdzie traktowane jest jako funkcja „schodząca”²⁰. Dodatkowo w rozwoju regulacji prawnej dotyczącej gruntów rolnych w miastach można zauważyć tendencję do ograniczania zakresu ich ochrony²¹. Kwestie te wskazują na praktyczne znaczenie podjętego tematu, jego doniosłość społeczną oraz na potrzebę wypracowania nowego podejścia do tematu rolnictwa miejskiego, także w wymiarze prawnym.

¹² B. Szulczewska, K. Bruszeńska, A. Cieszeńska, R. Giedych, G. Maksymiuk, A. Pirowski, *Rolnictwo miejskie – niechciane dziedzictwo czy szansa na nową jakość krajobrazu*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2012, t. 32, s. 79–88.

¹³ W. Sroka, W. Musiał, *Rolnictwo i gospodarstwa rolne...*, s. 132.

¹⁴ A. Plonka, E. Heczko-Hyłowa, W. Sroka, *Role of Spatial Planning in the Restitution and Development of Urban Agriculture*, „European Research Studies Journal” 2021, t. XXIV, nr 2B, s. 698–711; B. Szulczewska i in., *Rolnictwo miejskie...*, s. 38.

¹⁵ W. Sroka, *Struktura oraz intensywność użytkowania gruntów rolnych w miastach i na obszarach podmiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2014, t. 6, s. 449.

¹⁶ B. Szulczewska i in., *Rolnictwo miejskie...*, s. 79.

¹⁷ P. Krzyk, K. Bury, *Zmiany przeznaczenia użytków rolnych Krakowa w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2013, t. 4, s. 27.

¹⁸ M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna*, w: Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne WSAA*, t. V: *Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 89.

¹⁹ W. Sroka, *Rolnictwo w obrębie miast – wybrane aspekty zmian strukturalnych przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2014, t. 108, s. 40–41.

²⁰ B. Szulczewska i in., *Rolnictwo miejskie...*, s. 86.

²¹ M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych...*, s. 87–89.

2. Termin „rolnictwo miejskie” (*urban agriculture*) nie jest jednoznaczny. Co więcej, w literaturze anglojęzycznej funkcjonują też inne określenia traktowane jako synonimy lub pojęcia pokrewne, o nieraz trudnych do uchwycenia różnicach semantycznych (np. *urban farming*, *city farming*, *urban cultivation*, *urban gardening*)²², w polskich pracach także „agrokultura”²³, „miejski agraryzm” i „urbanistyka agrarna”²⁴. Wojciech Sroka proponuje jako polskie tłumaczenie terminu *urban agriculture* słowo „agrokultura”²⁵, natomiast określenie „rolnictwo miejskie” sugeruje „zarezerwować do opisanie działalności typowo rolniczych, prowadzonych zazwyczaj na obrzeżach miast”²⁶. Autor argumentuje, że w języku polskim termin „rolnictwo” nie odnosi się raczej do ogrodów działkowych, upraw na balkonach czy dachach. Wydaje się jednak, że ze względu na szerokie i dynamiczne ujęcie działalności rolniczej w prawie rolnym termin „rolnictwo miejskie” jest adekwatny, w związku z tym został przyjęty w niniejszych rozważaniach.

W najbardziej ogólnych ujęciach rolnictwo miejskie jest definiowane jako „produkowanie żywności w miastach”²⁷. Formułowane są też bardziej rozbudowane definicje, np. Luc J.A. Mougeot określa je następująco: „działalność wytwórcza zlokalizowana wewnątrz miasta (metropolii) lub na obszarach podmiejskich, polegająca na uprawie lub hodowli, wytwarzaniu i dystrybuowaniu produktów żywnościowych i nieżywnościowych, wykorzystująca (także ponownie) zasoby materialne oraz ludzkie, produkty i usługi pochodzące z tego obszaru miejskiego i podmiejskiego, a w zamian dostarczająca zasobów ludzkich i materialnych, produktów i usług przede wszystkim dla

²² W. Sroka, *Definicje oraz formy miejskiej agrokultury – przyczynek do dyskusji*, „Wies i Rolnictwo” 2014, nr 3, s. 88; A.M.G.A. WinklerPrins, *Defining and Theorizing Global Urban Agriculture*, w: A.M.G.A. WinklerPrins (red.), *Global Urban Agriculture: convergence of theory and practice between North and South*, Boston, MA 2017, s. 2.

²³ W. Sroka, *Definicje oraz formy miejskiej agrokultury...*

²⁴ T. Jeleński, *Urbanistyka agrarna: Przejściowa moda czy szansa na zrównoważoną urbanizację? (Agricultural Urbanism: Temporary Mode or a Chance for the Sustainable City?)*, „Tekna Komisji Urbanistyki i Architektury PAN (Urbanity and Architecture Files)” 2020, t. XLVIII, s. 299–314.

²⁵ W. Sroka, *Definicje oraz formy miejskiej agrokultury...*, s. 85–103.

²⁶ *Ibidem*, s. 88.

²⁷ M.R. Halvey, R.E. Santo, S.N. Lupolt, T.J. Dilka, B.F. Kim, G.H. Bachman, J.K. Clark, K.E. Nachman, *Beyond backyard chickens: A framework for understanding municipal urban agriculture policies in the United States*, „Food Policy” 2021, t. 103, s. 1; I. Opitz, R. Berges, A. Piore, T. Kriker, *Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North*, „Agriculture and Human Values” 2016, t. 33, nr 2, s. 342.

tego obszaru miejskiego”²⁸. Podobnie szeroko ujmują pojęcie rolnictwa miejskiego René van Veenhuizen²⁹ i George Danso oraz Leonie J. Pearson³⁰ i Antoinette M.G.A. WinklerPrins³¹. W literaturze nie ma natomiast zgody co do objęcia tym terminem: ogrodnictwa i architektury krajobrazu o charakterze ozdobnym i rekreacyjnym (w formach ogrodów przydomowych czy parkowych), ale włączane są często: sadownictwo, warzywnictwo i szkółkarstwo³². W literaturze rozróżnia się rolnictwo miejskie (czy wewnątrzmijskie) i podmiejskie, aczkolwiek trudno ustalić kryteria odróżniające³³. Zauważa się, że niewystarczające jest w tym względzie oparcie się na formalnych granicach miast, gdyż w wymiarze przestrzennym między miastem a wsią tworzy się continuum miejsko-wiejskie o zróżnicowanym natężeniu cech miejskich i wiejskich oraz nieostrych granicach³⁴. Kryterium granic administracyjnych miasta jako wyznaczające zasięg terytorialny rolnictwa miejskiego jest jednak często stosowane ze względów praktycznych, zwłaszcza z uwagi na metodologię gromadzenia oficjalnych danych statystycznych³⁵.

Najważniejszą cechą rolnictwa miejskiego, która pozwala odróżnić je od wiejskiego, nie jest jednak sama lokalizacja na obszarach miejskich, lecz zintegrowanie z miejskim systemem gospodarczym i ekologicznym³⁶. To oznacza korzystanie z zasobów miasta (gruntów, wody czy zasobów ludzkich), wpływ systemu miejskiego (w tym polityk miejskich, procesów

²⁸ L.J.A. Mougeot, *Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks*, w: S. Gundel, M. Dubbeling, H. de Zeeuw, N. Bakker, U. Sabel-Koschella (red.), *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Feldafing 2000, s. 10.

²⁹ R. van Veenhuizen, G. Danso, *Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture*, Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper nr 19, Rome 2007.

³⁰ L.J. Pearson, L. Pearson, C. Pearson, *Sustainable urban agriculture: Stocktake and opportunities*, „Urban Agriculture: Diverse Activities and Benefits for City Society” 2010, nr 8, s. 7.

³¹ A.M.G.A. WinklerPrins, *Defining and Theorizing...*, s. 2.

³² N. Hosseinpour, F. Kazemi, H. Mahdizadeh, *A cost-benefit analysis of applying urban agriculture in sustainable park design*, „Land Use Policy” 2022, t. 112, s. 2; L.J. Pearson i in., *Sustainable urban agriculture...*, s. 7.

³³ I. Opitz i in., *Contributing to food security...*, s. 342; A. Piorr, I. Zasada, A. Doernberg, F. Zoll, W. Ramme, *Research for AGRI committee – Urban and Peri-urban agriculture in the EU*, Strasbourg 2018, s. 13–14, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2018\)617468](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2018)617468) [dostęp: 2.02.2022]; L.H. Dossa, M. Sangaré, A. Buerkert, E. Schlechta, *Intra-urban and peri-urban differences in cattle farming systems of Burkina Faso*, „Land Use Policy” 2015, t. 48, s. 401–402.

³⁴ A. Piorr i in., *Research for AGRI...*, s. 15.

³⁵ W. Sroka, *Definicje oraz formy miejskiej agrokultury...*, s. 90.

³⁶ L.J.A. Mougeot, *Urban agriculture...*, s. 9.

rynkowych, np. konkurencji o grunty), a także oddziaływanie miejskiego rolnictwa na system miasta, np. w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, ekologii, zdrowia, społecznym i kulturowym³⁷.

Rolnictwo miejskie wyróżnia się szczególnymi cechami, takimi jak: bliskość rynku zbytu, ograniczenie przestrzenne (skutkujące wysokim poziomem konkurencji o grunty, ale też wykorzystywaniem gruntów zdegradowanych i porzuconych), rolnicze wykorzystywanie (choćby potencjalne) bioodpadów i ścieków komunalnych, stosunkowo niski stopień zorganizowania aktywności (nieraz nietraktowanej jako rolnicza)³⁸. Charakterystyczną cechą rolnictwa miejskiego jest również duże wewnętrzne zróżnicowanie. Dotyczy to skali form występowania (od ogrodów przydomowych, a nawet balkonowych i upraw na pasach zieleni na chodnikach, po intensywną produkcję rolną w przedsiębiorstwach rolnych), form organizacji i zaangażowanych podmiotów (indywidualne lub grupowe, prywatne i publiczne), celów funkcjonowania (komercyjne, edukacyjne, społeczne, artystyczne, zaspokajanie potrzeb indywidualnych gospodarstw)³⁹.

Ze względu na ograniczoną dostępność gruntów pojawiają się też w miastach zaawansowane technologie rolnicze, np. na dachach i wewnątrz budynków z wykorzystaniem upraw i hodowli bezglebowych⁴⁰. O rozległości pojęciowej i zróżnicowaniu form rolnictwa miejskiego świadczy objęcie tym zakresem tematycznym tak swoistych zagadnień, jak ogrody działkowe⁴¹

³⁷ Ibidem.

³⁸ A. Piorr i in., *Research for AGRI...*, s. 14; R. van Veenhuizen, *Introduction Cities Farming for the Future*, w: R. van Veenhuizen (red.), *Cities Farming for the Future Urban Agriculture for Green and Productive Cities*, Manila 2006, s. 2.

³⁹ B.Z. Gulyas, J.L. Edmondson, *Increasing city resilience through urban agriculture: Challenges and solutions in the global north*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 3, s. 1–19; M. Horst, N. McClintock, L. Hoey, *The Intersection of Planning, Urban Agriculture, and Food Justice. A review of the Literature*, „Journal of the American Planning Association” 2017, t. 83, nr 3, s. 277–295; S.A. Maloney, *Putting paradise in the parking lot: Using zoning to promote urban agriculture*, „Notre Dame Law Review” 2013, t. 88, nr 5, s. 2551–2596.

⁴⁰ K. Specht, R. Siebert, I. Hartmann, U.B. Freisinger, M. Sawicka, A. Werner, S. Thomaier, D. Henckel, H. Walk, A. Dierich, *Urban agriculture of the future: An overview of sustainability aspects of food production in and on buildings*, „Agriculture and Human Values” 2014, t. 31, nr 1, s. 33–51.

⁴¹ B. Maćkiewicz, R.P. Asuero, A.G. Almonacid, *Urban Agriculture as the Path to Sustainable City Development. Insights into Allotment Gardens in Andalusia*, „Quaestiones Geographicae” 2019, t. 38, nr 2, s. 121–136; J. Spilková, J. Vágner, *The loss of land devoted to allotment gardening: The context of the contrasting pressures of urban planning, public and private interests in Prague, Czechia*, „Land Use Policy” 2016, t. 52, s. 233; M. Partalidou, T. Anthopoulou, *Urban Allotment Gardens During Precarious Times: From Motives to Lived Experiences*, „Sociologia Ruralis” 2017, t. 57, nr 2, s. 211–228; C.K. Kir-

czy formy aktywizmu miejskiego – partyzantki ogrodniczej (*guerilla gardening*)⁴².

W badaniach nad rolnictwem miejskim duże zainteresowanie budzi jego pozytywna rola w budowaniu zrównoważonego rozwoju miast i dostarczaniu świadczeń ekosystemów (*ecosystem services*)⁴³. Zauważa się, że tereny użytkowane rolniczo cechują się wyższym poziomem różnorodności biologicznej niż inne tereny zielone w miastach⁴⁴. Badacze sugerują nawet, że rolnictwo miejskie może przyczyniać się do zmniejszenia presji na ekosystemy naturalne o wysokim poziomie usług ekosystemowych i wspierać ilościową ochronę gruntów rolnych. Realizowanie produkcji rolnej w mieście zmniejsza bowiem zapotrzebowanie na grunty rolne na obszarach wiejskich, a w konsekwencji przyczynia się do ograniczenia niekorzystnych dla środowiska zmian sposobu użytkowania gruntów (tendencji do utraty naturalnych ekosystemów w związku z przekształcaniem ich w agroekosystemy, a co za tym idzie – zmniejszania bioróżnorodności i poziomu świadczeń ekosystemowych na tych terenach)⁴⁵.

by, K. Specht, R. Fox-Kämper, J.K. Hawes, N. Cohen, S. Caputo, R.T. Ilieva, A. Lelièvre, L. Poniży, V. Schoen, C. Blythe, *Differences in motivations and social impacts across urban agriculture types: Case studies in Europe and the US*, „Landscape and Urban Planning” 2021, t. 212.

⁴² H. Hung, *Formation of new property rights on government land through informal co-management: Case studies on countryside guerilla gardening*, „Land Use Policy” 2017, t. 63, s. 381–393; D. Adams, M. Hardman, P. Larkham, *Exploring guerrilla gardening: gauging public views on the grassroots activity*, „Local Environment” 2015, t. 20, nr 10, s. 1231–1246; M. Kędzierski, *Od idei miast-ogrodów do ruchu partyzantki ogrodniczej. Społeczne i kulturowe aspekty postaw proekologicznych mieszkańców miasta* (praca doktorska), Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2020, s. 156–188, <https://repositorium.amu.edu.pl/handle/10593/26297> [dostęp: 2.02.2022].

⁴³ I. Jahrl, H. Moschitz, J.S. Cavin, *The role of food gardening in addressing urban sustainability – A new framework for analysing policy approaches*, „Land Use Policy” 2021, t. 108; L.E. Ruoso, R. Plant, P. Maurel, C. Dupaquier, P.K. Roche, M. Bonin, *Reading ecosystem services at the local scale through a territorial approach: The case of peri-urban agriculture in the thau Lagoon, Southern France*, „Ecology and Society” 2015, t. 20, nr 3; C. Tapia, L. Randall, S. Wang, L. Aguiar Borges, *Monitoring the contribution of urban agriculture to urban sustainability: an indicator-based framework*, „Sustainable Cities and Society” 2021, t. 74, 103130.

⁴⁴ B.B. Lin, S.M. Philpott, S. Jha, *The future of urban agriculture and biodiversity-ecosystem services: Challenges and next steps*, „Basic and Applied Ecology” 2015, t. 16, nr 3, s. 189–201.

⁴⁵ J.A. Wilhelm, R.G. Smith, *Ecosystem services and land sparing potential of urban and peri-urban agriculture: A review*, „Renewable Agriculture and Food Systems” 2018, t. 33, nr 5, s. 481–494.

Postrzeżenie rolnictwa miejskiego w świetle koncepcji świadczeń ekosystemowych ukazuje jego znaczenie w dostarczaniu wszystkich typów tych usług: zaopatrujących (ten rodzaj usług jest szczególnie istotny w krajach rozwijających się i analizowany w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego)⁴⁶, wspierających i regulujących⁴⁷ oraz kulturowych⁴⁸. Rolnictwo miejskie może też przyczyniać się do budowania zielonej infrastruktury i przez to wspierać np. racjonalne gospodarowanie wodami opadowymi⁴⁹, adaptację do zmian klimatycznych⁵⁰, ograniczanie „wysp ciepła” w miastach⁵¹, a także redukować emisje gazów cieplarnianych pochodzących z produkcji i dystrybucji żywności⁵². Należy jednak podkreślić konieczność uwzględnienia kontekstu (danej formy rolnictwa, metody, rodzaju produktów, lokalizacji itp.) w ocenie znaczenia rolnictwa miejskiego dla rozwoju zrównoważonych miejskich systemów żywnościowych, lecz także takich kwestii, jak bezpieczeństwo żywności⁵³.

⁴⁶ D.T. Armanda, J.B. Guinée, A. Tukker, *The second green revolution: Innovative urban agriculture's contribution to food security and sustainability – A review*, „Global Food Security” 2019, t. 22, s. 13–24; A. Zezza, L. Tasciotti, *Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries*, „Food Policy” 2010, t. 35, nr 4, s. 265–273.

⁴⁷ I. Cabral, J. Keim, R. Engelmann, R. Kraemer, J. Siebert, A. Bonn, *Ecosystem services of allotment and community gardens: A Leipzig, Germany case study*, „Urban Forestry and Urban Greening” 2017, t. 23, s. 44–53.

⁴⁸ M. Camps-Calvet, J. Langemeyer, L. Calvet-Mir, E. Gómez-Baggethun, *Ecosystem services provided by urban gardens in Barcelona, Spain: Insights for policy and planning*, „Environmental Science and Policy” 2016, t. 62, s. 14–23; G. Giacchè, J.-N. Consalès, B.J.-P. Grard, A.-C. Daniel, C. Chenu, *Toward an evaluation of cultural ecosystem services delivered by urban micro-farms*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 4, s. 1–17.

⁴⁹ T. Deksissa, H. Trobman, K. Zendehdel, H. Azam, *Integrating urban agriculture and stormwater management in a circular economy to enhance ecosystem services: Connecting the dots*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 15.

⁵⁰ G. Lucertini, G. Di Giustino, *Urban and peri-urban agriculture as a tool for food security and climate change mitigation and adaptation: The case of Mestre*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 11.

⁵¹ N. Hosseinpour i in., *A cost-benefit analysis...*

⁵² M. Kulak, A. Graves, J. Chatterton, *Reducing greenhouse gas emissions with urban agriculture: A Life Cycle Assessment perspective*, „Landscape and Urban Planning” 2013, t. 111, nr 1, s. 68–78.

⁵³ Na temat miejskich systemów żywnościowych: B. Goldstein, M. Hauschild, J. Fernández, M. Birkved, *Urban versus conventional agriculture, taxonomy of resource profiles: a review*, „Agronomy for Sustainable Development” 2016, t. 36, nr 1, s. 1–19; C. Prové, J. Dessen, M. de Krom, *Taking context into account in urban agriculture governance: Case studies of Warsaw (Poland) and Ghent (Belgium)*, „Land Use Policy” 2016, t. 56, s. 16–26. Na temat bezpieczeństwa żywności: E. Buscaroli, I. Braschi, C. Cirillo, A. Fargue-Lelièvre,

Istotne różnice w charakterze rolnictwa miejskiego występują też między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się. W tych pierwszych zjawisko to ujmowane jest w kontekście takich zagadnień, jak: rozwój, bezpieczeństwo żywnościowe, integracja społeczna, przyczynianie się do zmniejszania ubóstwa, produkcja żywności na własne potrzeby⁵⁴. Tymczasem w krajach globalnej Północy dyskusja na ten temat eksponuje bardziej funkcję wspierania świadczeń ekosystemów niż samą produkcję żywności, skupia się na takich kwestiach, jak: sprawiedliwość żywnościowa, ruchy suwerenności żywnościowej, edukacja, społeczna integracja, zrównoważony rozwój i odnowa związku z przyrodą, oddolne inicjatywy, wyzwania funkcjonowania systemów miejskich⁵⁵.

3. W polskim systemie prawnym nie ma szczególnej, odrębnej regulacji prawnej dotyczącej rolnictwa miejskiego. Biorąc pod uwagę złożoność, wewnętrzne zróżnicowanie i dynamiczny charakter tego zjawiska, wydaje się, że nie byłoby to możliwe, a nawet potrzebne. „Rolnictwo miejskie” nie stanowi też terminu polskiego języka prawnego. Istnieje natomiast osobny akt prawny dotyczący jednego z typów rolnictwa miejskiego – ogrodów działkowych. Ponadto regulacja w zakresie ochrony gruntów rolnych przewiduje szczególny reżim prawny odnoszący się do miast.

Prawo miejscowe podejmuje problematykę rolnictwa miejskiego przede wszystkim w dwóch obszarach: planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów porządkowych (dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminie). W polityce przestrzennej polskich miast obserwuje się tendencję do zmniejszania udziału rolnictwa w strukturze gospodarczej

G.C. Modarelli, G. Pennisi, I. Righini, K. Specht, F. Orsini, *Reviewing chemical and biological risks in urban agriculture: A comprehensive framework for a food safety assessment of city region food systems*, „Food Control” 2021, nr 126, 108085, s. 1–15.

⁵⁴ M.N. Poulsen, P.R. McNab, M.L. Clayton, R.A. Neff, *A systematic review of urban agriculture and food security impacts in low-income countries*, „Food Policy” 2015, t. 55, s. 131–146; D.O. Pribadi, S. Pauleit, *Peri-urban agriculture in Jabodetabek Metropolitan Area and its relationship with the urban socioeconomic system*, „Land Use Policy” 2016, t. 55, s. 265–274.

⁵⁵ F. Orsini, G. Pennisi, N. Michelon, A. Minelli, G. Bazzocchi, E. Sanyé-Mengual, G. Gianquinto, *Features and Functions of Multifunctional Urban Agriculture in the Global North: A Review*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” 2020, t. 4, s. 1–27; J.A. Wilhelm, R.G. Smith, *Ecosystem services...*, s. 481–494; G. Feola, M. Sahakian, C. Binder, P. Zundritsch, *Sustainability Assessment of Urban Agriculture*, w: C.R. Binder, R. Wyss, E. Massaro (red.), *Sustainability Assessment of Urban Systems*, Cambridge 2020, s. 417–437; L.C. Gray, L.O. Diekmann, S. Algert, *North American Urban Agriculture: Barriers and Benefits*, w: A.M.G.A WinklerPrins (red.), *Global Urban Agriculture...*, s. 24–37.

miast, a w wymiarze przestrzennym – spadek udziału terenów rolnych⁵⁶. Potwierdzają to badania dokumentów polityki przestrzennej miast (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wskazujące na powszechny kierunek zmian przeznaczenia terenów rolnych na tereny zabudowy mieszkaniowej, a także usługowej i produkcyjnej. Zawierają one też jednak rekomendację pozostawienia użytków rolnych bez zmian lub przekształcenia w tereny zieleni (urządzonej lub nieurządzonej/naturalnej)⁵⁷. Tymczasem w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej obserwuje się ostatnio znaczącą zmianę podejścia w zakresie prawnej regulacji rolnictwa w lokalnych aktach planowania przestrzennego. Odchodzi się tam od oddzielania różnych sposobów użytkowania gruntów i stref podmiejskich⁵⁸. Na fali koncepcji planowania przestrzennego, takich jak nowy urbanizm (*New Urbanism*) czy rolniczy urbanizm (*agricultural urbanism*), obserwuje się zmianę podejścia i rosnące zainteresowanie tą tematyką⁵⁹. Wdrażane są polityki i narzędzia prawne (w tym z zakresu prawa planowania przestrzennego⁶⁰) ukierunkowane na ochronę gruntów rolnych przed przekształcaniem i zachęcających do prowadzenia działalności rolniczej w miastach⁶¹.

Z kolei w zakresie lokalnych przepisów porządkowych istotną kwestią jest dopuszczalność utrzymywania zwierząt gospodarskich w miastach. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶² wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, określane są w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie bezpieczeństwa i uciążliwości związanych z włączeniem

⁵⁶ B. Szulczewska i in., *Rolnictwo miejskie...*, s. 84; P. Krzyk, K. Bury, *Zmiany przeznaczenia...*, s. 35; A. Gałęcka-Drozda, A. Zachariasz, *Tereny postagrarne w największych miastach Polski*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego/Dissertations of Cultural Landscape Commission” 2017, t. 38, s. 57–70.

⁵⁷ B. Szulczewska i in., *Rolnictwo miejskie...*, s. 84.

⁵⁸ M. Pollans, M. Roberts, *Setting the Table...*, s. 206.

⁵⁹ Ibidem, s. 202; P. Krzyk, K. Bury, *Zmiany przeznaczenia...*, s. 38; A. Plonka i in., *Role of Spatial Planning...*, s. 698–711.

⁶⁰ Zob. studia przypadków zebrane w: S. Brown, K. McIvor, E. Hodges Snyder (red.), *Sowing Seeds in the City. Ecosystem and Municipal Services*, Dordrecht 2016, s. 363–401.

⁶¹ A. Plonka i in., *Role of Spatial Planning...*, s. 699; S.A. Maloney, *Putting paradise...*, s. 2583.

⁶² Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.).

funkcji rolniczej w mieście stanowią podstawowy argument przeciwników i jedną z głównych barier rozwoju rolnictwa miejskiego.

Jak wspomniano wyżej, odrębną, szczególną regulacją prawną objęte są ogrody działkowe. Ustawa z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁶³ nie tylko określa zasady zakładania i funkcjonowania ogrodów działkowych oraz prawa i obowiązki ich użytkowników, lecz także ustanawia system ich ochrony prawnej. Wskazuje bowiem, że ogrody te podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przepisach dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska (art. 5 u.r.o.d.), zadaniem władzy publicznej jest zaś tworzenie warunków rozwoju dla tej formy rolnictwa miejskiego (art. 6 u.r.o.d.). W preambule aktu zawarto także uzasadnienie systemu tej ochrony przez wskazanie roli i znaczenia ogrodnictwa działkowego, co dopełnia art. 3 wymieniający cele rodzinnego ogrodu działkowego⁶⁴. Ogrody działkowe były i są przedmiotem konfliktów, kontrowersji, w tym prawnych⁶⁵, oraz presji inwestycyjnej (nie tylko w Polsce)⁶⁶. Jednocześnie powszechnie dostrzegana jest ich pozytywna rola w zrównoważonych systemach miejskich w wymiarze środowiskowym, społecznym, zdrowotnym, a nawet ekonomicznym⁶⁷.

Ochrona gruntów rolnych w miastach wynikająca z przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁸ jest istotnie ograniczona. Wynika to przede wszystkim z art. 10a ustawy, który wyłącza stosowanie do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast przepisów dotyczących ograniczenia przeznaczenia gruntów na cele

⁶³ Ustawa z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1073, dalej: u.r.o.d.).

⁶⁴ B. Rakoczy, *Aksjologiczne podstawy...*, s. 282–293.

⁶⁵ M. Kania, *Geneza ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 2, s. 77–97.

⁶⁶ J. Spilková, J. Vágner, *The loss of land...*, s. 232–239; P. Lewandowski, *Proces urbanizacji miast w Polsce a rodzinne ogrody działkowe*, „Przegląd Budowlany” 2019, nr 9, s. 85–87.

⁶⁷ G. Giacchè i in., *Toward an evaluation...*; D. Dymek, A. Wilkaniec, L. Bednorz, M. Szczepańska, *Significance of allotment gardens in urban green space systems and their classification for spatial planning purposes: A case study of Poznań, Poland*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 19; A.F. Speak, A. Mizgajski, J. Borysiak, *Allotment gardens and parks: Provision of ecosystem services with an emphasis on biodiversity*, „Urban Forestry and Urban Greening” 2015, t. 14, nr 4, s. 772–781; A.E. Van den Berg, M. van Winsum-Westra, S. de Vries, S.M.E. van Dillen, *Allotment gardening and health: a comparative survey among allotment gardeners and their neighbors without an allotment*, „Environmental Health” 2010, t. 9, s. 1–12.

⁶⁸ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.).

nierolnicze i nieleśne⁶⁹. Generalnie w ewolucji tej regulacji prawnej można zauważyć tendencję do osłabiania ochrony gruntów przed przekształceniem na cele nierolne⁷⁰. Jeszcze większym wyzwaniem jest ochrona rolnictwa podmiejskiego i gruntów rolnych w strefie podmiejskiej, szczególnie wobec zjawiska suburbanizacji⁷¹.

Rozpatrując z kolei obecność zagadnienia rolnictwa miejskiego w prawie miękkim (*soft law*), można zauważyć rosnące od lat 90. zainteresowanie tym zagadnieniem w polityce rozwoju na szczeblu międzynarodowym (np. działalność w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, FAO i UN-HABITAT)⁷². Rolnictwo miejskie zostało dostrzeżone w dokumentach polityki Unii Europejskiej, choć bezpośrednie odwołania są sporadyczne. Na przykład w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE⁷³ wezwano państwa członkowskie do „przewidzenia zachęt dla rozwoju gospodarstw miejskich i innych form rolnictwa partycypacyjnego oraz ustaleń w zakresie wspólnego użytkowania ziemi [...] uwzględniając z jednej strony ograniczony dostęp do gruntów rolnych na obszarach wiejskich, a z drugiej strony rosnące zainteresowanie rolnictwem miejskim i okołomiejskim”⁷⁴. Problematyka rolnictwa miejskiego wpisuje się też w formułę celów zrównoważonego rozwoju (w szczególności cele: 15.3 neutralność degradacji gleby, 2.4 bezpieczeństwo żywnościowe, 11.3 zrównoważone miasta i spo-

⁶⁹ Szerzej: D. Łobos-Kotowska, *Territorial utilitarian protection...*, s. 99–110; K. Marciniuk, *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, t. 29, nr 2, s. 119.

⁷⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Law in the face of the problem of land take*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1, s. 120; M.A. Król, *Review of the Legislation Regulating the Use of Land. Legal and Administrative Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2018, t. 27, nr 4, s. 85–89; M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych...*, s. 85–98; D. Kijowski, *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 116–132.

⁷¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne uwarunkowania suburbanizacji (urban sprawl) w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 86–97; A. Fogel, *Prawne uwarunkowania peryurbanizacji w Polsce – zagadnienia wybrane*, „Urban Development Issues” 2020, t. 66, nr 1, s. 143–150.

⁷² Szerzej na temat tych inicjatyw: R. van Veenhuizen, G. Danso, *Profitability...*, s. 1–3.

⁷³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)), P8_TA(2017)0197 (2018/C 298/15) (Dz. Urz. UE C 2018.298.112).

⁷⁴ Pkt 19 Rezolucji 2016/2141(INI).

łeczności, 15.2 zrównoważona gospodarka rolna i leśna)⁷⁵. Ponadto w tym kontekście mają znaczenie takie obszary tematyczne, jak: polityka UE w zakresie zapobiegania zajmowaniu gruntów/ziemi (*land take*)⁷⁶, ochrony gleb⁷⁷ (w tym przeciwdziałania ich zasklepieniu, *soil sealing*), polityka EU na rzecz zrównoważonego wykorzystania gruntów i rozwiązań opartych na zasobach przyrody, np. w ramach Strategii na rzecz różnorodności biologicznej⁷⁸ czy dotycząca zielonej infrastruktury⁷⁹.

Jeśli zaś chodzi o Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej (WPR), to rolnictwo miejskie nie jest właściwie zauważane⁸⁰. Formalnie nie wyłączone go z zakresu przepisów prawa UE dotyczącego systemów wsparcia w ramach WPR⁸¹, jednak nie ma żadnego mechanizmu, który byłby ukierunkowany na rolnictwo miejskie. Wynika to z koncepcji i celów tej polityki, które są fundamentalnie związane z rolnictwem w kontekście rozwoju wsi, a nie miasta⁸².

Przedstawiony wyżej przegląd przepisów prawa dotyczących rolnictwa miejskiego daje obraz rozproszonego, wielokierunkowego i zróżnicowanego ukształtowania norm prawnych. Ale mimo braku ścisłego powiązania można mówić o ich funkcjonalnym związku, pozwalającym na uznanie rolnictwa miejskiego za problem prawny. Podstawą tego powiązania jest kształtujący się wspólny cel przepisów prawnych dotyczących owego zjawiska społecznego. Jest nim ochrona i wspieranie działalności rolniczej w ramach systemu miejskiego, co – jak wspomniano wyżej – stanowi efekt dostrzeżenia wartości i znaczenia rolnictwa miejskiego.

⁷⁵ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 25 września 2015 r. „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, A/RES/70/1, <http://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> [dostęp: 2.02.2022].

⁷⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *Law in the face...*, s. 105–124.

⁷⁷ M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych...*, s. 95–96.

⁷⁸ Komunikat Komisji z 20 maja 2020 r. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 „Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM(2020) 380 final.

⁷⁹ Komunikat Komisji z 6 maja 2013 r. Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy, COM/2013/0249 final.

⁸⁰ A. Piorr i in., *Research for AGRI...*, s. 11.

⁸¹ Zob. definicje terminów: „rolnik” czy „działalność rolnicza” w art. 4 rozporządzenia PEiR nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347/608).

⁸² S.E. Hagolani-Albov, S.J. Halvorson, *Farm Fresh in the City: Urban Grassroots Food Distribution Networks in Finland*, w: A.M.G.A. WinklerPrins, *Global Urban Agriculture...*, s. 185.

4. Rozpatrując rolnictwo miejskie w kontekście współczesnych wyzwań prawa rolnego, należy w pierwszej kolejności odnieść się do przynależności tego zagadnienia do prawa rolnego. Warto bowiem zauważyć, że „ujmowanie prawa rolnego w kontekście wyzwań współczesności ma charakter swoisty, charakterystyczny właśnie dla tej gałęzi prawa”⁸³, a owa swoistość wiąże się zwłaszcza z przedmiotem regulacji (a także z polityką i samą regulacją prawną)⁸⁴. Prawo rolne jest bowiem gałęzią kompleksową⁸⁵, a przez jego wyróżnienie następuje dychotomiczny podział systemu prawa (na prawo rolne i wszelkie inne normy), zaś kryterium wyróżnienia gałęzi kompleksowych dotyczy najczęściej celu i przedmiotu regulacji⁸⁶. R. Budzinowski, przyjmując to kryterium, definiuje prawo rolne jako „zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane”⁸⁷.

W świetle tego należy uznać, że przynależność rolnictwa miejskiego do prawa rolnego zdeterminowana jest przedmiotem regulacji. W tym kontekście kluczowe jest zaś szerokie ujęcie działalności rolniczej, oparte na koncepcji cyklu rolno-biologicznego, jako kryterium identyfikacji⁸⁸ i wielofunkcyjności rolnictwa. Należy jednak zwrócić uwagę na szczególnie charakter zespołu norm prawnych odnoszących się do rolnictwa miejskiego wynikający z przedstawionego wyżej złożonego charakteru rolnictwa miejskiego, wielości form działalności (wyróżniających się swoistością), nie zawsze związania z formą gospodarstwa rolnego, a także zróżnicowania pełnionych funkcji. Potwierdza to tezę o rozszerzaniu pojęcia działalności rolniczej na inne aktywności (poza wytwórczą), skutkującym rozszerzeniem przedmiotu prawa rolnego, i przesuwaniu jego granic na nowe obszary stosunków społecznych, a także o „mocy przyciągania” różnych regulacji prawnych, jaką ma działalność rolnicza jako kluczowe pojęcie prawa rolnego⁸⁹.

⁸³ R. Budzinowski, *Prawo rolne...*, s. 11–12.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 194. Autorzy powołują prawo rolne właśnie jako przykład tego typu gałęzi prawa.

⁸⁶ K. Zeidler, *Przestrzenie badawcze prawa ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 33, s. 494. Należy zauważyć, że wydzielenie określonych regulacji i włączenie ich do kompleksowej gałęzi prawa nie skutkuje wyłączeniem tego zespołu norm z pierwotnej gałęzi prawa (ibidem, s. 495).

⁸⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 246. W kwestii innych doktrynalnych koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego: ibidem, s. 174–187.

⁸⁸ Na temat cyklu rolno-biologicznego: ibidem, s. 201.

⁸⁹ Ibidem, s. 202.

Poza najważniejszymi współczesnymi wyzwaniami prawa rolnego związanymi z takimi kwestiami, jak: bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona środowiska (w tym zmiany klimatu i utrata bioróżnorodności) czy bezpieczeństwo żywności, w przypadku rolnictwa miejskiego szczególne znaczenie mają wyzwania związane z urbanizacją. Już obecnie w skali świata więcej ludzi żyje w miastach niż na obszarach wiejskich (55% w 2018 r.), a prognozuje się, że udział ten będzie rósł (w 2050 r. 68% światowej populacji będą stanowili mieszkańcy miast)⁹⁰. Przy tym urbanizacja, jako złożony społeczno-ekonomiczny proces, oddziałuje zarówno na miasta, jak i obszary wiejskie. Rolnictwo miejskie jest tego dobrym przykładem.

Warto też wspomnieć, że swoistość rolnictwa miejskiego ukazuje rosnące znaczenie funkcji ochronnej prawa rolnego. W tym kontekście można pokusić się o rozwinięcie tezy R. Budzinowskiego, który zauważa przesuwanie się akcentów z ochrony podmiotowej (producenta rolnego) na ochronę konsumenta⁹¹. Wydaje się, że w przypadku rolnictwa miejskiego widoczne są jeszcze jeden cel i funkcja ochronna prawa rolnego, jakie stanowi ochrona ekologicznych i społecznych funkcji rolnictwa (w tym rolniczego sposobu użytkowania gruntów). Ten rodzaj ochronnego wymiaru prawa rolnego jest szczególnie widoczny właśnie w przypadku rolnictwa miejskiego.

5. Zmieniające się na przestrzeni wieków wyzwania nie tylko kształtują przedmiot prawa rolnego i rozwój tej dziedziny legislacji, ale także determinują rozwój nauki prawa rolnego⁹² i uzasadniają specjalistyczne badania prawnicze w tym zakresie⁹³. Jednym z przejawów tego procesu jest zmiana granic tego prawa i jego ekspansja⁹⁴. Powoduje to powstawanie nowych, interesujących obszarów badawczych dla tej dziedziny prawa. Należy do nich przedstawiony w powyższych rozważaniach problem – rolnictwo miejskie, który może stanowić ciekawy obszar badań prawników agrarystów. Na pozór nieadekwatny ze względu na swój immanentnie miejski charakter, daje jednak szansę na świeże spojrzenie i szerszą perspektywę badawczą ujmowania problemów prawnorolnych, jako nie tylko skupionych na obszarach wiejskich. Zagadnienie to eksponuje ponadto tendencje

⁹⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects 2018. Highlights. ST/ESA/SER.A/421, <https://population.un.org/wup/Publications/> [dostęp: 2.02.2022].

⁹¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 202.

⁹² R. Budzinowski, *Prawo rolne...*, s. 20.

⁹³ R. Budzinowski, *Contemporary challenges...*, s. 22.

⁹⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 127–137.

i cechy rozwojowe odnoszące się do całego współczesnego rolnictwa jako przedmiotu ochrony prawnej (takie jak rola środowiskowa czy społeczna oraz wielofunkcyjność), ale co charakterystyczne, w systemach miejskich mają one szczególne znaczenie.

Kolejną ciekawą badawczo cechą rolnictwa miejskiego jest eksponowanie ochronnej funkcji norm prawa rolnego. W kontekście tej funkcji prawo to stanowi system norm tworzonych dla ochrony rolnictwa jako dobra chronionego, nie tylko ze względu na jego rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, ale także na pełnione funkcje społeczne i ekologiczne oraz na jego swoistą „wrażliwość”, a przez to „rolniczą wyjątkowość”⁹⁵ na tle innych działów gospodarki.

W innych krajach w ostatnim czasie obserwuje się rosnące zainteresowanie zagadnieniem rolnictwa miejskiego nie tylko w naukach pozaprawnych (gdzie fenomen ten najpierw został dostrzeżony), lecz także w badaniach prawniczych⁹⁶. W Polsce, mimo dużego praktycznego znaczenia kwestii rolnictwa miejskiego (wynikającego chociażby ze znacznego udziału gruntów rolnych w polskich miastach czy obecności ogrodów działkowych, nieraz w atrakcyjnych lokalizacjach), temat ten nie jest przedmiotem szerszego zainteresowania prawników. Należy zatem postulować badania agrarystyczne w tym obszarze, których wyniki mogą przyczynić się zarówno do rozwoju teorii prawa rolnego, jak i do „uczynienia miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”, jak zakłada formuła globalnych celów zrównoważonego rozwoju 2030.

BIBLIOGRAFIA

- Adams D., Hardman M., Larkham P. (2015), *Exploring guerrilla gardening: gauging public views on the grassroots activity*, „Local Environment” t. 20, nr 10.
- Adornato F. (2014), *L'agricoltura urbana nella società globale*, „Rivista di Diritto Agrario” nr 1.
- Armanda D.T., Guinée J.B., Tukker A. (2019), *The second green revolution: Innovative urban agriculture's contribution to food security and sustainability – A review*, „Global Food Security” t. 22.

⁹⁵ O koncepcji rolniczej wyjątkowości (*agricultural exceptionalism*) uzasadniającej szczególne traktowanie i ochronę rolnictwa: G. Skogstad, *Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European union and the United States*, „Governance” 1998, t. 11, nr 4, s. 463–490.

⁹⁶ M. Pollans, M. Roberts, *Setting the Table...*, s. 202.

- Brown S., McIvor K., Hodges Snyder E. (red.) (2016), *Sowing Seeds in the City. Ecosystem and Municipal Services*, Dordrecht.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2015), *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2018), *Contemporary challenges of agricultural law: among globalization, regionalization and locality (introductory considerations)*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Buscaroli E., Braschi I., Cirillo C., Fargue-Lelièvre A., Modarelli G.C., Pennisi G., Righini I., Specht K., Orsini F. (2021), *Reviewing chemical and biological risks in urban agriculture: A comprehensive framework for a food safety assessment of city region food systems*, „Food Control” nr 126, 108085.
- Cabral I., Keim J., Engelmann R., Kraemer R., Siebert J., Bonn A. (2017), *Ecosystem services of allotment and community gardens: A Leipzig, Germany case study*, „Urban Forestry and Urban Greening” t. 23.
- Camps-Calvet M., Langemeyer J., Calvet-Mir L., Gómez-Baggethun E. (2016), *Ecosystem services provided by urban gardens in Barcelona, Spain: Insights for policy and planning*, „Environmental Science and Policy” t. 62.
- Ciechanowicz-McLean J. (2019), *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 43.
- Deksissa T., Trobman H., Zendehele K., Azam H. (2021), *Integrating urban agriculture and stormwater management in a circular economy to enhance ecosystem services: Connecting the dots*, „Sustainability” t. 13, nr 15.
- Dossa L.H., Sangaré M., Buerkert A., Schlechta E. (2015), *Intra-urban and peri-urban differences in cattle farming systems of Burkina Faso*, „Land Use Policy” t. 48.
- Dymek D., Wilkaniec A., Bednorz L., Szczepańska M. (2021), *Significance of allotment gardens in urban green space systems and their classification for spatial planning purposes: A case study of Poznań, Poland*, „Sustainability” t. 13, nr 19.
- Feola G., Sahakian M., Binder C., Zundritsch P. (2020), *Sustainability Assessment of Urban Agriculture*, w: C.R. Binder, R. Wyss, E. Massaro (red.), *Sustainability Assessment of Urban Systems*, Cambridge.
- Fogel A. (2020), *Prawne uwarunkowania peryurbanizacji w Polsce – zagadnienia wybrane*, „Urban Development Issues” t. 66, nr 1.
- Gałęcka-Drozda A., Zachariasz A. (2017), *Tereny postagrarne w największych miastach Polski*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego/Dissertations of Cultural Landscape Commission” t. 38.
- Geszprych M. (2016), *Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna*, w: Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prace studialne WSAA*, t. V: *Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne*, Warszawa.

- Giacchè G., Consalès J.-N., Grard B.J.-P., Daniel A.-C., Chenu C. (2021), *Toward an evaluation of cultural ecosystem services delivered by urban micro-farms*, „Sustainability” t. 13, nr 4.
- Goldstein B., Hauschild M., Fernández J., Birkved M. (2016), *Urban versus conventional agriculture, taxonomy of resource profiles: a review*, „Agronomy for Sustainable Development” t. 36, nr 1.
- Goździewicz-Biechońska J. (2018), *Prawne uwarunkowania suburbanizacji (urban sprawl) w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Goździewicz-Biechońska J. (2020), *Law in the face of the problem of land take*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Gray L.C., Diekmann L.O., Algert S. (2017), *North American Urban Agriculture: Barriers and Benefits*, w: A.M.G.A WinklerPrins (red.), *Global Urban Agriculture: convergence of theory and practice between North and South*, Boston, MA.
- Gulyas B.Z., Edmondson J.L. (2021), *Increasing city resilience through urban agriculture: Challenges and solutions in the global north*, „Sustainability” t. 13, nr 3.
- Hagolani-Albov S.E., Halvorson S.J. (2017), *Farm Fresh in the City: Urban Grassroots Food Distribution Networks in Finland*, w: A.M.G.A WinklerPrins (red.), *Global Urban Agriculture: convergence of theory and practice between North and South*, Boston, MA.
- Halvey M.R., Santo R.E., Lupolt S.N., Dilka T.J., Kim B.F., Bachman G.H., Clark J.K., Nachman K.E. (2021), *Beyond backyard chickens: A framework for understanding municipal urban agriculture policies in the United States*, „Food Policy” t. 103.
- Horst M., McClintock N., Hoey L. (2017), *The Intersection of Planning, Urban Agriculture, and Food Justice. A review of the Literature*, „Journal of the American Planning Association” t. 83, nr 3.
- Hosseinpour N., Kazemi F., Mahdizadeh H. (2022), *A cost-benefit analysis of applying urban agriculture in sustainable park design*, „Land Use Policy” t. 112.
- Hung H. (2017), *Formation of new property rights on government land through informal co-management: Case studies on countryside guerilla gardening*, „Land Use Policy” t. 63.
- Jahl I., Moschitz H., Cavin J.S. (2021), *The role of food gardening in addressing urban sustainability – A new framework for analysing policy approaches*, „Land Use Policy” t. 108.
- Jeleński T. (2020), *Urbanistyka agrarna: Przejściowa moda czy szansa na zrównoważoną urbanizację? (Agricultural Urbanism: Temporary Mode or a Chance for the Sustainable City?)*, „Teka Komisji Urbanistyki i Architektury PAN (Urbanity and Architecture Files)” t. XLVIII.
- Kania M. (2016), *Geneza ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 2.
- Kędziński M. (2020), *Od idei miast-ogrodów do ruchu partyzantki ogrodniczej. Społeczne i kulturowe aspekty postaw proekologicznych mieszkańców miasta* (praca doktorska), Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/26297> [dostęp: 2.02.2022].
- Kijowski D. (2012), *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok.

- Kirby C.K., Specht K., Fox-Kämper R., Hawes J.K., Cohen N., Caputo S., Ilieva R.T., Lelièvre A., Ponizy L., Schoen V., Blythe C. (2021), *Differences in motivations and social impacts across urban agriculture types: Case studies in Europe and the US*, „Landscape and Urban Planning” t. 212.
- Król M.A. (2018), *Review of the Legislation Regulating the Use of Land. Legal and Administrative Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 27, nr 4.
- Krzyk P., Bury K. (2013), *Zmiany przeznaczenia użytków rolnych Krakowa w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Problemy Rozwoju Miast” t. 4.
- Kulak M., Graves A., Chatterton J. (2013), *Reducing greenhouse gas emissions with urban agriculture: A Life Cycle Assessment perspective*, „Landscape and Urban Planning” t. 111, nr 1.
- Lewandowski P. (2019), *Proces urbanizacji miast w Polsce a rodzinne ogrody działkowe*, „Przegląd Budowlany” nr 9.
- Lin B.B., Philpott S.M., Jha S. (2015), *The future of urban agriculture and biodiversity-ecosystem services: Challenges and next steps*, „Basic and Applied Ecology” t. 16, nr 3.
- Lucertini G., Di Giustino G. (2021), *Urban and peri-urban agriculture as a tool for food security and climate change mitigation and adaptation: The case of mestre*, „Sustainability” t. 13, nr 11.
- Łobos-Kotowska D. (2020), *Territorial utilitarian protection of agricultural land in areas within the administrative boundaries of towns and cities (urban areas)*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 29, nr 2.
- Maćkiewicz B., Asuero R.P., Almonacid A.G. (2019), *Urban Agriculture as the Path to Sustainable City Development. Insights into Allotment Gardens in Andalusia*, „Quaestiones Geographicae” t. 38, nr 2.
- Maloney S.A. (2013), *Putting paradise in the parking lot: Using zoning to promote urban agriculture*, „Notre Dame Law Review” t. 88, nr 5.
- Marciniuk K. (2011), *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria” t. 9.
- Marciniuk K. (2020), *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 29, nr 2.
- Mougeot L.J.A. (2000), *Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks*, w: S. Gundel, M. Dubbeling, H. de Zeeuw, N. Bakker, U. Sabel-Koschella (red.), *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Feldafing.
- Opitz I., Berges R., Piorr A., Krikser T. (2016), *Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North*, „Agriculture and Human Values” t. 33, nr 2.
- Orsini F., Pennisi G., Michelin N., Minelli A., Bazzocchi G., Sanyé-Mengual E., Gianquinto G. (2020), *Features and Functions of Multifunctional Urban Agriculture in the Global North: A Review*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” t. 4.
- Partalidou M., Anthopoulou T. (2017), *Urban Allotment Gardens During Precarious Times: From Motives to Lived Experiences*, „Sociologia Ruralis” t. 57, nr 2.
- Pearson L.J., Pearson L., Pearson C. (2010), *Sustainable urban agriculture: Stocktake and opportunities*, „Urban Agriculture: Diverse Activities and Benefits for City Society” nr 8.

- Piorr A., Zasada I., Doernberg A., Zoll F., Ramme W. (2018), *Research for AGRI committee – Urban and Peri-urban agriculture in the EU*, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU\(2018\)617468](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOLE_STU(2018)617468) [dostęp: 10.03.2022].
- Plonka A., Heczko-Hyłowa E., Sroka W. (2021), *Role of Spatial Planning in the Restitution and Development of Urban Agriculture*, „European Research Studies Journal” t. XXIV, nr 2B.
- Pollans M., Roberts M. (2014), *Setting the Table for Urban Agriculture*, „Urban Lawyer” t. 46, nr 2.
- Poulsen M.N., McNab P.R., Clayton M.L., Neff R.A. (2015), *A systematic review of urban agriculture and food security impacts in low-income countries*, „Food Policy” t. 55.
- Pribadi D.O., Pauleit S. (2016), *Peri-urban agriculture in Jabodetabek Metropolitan Area and its relationship with the urban socioeconomic system*, „Land Use Policy” t. 55.
- Prové C., Dessein J., Krom M. de (2016), *Taking context into account in urban agriculture governance: Case studies of Warsaw (Poland) and Ghent (Belgium)*, „Land Use Policy” t. 56.
- Rakoczy B. (2011), *Aksojologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, „Studia Iuridica Agraria” t. 9.
- Ruoso L.E., Plant R., Maurel P., Dupaquier C., Roche P.K., Bonin M. (2015), *Reading ecosystem services at the local scale through a territorial approach: The case of peri-urban agriculture in the thau Lagoon, Southern France*, „Ecology and Society” t. 20, nr 3.
- Skogstad G. (1998), *Ideas, paradigms and institutions: Agricultural exceptionalism in the European union and the United States*, „Governance” t. 11, nr 4.
- Speak A.F., Mizgajski A., Borysiak J. (2015), *Allotment gardens and parks: Provision of ecosystem services with an emphasis on biodiversity*, „Urban Forestry and Urban Greening” t. 14, nr 4.
- Specht K., Siebert R., Hartmann I., Freisinger U.B., Sawicka M., Werner A., Thomaier S., Henckel D., Walk H., Dierich A. (2014), *Urban agriculture of the future: An overview of sustainability aspects of food production in and on buildings*, „Agriculture and Human Values” t. 31, nr 1.
- Spilková J., Vágner J. (2016), *The loss of land devoted to allotment gardening: The context of the contrasting pressures of urban planning, public and private interests in Prague, Czechia*, „Land Use Policy” t. 52.
- Sroka W. (2014), *Definicje oraz formy miejskiej agrokultury – przyczynek do dyskusji*, „Więść i Rolnictwo” nr 3.
- Sroka W. (2014), *Rolnictwo w obrębie miast – wybrane aspekty zmian strukturalnych przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” t. 108.
- Sroka W. (2014), *Struktura oraz intensywność użytkowania gruntów rolnych w miastach i na obszarach podmiejskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. 6.
- Sroka W., Musiał W. (2016), *Rolnictwo i gospodarstwa rolne na obszarach miejskich o podmiejskich – konceptualizacja oraz przesłanki rozwoju*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica” t. 84, nr 3.

- Szulczewska B., Bruszevska K., Cieszevska A., Giedych R., Maksymiuk G., Pirowski A. (2012), *Rolnictwo miejskie – niechciane dziedzictwo czy szansa na nową jakość krajobrazu*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” t. 32.
- Tapia C., Randall L., Wang S., Aguiar Borges L. (2021), *Monitoring the contribution of urban agriculture to urban sustainability: an indicator-based framework*, „Sustainable Cities and Society” t. 74, 103130.
- Van den Berg A.E., Winsum-Westra M. van, Vries S. de, Dillen S.M.E. van (2010), *Allotment gardening and health: a comparative survey among allotment gardeners and their neighbors without an allotment*, „Environmental Health” t. 9.
- Veenhuizen R. van (2006), *Introduction Cities Farming for the Future*, w: R. van Veenhuizen (red.), *Cities Farming for the Future Urban Agriculture for Green and Productive Cities*, Manila.
- Veenhuizen R. van, Danso G. (2007), *Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture*, Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper nr 19, Rome.
- Wilhelm J.A., Smith R.G. (2018), *Ecosystem services and land sparing potential of urban and peri-urban agriculture: A review*, „Renewable Agriculture and Food Systems” t. 33, nr 5.
- WinklerPrins A.M.G.A. (2017), *Defining and Theorizing Global Urban Agriculture*, w: A.M.G.A. WinklerPrins (red.), *Global Urban Agriculture: convergence of theory and practice between North and South*, Boston, MA.
- Wronkowska S., Ziemiński Z. (2001), *Zarys teorii prawa*, Poznań.
- Zeidler K. (2015), *Przestrzenie badawcze prawa ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 33.
- Zeza A., Tasciotti L. (2010), *Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries*, „Food Policy” t. 35, nr 4.

URBAN AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF CONTEMPORARY CHALLENGES OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the considerations is to characterise the phenomenon of urban agriculture from the perspective of contemporary challenges of agricultural law and to justify the need for agricultural research into this legal issue. The starting point of the considerations are theoretical concepts of Roman Budzinowski on the subject and limits of agricultural law as a branch of law. Urban agriculture is a complex phenomenon taking various forms. Its main distinguishing feature is its integration with the ecological-social-economic system of the city. The regulation of urban agriculture is fragmented and varied. However, it does constitute a set of norms that can be regarded as belonging to agricultural law. Consequently, it may constitute an interesting area of research for agricultural lawyers, especially as an exemplification of contemporary challenges and development tendencies of agricultural law.

Keywords: urban agriculture, challenges of agricultural law, theory of agricultural law, allotment gardens, protection of agricultural land in cities

L'AGRICOLTURA URBANA NEL CONTESTO DELLE SFIDE CONTEMPORANEE POSTE AL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di caratterizzare il fenomeno di agricoltura urbana in una prospettiva delle sfide contemporanee poste al diritto agrario e di motivare la necessità di svolgere la ricerca agraristica concernente questa problematica. Il punto di partenza per le riflessioni è costituito dai concetti teorici sviluppati da Roman Budzinowski, i quali riguardano l'oggetto e i limiti del diritto agrario come branca del diritto in generale. L'agricoltura urbana è un fenomeno complesso che si manifesta in varie forme. La sua caratteristica distintiva più importante è il fatto di essere integrata con il sistema ecologico, sociale ed economico della città. La regolazione relativa all'agricoltura urbana è sparsa e diversificata. Si tratta, comunque, di un insieme di norme che può essere considerato un problema appartenente al diritto agrario. Può inoltre costituire un interessante campo di ricerca per i giuristi agrari, specie come esemplificazione delle sfide contemporanee e delle tendenze di sviluppo del diritto agrario.

Parole chiave: agricoltura urbana, sfide poste al diritto agrario, teoria del diritto agrario, orti comunali, tutela dei terreni agricoli nelle città

ANNA KAPALA*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej

Wstęp

Dostawy produktów rolnych i żywności lokalnie wytworzonej do instytucji publicznych, takich jak szkoły, szpitale, urzędy, mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju lokalnych systemów żywnościowych¹, przyczyniając się do wsparcia małych gospodarstw, kształtowania bardziej zrównoważonych i zdrowych wzorców konsumpcji i produkcji żywności, zaspokajania bezpieczeństwa żywnościowego lokalnie, a tym samym wzmacniania odporności lokalnych systemów żywnościowych². Komisja Europejska

* Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

¹ Artykuł jest finansowany przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu nr 2016/21/D/HS5/03906. „Lokalne systemy żywnościowe” nie jest terminem prawnym. W dokumentach UE oraz opracowaniach naukowych zleconych przez UE termin ten definiowany jest jako systemy, w których produkcja i przetwarzanie żywności, obrót tą żywnością i jej spożycie występują na stosunkowo małym obszarze geograficznym. Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, Bruksela, 6.12.2013 r., COM(2013) 866, s. 4.

² European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement of food*, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/1187>, s. 27. FAO wskazuje też, że zrównoważone zamówienia publiczne na żywność mają również potencjał zmniejszania ubóstwa na obszarach wiejskich poprzez stymulowanie rozwoju rynków, zapewnienie regularnego i niezawodnego źródła dochodu dla drobnych rolników i pomoc tym rolnikom w przezwyciężaniu barier, które uniemożliwiają im zwiększenie produktywności. Szerzej na temat korzyści, jakie zamówienia publiczne żywności mogą przynieść producentom, konsumentom i społeczności: część B Raport FAO: FAO, *Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*, Vol. 1, Rome 2021, <https://doi.org/10.4060/cb7960en>, s. v.

w strategii „Od pola do stołu” dostrzega potrzebę zwiększenia odporności lokalnych systemów żywnościowych, uwidocznioną zwłaszcza podczas pandemii COVID-19, przez tworzenie krótkich łańcuchów dostaw i zmniejszenie uzależnienia od transportu długodystansowego³. Zwraca także uwagę na potrzebę zmiany wzorców spożycia żywności, bowiem te obecne są niezrównoważone zarówno z punktu widzenia zdrowia, jak i środowiska⁴.

Według Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) skala zapotrzebowania na żywność ze strony sektora publicznego sprawia, że zamówienia publiczne mogą głęboko wpłynąć na konsumpcję i produkcję żywności oraz dostarczać wielu korzyści społecznych, gospodarczych lub środowiskowych producentom i konsumentom oraz szerszej społeczności⁵. Również Komisja Europejska dostrzega znaczenie zamówień publicznych w poprawie dostępności i ceny zrównoważonej żywności oraz promowaniu zdrowej i zrównoważonej diety w ramach zbiorowego żywienia. Dlatego Komisja zamierza określić najlepszy sposób ustanowienia minimalnych obowiązkowych kryteriów w zakresie zrównoważonych zamówień na żywność, aby pomóc „miastom, regionom i organom publicznym odegrać swoją rolę poprzez pozyskiwanie zrównoważonej żywności dla szkół, szpitali i instytucji publicznych, a także pobudzić zrównoważone systemy rolnicze, takie jak rolnictwo ekologiczne”⁶.

Jednak z udzielaniem zamówień na żywność lokalną wiązą się pewne trudności, ponieważ przyjęcie kryteriów takich jak „lokalne pochodzenie” produktów czy „bliskość geograficzna” w prawie zamówień publicznych jest sprzeczne z unijną zasadą swobodnego przepływu towarów. Powstaje zatem pytanie, czy i jakie są możliwości udzielenia zamówień publicznych na żywność lokalną.

Zamówienia publiczne w prawie UE zostały uregulowane dyrektywą 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych⁷ i dyrektywą 2014/25/UE,

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, 20.05.2020 r., COM(2020) 381 final, s. 15.

⁴ Pkt 2.4 Strategii „od pola do stołu”.

⁵ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3 i cytowane tam opracowania.

⁶ Strategia „od pola do stołu”, s. 16.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG (OJ L 94, 28.03.2014).

odnoszącą się do wybranych sektorów gospodarki⁸. Rozbudowane unormowania zamówień publicznych wprowadzają liczne ograniczenia swobody kontraktowej w zakresie swobody wyboru kontrahenta, sposobu nawiązania transakcji, a także kształtowania postanowień samej umowy⁹.

Dyrektywa 2014/24/UE ustanawia przepisy dotyczące procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające w odniesieniu do zamówień publicznych oraz konkursów, których wartość szacunkowa jest nie mniejsza niż wskazane w dyrektywie kwoty progowe¹⁰. Zakres podmiotowy zamówień publicznych wyznacza art. 2 ust. 1 pkt 1 dyrektywy, zgodnie z którym „instytucją zamawiającą” może być państwo, władze regionalne lub lokalne bądź podmioty prawa publicznego¹¹. Przedmiotem zamówień publicznych¹² udzielanych przez instytucje zamawiające, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5, może być wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług. Przy udzielaniu zamówień publicznych obowiązuje zasada prawa krajowego, wyrażona w art. 26 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE, na podstawie którego stosuje się procedury krajowe dostosowane do wymogów prawa europejskiego.

Według FAO temat zamówień publicznych żywności, mimo rosnącego uznania jego potencjału, wciąż jest niedostatecznie zbadany¹³. W polskiej literaturze prawniczej nie przeprowadzono dotąd jego szerszej analizy. Podejmowany jest natomiast w piśmiennictwie zagranicznym, głównie

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG (OJ L 94, 28.03.2014).

⁹ B. Nuzzo, E. Plebanek, R. Szostak, *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych*, Warszawa 2020, rozdział I, s. 1.

¹⁰ Art. 4 dyrektywy 2014/24/UE.

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy: a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego, bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów, bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

¹² Według art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2014/24/UE „zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie między co najmniej jednym wykonawcą a co najmniej jedną instytucją zamawiającą, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług.

¹³ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3.

pod kątem zrównoważonego rozwoju systemów żywnościowych¹⁴. Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, na ile unijne regulacje zamówień publicznych pozwalają na zastosowanie kryteriów udzielenia zamówienia, które umożliwiałyby dostawy żywności lokalnie wytworzonej lub z krótkich łańcuchów dostaw¹⁵.

Zamówienia publiczne na żywność lokalną w świetle prawa UE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 1957 r.¹⁶ nie zawiera regulacji dotyczących zakupów dokonywanych przez rządy, samorządy i instytucje publiczne państw członkowskich. Wprowadził jednak fundamentalne zasady, które znalazły bezpośrednie i pośrednie zastosowanie w tej dziedzinie, a później stały się podstawą rozwoju szczegółowego prawodawstwa, orzecznictwa i polityki w zakresie zamówień publicznych¹⁷. Najważniejszą zasadą, wyrażoną obecnie w art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁸ (dawny art. 14 TWE) jest jednolity rynek UE, oparty o zasadę swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału¹⁹ między państwami członkowskimi.

¹⁴ L.F.J. Swensson, D. Hunter, S. Schneider, F. Tartanac, *Public food procurement as a game changer for food system transformation*, „The Lancet” 2021, t. 5, nr 8; E. Molin, M. Martin, A. Björklund, *Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review*, „Sustainability” 2021, t. 13, nr 23, 13395.

¹⁵ Krótkie łańcuchy dostaw są pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 lit. m) rozporządzenia 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013). Oznaczają one „łańcuch dostaw, który obejmuje ograniczoną liczbę podmiotów gospodarczych zaangażowanych we współpracę, przynoszący lokalny rozwój gospodarczy oraz charakteryzujący się ścisłymi związkami geograficznymi i społecznymi między producentami, podmiotami zajmującymi się przetwórstwem a konsumentami”.

¹⁶ Inaczej traktat rzymski (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).

¹⁷ M. Lemke, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Warszawa 1999, s. 8.

¹⁸ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

¹⁹ Zasada ta, zgodnie z art. 28 TWE (obecnie art. 34 TFUE) zabrania wprowadzania pomiędzy krajami członkowskimi ilościowych ograniczeń importu i wszelkich środków o skutku równoważnym. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1974 r. w sprawie C-8/74 (Dasonville) „środkami o skutku równoważnym” mogą być „wszelkie ustanowione przez państwa członkowskie zasady handlu, które mogłyby przeszkodzić, wprost lub nie wprost, aktualnie lub potencjalnie, handlowi wewnątrz Wspólnoty”. Jeśli chodzi

Zgodnie z zasadą jednolitego rynku nie są dopuszczalne zamówienia publiczne, które uprzywilejowałyby krajowych lub lokalnych dostawców. Podobnie nie jest możliwe dyskryminowanie produktu za pochodzenie z innego państwa członkowskiego. Takie stanowisko wyraził Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS, obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) w wielu orzeczeniach w sprawach z zakresu zamówień publicznych, wprost i bezpośrednio opierając się na odpowiednich przepisach traktatu rzymskiego.

W sprawie C-21/88 (Du Pont)²⁰ oraz C-351/8813 (Laboratori Bruneau)²¹ ETS stwierdził, że zastrzeżenie określonego udziału w zamówieniu dla firm mających siedzibę w danym kraju lub regionie (w południowych Włoszech) jest sprzeczne z art. 28 TWE (obecnie art. 34 TFUE). W podobnej sprawie C-360/8914 (Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej)²² ETS uznał za naruszenie art. 49 TWE (obecnie art. 56 TFUE) zarezerwowanie określonego udziału w wykonaniu zamówienia dla firm mających siedzibę w rejonie wykonania zamówienia.

Dyrektywa 2014/24/UE podkreśla, że zamówienia publiczne muszą być zgodne z zasadami TFUE, a w szczególności z zasadą swobodnego przepływu towarów, zasadą równego traktowania i zasadą niedyskryminacji²³. Ponadto zgodnie z art. 11 TFUE wymogi ochrony środowiska powinny być uwzględniane przy ustalaniu i realizacji unijnych polityk i działań, zwłaszcza w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych zapewniają integrację norm środowiskowych i społecznych.

Ponadto w myśl motywu 2 preambuły dyrektywy 2014/24/UE zamówienia publiczne odgrywają kluczową rolę w „strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”²⁴ jako jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Dyrektywa przewiduje,

o przepływ usług, zob. art. 56 TFUE (dawny art. 49 TWE); o przepływ kapitału – art. 63 TFUE (dawny art. 56 TWE).

²⁰ Orzeczenie z 20 marca 1990 r. w sprawie C-21/88 (Du Pont), s. 13.

²¹ Orzeczenie z 11 lipca 1991 r. w sprawie C-351/88 (Laboratori Bruneau Srl), s. 7–8

²² Orzeczenie z 3 czerwca 1992 r. w sprawie C-360/89, s. 11–15; orzeczenie z 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 (Re Data Processing).

²³ Motyw nr 1 preambuły do dyrektywy 2014/24.

²⁴ Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. Europa 2020: strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, KOM (2010).

że „instytucje zamawiające mogą przyczynić się do ochrony środowiska i wspierania zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez te instytucje najlepszej jakości za daną cenę dla ich zamówień”²⁵.

Kryteria udzielenia zamówienia określone są w art. 67 dyrektywy 2014/24/UE. Instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie. Metoda oceny oferty najkorzystniejszej ekonomicznie może być oparta na efektywności kosztowej, polegającej na uwzględnieniu ceny lub kosztu bądź na najlepszej relacji jakości do ceny. W przypadku drugiej metody stosuje się kryteria, które odnoszą się m.in. do aspektów jakościowych, społecznych, środowiskowych i innowacyjnych, a także warunków dostawy, takich jak termin dostawy, sposób dostawy i czas dostawy²⁶. Każdemu z wybranych kryteriów instytucja zamawiająca przypisuje względną wagę²⁷. Ważenie kryteriów udzielenia zamówienia umożliwia ponadto osiągnięcie najlepszego połączenia ceny i jakości²⁸.

W literaturze zauważa się, że dyrektywa pozostawia dość dużą swobodę w kwestii określenia kryteriów oceny ofert²⁹. Instytucje zamawiające mogą przyjąć kryteria o charakterze ilościowym, podlegające obiektywnej ocenie (np. cena, termin wykonania, okres gwarancji) lub jakościowym i subiektywnym (np. jakość, właściwości estetyczne). Jednak w obu przypadkach konieczna jest możliwość ich kwantyfikacji, dlatego powinny być wskazane parametry, według których dokonywana będzie ich ocena³⁰.

Warto dodać, że kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie ma umożliwić zamawiającym położenie większego nacisku na jakość, warunki środowiskowe, aspekty społeczne i innowacje, przy dalszym uwzględnianiu ceny i kosztów cyklu życia produktu. Jak wskazywano w trakcie prac legislacyjnych, ma to „położyć kres dyktatowi najniższej ceny i przywrócić jakość jako najważniejszy czynnik”³¹. Ponadto dyrektywa w art. 67 ust. 2

²⁵ Motyw 91 preambuły dyrektywy 2014/24/UE.

²⁶ Art. 67 ust. 2 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁷ Art. 67 ust. 5 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁸ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

²⁹ W. Hartung, M. Bağlaj, T. Michalezyk, M. Wojciechowski, J. Krysa, K. Kuźma, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015.

³⁰ Ibidem.

³¹ *New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140110IPR32386/new-eu-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money> [dostęp: 9.02.2022]. Tak też: W. Hartung i in., *Dyrektywa 2014/24/UE...*, którzy powołują P. Bordalo Faustino, *Award Criteria in the EU Directive on Public Procurement*, „Public Procurement Law Review” 2014, issue 3, s. 124–

akapit 3 uprawnia państwa członkowskie do wyłączenia możliwości stosowania ceny jako jedynego kryterium udzielania zamówień, co ma zachęcić państwa członkowskie i instytucje zamawiające do stosowania zróżnicowanych kryteriów wyboru ofert³².

Zamówienia publiczne uwzględniające kryteria środowiskowe, określane są jako „zielone zamówienia publiczne”, choć nie jest to termin prawny. Zgodnie z definicją zaproponowaną w komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska” przez zielone zamówienia publiczne należy rozumieć proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie cyklu ich życia jest mniejsze w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku³³.

Jeżeli oprócz korzyści dla środowiska zamówienia mają dodatkowo na uwadze względy społeczne i ekonomiczne, to nazywane są „zrównoważonymi zamówieniami publicznymi”³⁴. Termin „zrównoważone zamówienia publiczne” nie został zdefiniowany w dokumentach unijnych. W literaturze wskazuje się, że jest on ściśle związany ze zrównoważonym rozwojem (tj. rozwojem, który dąży do poprawy jakości życia oraz zapewnienia dobrobytu obecnego pokolenia, ale nie zagraża możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń). Odnosi się do zintegrowanego podejścia instytucji zamawiających do zamówień publicznych dobrowolnie uwzględniających ochronę środowiska (zielone zamówienia publiczne) i ważne interesy społeczne (społecznie odpowiedzialne/społeczne zamówienia publiczne)³⁵.

125; oraz J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 67, s. 501–504.

³² J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/23/UE...*, art. 67, s. 501–504.

³³ Jako główną zaletę zielonych zamówień publicznych wskazuje się ich ekonomiczność – przy uwzględnieniu kosztów zamawianych produktów lub usług w całym cyklu ich życia zielone zamówienia publiczne mogą pozwolić na zaoszczędzenie środków finansowych. Ponadto organy publiczne, które realizują takie zamówienia, będą w większym stopniu przygotowane na wyzwania klimatyczne oraz łatwiej przyjdzie im realizować stawiane cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia efektywności energetycznej oraz w innych dziedzinach polityki środowiskowej.

³⁴ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

³⁵ Tak B. Faracik, J. Szymonek, *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Warszawa 2015, s. 6.

W obu rodzajach zamówień stosowane są inne kryteria niż tylko cena lub koszt³⁶.

Jak wskazuje FAO, modele zamówień zorientowane na najniższe koszty są krytykowane za to, że są niezrównoważone ze względu na utrwalanie systemów produkcji na skalę przemysłową, opartych na paliwach kopalnych, długich łańcuchach dostaw i niskiej jakości żywności³⁷. Obecnie zyskuje popularność przekonanie, że rządy mogą i powinny wykorzystywać zamówienia publiczne do realizacji celów społecznych, środowiskowych lub gospodarczych³⁸. Regulacja unijna stanowi znakomitą ilustrację zmiany, jaka zaszła w ciągu ostatniej dekady. Unia Europejska przeszła od ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych, którego głównym celem było zapobieganie wszelkim zakłóceniom konkurencji, do takiego, które postrzega zamówienia publiczne jako narzędzie zachęcające do zrównoważonego rozwoju³⁹.

Poprawa możliwości marketingowych dla mniejszych przedsiębiorstw, w tym drobnych rolników, jest częścią tej zmiany. Dyrektywa zawiera bowiem przepisy mające na celu ułatwienie dostępu małym i średnim przedsiębiorstwom do zamówień publicznych, np. przez stworzenie możliwości podziału przez władze publiczne dużych zamówień na mniejsze części, którymi dostawcy mogą łatwiej zarządzać⁴⁰. Uwzględniając tendencję nabywców do osiągania korzyści skali i łącznych zamówień w celu uzyskania niższych cen i obniżenia kosztów transakcji, dyrektywa ostrzega przed negatywnymi skutkami takich praktyk dla małych i średnich dostawców oraz zachęca nabywców publicznych do dzielenia dużych zamówień na mniejsze części, które lepiej odpowiadają możliwościom małych przedsiębiorstw⁴¹.

W odniesieniu do zamówień publicznych na dostawy żywności Komisja Europejska opracowała „Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych na żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające”⁴². Kryteria mają na celu ułatwienie organom publicznym zakupu towarów, usług i robót mających ograniczone skutki dla środowiska. Stosowanie kryteriów jest

³⁶ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 1.

³⁷ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 287 i literatura tam cytowana.

³⁸ *Ibidem*, s. 5.

³⁹ *Ibidem*, s. 56.

⁴⁰ Motyw 78 preambuły dyrektywy 2014/24/UE i art. 46 dyrektywy 2014/24/UE.

⁴¹ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 54.

⁴² Komisja Europejska, *Dokument Roboczy Służb Komisji: Unijne kryteria zielonych zamówień publicznych na żywność, usługi gastronomiczne i automaty sprzedające*, Bruksela, 27.09.2019 r., SWD(2019) 366 draft.

dobrowolne. Komisja wskazała kluczowe elementy wpływu na środowisko wywieranego przez zamówienia żywności. Wiążą się one z produkcją żywności i obejmują spalanie paliw kopalnych oraz wykorzystanie energii na różne działania, użytkowanie gruntów lub zmianę sposobu użytkowania gruntów, zużycie wody i zanieczyszczenia wody⁴³.

W dziedzinie usług gastronomicznych zużycie energii i wody to istotne czynniki ogólnego wpływu na środowisko, podobnie jak wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami. Duże znaczenie ma również ograniczenie marnowania żywności⁴⁴. Organy publiczne mogą udzielać bezpośrednich zamówień żywności od wytwórców, producentów, hurtowników lub importerów. Mogą również udzielać zamówień na usługi gastronomiczne z wykorzystaniem własnych zasobów lub obiektów albo pełnego lub częściowego outsourcingu za pośrednictwem przedsiębiorstw gastronomicznych, którym udzielono zamówienia⁴⁵.

Zielone zamówienia publiczne na dostawy żywności mogą polegać na włączeniu żywności ekologicznej. Kluczowym kryterium jest specyfikacja techniczna produktu, czyli wymóg zgodności produktów z rozporządzeniem (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej⁴⁶. Inne kryterium, jakie instytucje zamawiające mogą określić, dotyczy produktów sezonowych poprzez wskazanie, jakie produkty spożywcze i napoje mają być dostarczane o danej porze roku⁴⁷. Komisja zauważa, że produkty sezonowe uprawiane na wolnym powietrzu i transportowane na krótkich dystansach mogą mieć mniejszy wpływ na środowisko niż produkty uprawiane w szklarniach lub transportowane na długich dystansach. Warzywa sezonowe może cechować lepszy smak, wyższa jakość i niższe ceny, co może wpływać na promowanie

⁴³ Ponadto Komisja wskazuje, że z konkretnymi kategoriami produktów spożywczych wiążą się inne elementy wpływu na środowisko. Obejmują one: produkcję i wykorzystanie pestycydów i nawozów chemicznych związanych z takimi grupami produktów spożywczych, jak mięso, mleko i ser, jaja, owoce i warzywa, pieczywo i zboża, oleje i tłuszcze oraz gorące i zimne napoje; degradację gleby związaną z takimi grupami produktów, jak owoce i warzywa, pieczywo i zboża oraz oleje i tłuszcze; emisje metanu i azotanów to elementy wpływu na środowisko związane z różnymi grupami produktów; oraz uszczuplenie liczebności stad ryb lub produkcję paszy dla ryb oraz stosowanie środków przeciwporysowych w sadzach na ryby i owoce morza. *Ibidem*, s. 5.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 2.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz. Urz. UE L 150).

⁴⁷ Komisja Europejska, *Unijne kryteria...*, s. 22.

zmiany oferowanego jadłospisu na bardziej wegetariański lub oparty na produktach roślinnych⁴⁸.

Kolejne możliwe do zastosowania kryterium dotyczy produktów rolnych i innych produktów spożywczych objętych oznaczeniem geograficznym zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1151/2012⁴⁹ poprzez wskazanie w przetargu wykazu takich produktów opatrzonych oznaczeniem geograficznym, które mogą być dostarczane⁵⁰. Komisja zauważa, że obywatele i konsumenci coraz częściej domagają się produktów wysokiej jakości, a zarazem tradycyjnych, o rozpoznawalnych specyficznych cechach, w szczególności tych związanych z ich pochodzeniem geograficznym. Produkt rolny lub środek spożywczy opatrzony takim oznaczeniem geograficznym powinien spełniać określone warunki, tj. konkretne wymogi mające na celu m.in. ochronę zasobów naturalnych lub krajobrazu na obszarze, na którym jest produkowany, lub poprawę dobrostanu zwierząt gospodarskich⁵¹. Z kolei w przypadku zamówień na usługi gastronomiczne kryteria mogą określać, że żywność wykorzystywaną do realizacji zamówienia na usługi gastronomiczne należy zakupić zgodnie z wymogami zielonych zamówień publicznych w UE w zakresie zamawiania żywności⁵². W przetargu mogą być ponadto określone wymogi w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów żywnościowych i odpadów z napojów⁵³.

Zaproponowane przez Komisję kryteria w ramach zielonych i zrównoważonych zamówień publicznych na dostawę żywności dotyczą produktów ekologicznych, produktów sezonowych i produktów z chronionym oznaczeniem geograficznym lub chronioną nazwą pochodzenia. Produkty sezonowe, transportowane na krótkich dystansach są tymi kryteriami, które umożliwiają zamówienia lokalnej żywności.

Kryteriami, które uwzględniają aspekty środowiskowe i sprzyjają pozyskiwaniu lokalnych produktów, mogą być ponadto: maksymalna odległość, na jaką żywność ma być transportowana, czas dostawy, redukcja śladu węglowego, zminimalizowanie opakowań oraz szczególne właściwości produktu, takie jak świeżość i sezonowość, lub właściwości odżywcze znajdujące się

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012).

⁵⁰ Komisja Europejska, *Unijne kryteria...*, s. 23.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, s. 25.

⁵³ Ibidem, s. 26.

w produktach pochodzących z lokalnych, starych odmian roślin lub w mięsie pozyskanym z lokalnych, tradycyjnych ras zwierząt⁵⁴. Zrównoważone zamówienia publiczne ułatwiają zatem rozwój krótkich łańcuchów dostaw żywności lub lokalnych systemów żywności⁵⁵. Mogą być instrumentem, który bezpośrednio stymuluje i zapewnia wzrost sprzedaży lokalnej żywności.

Zakończenie

Dyrektywa 2014/24/UE przewiduje stosowanie w zamówieniach publicznych kryteriów obejmujących aspekty środowiskowe, jakościowe lub społeczne w celu oceny przez instytucję zamawiającą, czy oferta jest najkorzystniejsza ekonomicznie pod względem najlepszej relacji jakości do ceny. Uwzględnienie aspektów środowiskowych lub dodatkowo jakościowych czy społecznych przesądza o „zielonych” i „zrównoważonych” zamówieniach.

Określenie kryteriów w ramach aspektów środowiskowych lub jakościowych, takich jak produkty z krótkich łańcuchów lub z bezpośrednich dostaw, które mają na celu zmniejszenie wpływu na środowisko wywieranego przez zamówienia żywności lub promowanie szczególnej jakości produktów związanej z ich lokalnym pochodzeniem, powoduje, że zielone i zrównoważone zamówienia publiczne mogą być udzielane na żywność lokalną. Dzięki temu stanowią instrument mający istotne znaczenie dla stymulowania i wzrostu sprzedaży lokalnej żywności oraz rozwoju lokalnych systemów żywnościowych.

W praktyce jednak to przepisy na poziomie krajowym wdrażające dyrektywę stanowią wiążące podstawy prawne udzielania zamówień publicznych w państwach członkowskich. Istotne jest zatem, aby ustawodawca krajowy podjął odpowiednie środki, zachęcające instytucje publiczne do wykorzystywania kryteriów zrównoważonych i zielonych zamówień publicznych na żywność, w tym żywność lokalną. W zależności od polityki i ram regulacyjnych poszczególnych krajów inicjatywy w zakresie zamówień publicznych mogą determinować, jaki rodzaj żywności zostanie zakupiony, od kogo i z jakiego rodzaju produkcji⁵⁶.

FAO wskazuje, że wspieranie lokalnej produkcji rolnej i wrażliwych grup producentów, w szczególności drobnych rolników, oraz promowanie praktyk produkcji rolnej zapewniających zrównoważenie środowiskowe i bioróżno-

⁵⁴ European Committee of the Regions, *Sustainable public procurement...*, s. 34.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 1.

⁵⁶ FAO, *Alliance of Bioversity...*, s. 3.

rodność stanowią przykłady celów polityk krajowych, które są realizowane poprzez inicjatywy w zakresie zamówień publicznych na żywność⁵⁷. Dlatego zamówienia publiczne żywności są potencjalnie istotnym instrumentem, który może przynosić korzyści różnym grupom beneficjentów i na wielu obszarach, w tym dla rozwoju lokalnej produkcji żywności, przy odpowiednim dostosowaniu do kontekstów krajowych, regionalnych i lokalnych⁵⁸.

Warto również zauważyć, że regulacja zamówień publicznych jest ilustracją wkraczania instytucji prawa publicznego w sferę rolnictwa i wpływania na sposób produkcji i komercjalizację produktów rolnych. Udzielenie zamówień publicznych na bezpośrednią dostawę produktów rolnych oznacza zawarcie umowy między podmiotem prawa publicznego a producentem rolnym, a więc jest przykładem instytucji „umowy w ramach relacji producent – administracja” w celu realizacji zadań o charakterze publicznym, o których pisał Roman Budzinowski, przedstawiając proces instytucjonalizacji prawa rolnego⁵⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Bordalo Faustino P. (2014), *Award Criteria in the EU Directive on Public Procurement*, „Public Procurement Law Review” issue 3.
- European Committee of the Regions (2018), *Sustainable public procurement of food*, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/1187>.
- FAO (2021), *Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*, Vol. 1, Rome, <https://doi.org/10.4060/cb7960en>.
- Faracik B., Szymonek J. (2015), *Zrównoważone zamówienia publiczne w Polsce. Możliwości, bariery, strategie*, Warszawa.
- Hartung W., Bağlaj M., Michalczyk T., Wojciechowski M., Krysa J., Kuźma K. (2015), *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (2020), Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, COM(2020) 381 final.
- Lemke M. (1999), *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane*, Warszawa.

⁵⁷ Ibidem, s. 44.

⁵⁸ Ibidem, s. 14.

⁵⁹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 155–156.

- Molin E., Martin M., Björklund A. (2021), *Addressing Sustainability within Public Procurement of Food: A Systematic Literature Review*, „Sustainability” t. 13, nr 23, 13395.
- New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140110IPR32386/new-eu-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money> [dostęp: 9.02.2022].
- Nuzzo B., Plebanek E., Szostak R. (2020), *Odpowiedzialność osobista urzędników w zamówieniach publicznych*, Warszawa.
- Pawelec J. (2017), *Dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji. Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Komentarz*, Warszawa.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady (2013) w sprawie systemu etykietowania dotyczącego rolnictwa lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, Bruksela, COM(2013) 866.
- Swensson L.F.J., Hunter D., Schneider S., Tartanac F. (2021), *Public food procurement as a game changer for food system transformation*, „The Lancet” t. 5, nr 8.

PUBLIC PROCUREMENT OF LOCAL FOOD IN EUROPEAN UNION LAW

Summary

The aim of these considerations is to answer the question to what extent EU public procurement regulations allow contract award criteria that would enable the supply of food locally produced or sourced from short supply chains. Directive 2014/24/EU on public procurement provides for the use of criteria that include environmental, quality or social aspects in order to ensure the most cost-effective tenders. The inclusion of these aspects determines “green” or “sustainable” procurements. Among the qualitative and environmental aspects, criteria such as products from short chains or direct supplies may be specified, allowing local food to be the subject of “green” and “sustainable” public procurement.

Keywords: sustainable and green public procurement, food supply, locally produced food, local food systems, short supply chains

GLI APPALTI PUBBLICI PER LA FORNITURA DI PRODOTTI ALIMENTARI LOCALI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni dell'UE relative agli appalti pubblici permettono di applicare i criteri di aggiudicazione, i quali consentirebbero la fornitura di alimenti prodotti localmente e da filiere corte. La direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici prevede di includere i criteri ambientali, qualitativi oppure sociali al fine di garantire l'offerta economicamente più vantaggiosa in termini di miglior rapporto

qualità-prezzo. Tenere conto di questi aspetti è decisivo per gli appalti “verdi” o “sostenibili”. Tra gli aspetti qualitativi e ambientali è possibile definire i criteri quali i prodotti di filiera corta o di provenienza diretta, grazie ai quali i prodotti alimentari locali diventano oggetto di appalti pubblici “verdi” e “sostenibili”.

Parole chiave: appalti pubblici sostenibili e verdi, fornitura di derrate alimentari, prodotti alimentari locali, sistemi alimentari locali, filiere corte

MAGDALENA KRZYSZTOFIK-PELKA*

ORCID: 0000-0003-0625-5488

Z prawnej problematyki świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwach rolnych

Wstęp

Gospodarstwa rolne pełnią różne funkcje, np. produkcyjne, społeczne, środowiskowe czy kulturowe. Wielofunkcyjność gospodarstw rolnych powoduje, że w określonych sytuacjach gospodarstwo staje się w mniejszym zakresie miejscem pracy czy działalności gospodarczej, a coraz częściej miejscem spędzania starości. Znaczenia nabierają zatem funkcje społeczne gospodarstwa rolnego¹. Przejawem ich realizacji są gospodarstwa rolne świadczące usługi opiekuńcze nazywane gospodarstwami opiekuńczymi. „Gospodarstwo opiekuńcze” nie jest terminem języka prawnego. Pojęcie to zostało wypracowane w praktyce funkcjonowania gospodarstwa będącego miejscem wykonywania usług opiekuńczych w oparciu o zasoby gospodarstwa rolnego.

Gospodarstwa opiekuńcze stały się formą realizacji rolnictwa społecznego uznanego na szczeblu unijnym za alternatywne podejście do tradycyjnego rozumienia rolnictwa jako dostarczyciela żywności². Rolnictwo społeczne opiera się na założeniu, że rolnictwo może być efektywnie wykorzystane

* Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Ekspertyza*, Warszawa 2014, s. 16.

² Innymi określeniami dla rolnictwa społecznego są: rolnictwo opiekuńcze, rolnictwo dla zdrowia, zielona opieka.

do innej działalności; stanowi ono połączenie działalności rolniczej z działalnością społeczną w zakresie szeroko rozumianych usług opiekuńczych.

Za opracowaniem zagadnienia gospodarstw opiekuńczych przemawiają względy poznawcze, społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Jeśli chodzi o względy poznawcze, to tematyka gospodarstw opiekuńczych pozostaje słabo rozpoznana. Nie została jak dotąd podjęta w literaturze prawniczej. Istnieją jedynie fragmentaryczne publikacje socjologiczne i ekonomiczne³.

Odnosząc się do względów społeczno-gospodarczych, należy stwierdzić, że przeprowadzone w Polsce projekty pilotażowe, realizowane przede wszystkim w województwie kujawsko-pomorskim, dofinansowane z funduszy europejskich, tj. projekt Zielona Opieka 2016–2018 i projekt Opieka w Zagrodzie 2018–2020, a także doświadczenia innych państw unijnych pokazują, że gospodarstwa opiekuńcze przyczyniają się do rozwiązywania problemów wynikających ze starzenia się społeczeństwa, w szczególności ludności rolniczej. Omawiane gospodarstwa są czynnikiem nie tylko aktywizacji społecznej, ale także ekonomicznej obszarów wiejskich. Dzięki pozarolniczemu zatrudnieniu mieszkańców wsi zwiększa się dochód poszczególnych jednostek, a tym samym dochód całej społeczności wiejskiej. Podejmowanie nowych przedsięwzięć na terenach wiejskich powoduje wzrost przedsiębiorczości tych obszarów i jakości życia ich mieszkańców⁴.

Z kolei względy środowiskowe dotyczące gospodarstw rolnych nabrały w ostatnich latach szczególnego znaczenia. Niezrównoważone praktyki rolne doprowadziły do zanieczyszczenia gleb, wód, powietrza i żywności, a także nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych. Konieczne stało się ograniczenie negatywnych działań wywieranych na środowisko. Aktywności podejmowane przez rolnika oraz osoby potrzebujące wsparcia znajdujące się w gospodarstwie opiekuńczym zmierzają do ochrony środowiska przyrodniczego i bioróżnorodności, kształtowania krajobrazu wiejskiego, a także odtwarzania i rozwoju ekosystemów i siedlisk związanych z rolnictwem.

³ <https://docplayer.pl/116444441-Rozwoj-uslug-opiekunczych-na-terenach-wiejskich.html> [dostęp: 1.12.2021]; http://odrzecowa.com.pl/przetargi/boguchwala/druga_mlodosc_ksow_broszura.pdf [dostęp: 1.12.2021]; J. Lesiewicz (red.), *Rozwój usług opiekuńczych na terenach wiejskich*, Minikowo 2018; A. Dąbrowski, K. Stępnik, J. Król, *Gospodarstwa opiekuńcze – budowa sieci współpracy. Raport z badań*, Kraków 2017; B. Chmielewska, *Gospodarstwa opiekuńcze jako forma pozyskiwania dochodów przez małe gospodarstwa rolne w Polsce*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2018, nr 3.

⁴ M. Szczurkowska, K. Podawca, B. Gworek, *Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich szansą dla wsi*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2005, nr 28, s. 51.

Celem rozważań jest charakterystyka gospodarstw opiekuńczych i określenie ich statusu prawnego. Wymaga to zdefiniowania pojęcia wielofunkcyjnego rozwoju gospodarstw rolnych oraz sposobu, w jaki gospodarstwo opiekuńcze wpływa na koncepcję wielofunkcyjności, jak również przedstawienia dokumentów i zrealizowanych w Polsce projektów angażujących osoby wymagające wsparcia w funkcjonowaniu gospodarstwa rolnego. Szczególną uwagę należy zwrócić na doświadczenia państw Unii Europejskiej w zakresie wsparcia działalności opiekuńczej w gospodarstwach rolnych oraz zastanowić się, czy gospodarstwa opiekuńcze należy uregulować w odrębnej ustawie, czy też ująć je w jakimś obowiązującym akcie prawnym.

1. Wielofunkcyjny rozwój gospodarstw rolnych na obszarach wiejskich

Wspólna Polityka Rolna (WPR) w znaczący sposób wpływa na kształtowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na skutek globalnych zmian politycznych, gospodarczych i społecznych WPR ewoluowała, przynosząc nowe rozwiązania w sektorze rolnym. W jej obecnym kształcie duży nacisk został położony na podejmowanie przez kraje unijne działań zmierzających do zapewnienia na swoim terytorium wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w tym wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego i wielofunkcyjnego rolnictwa. Prawidłowa realizacja koncepcji wielofunkcyjności zależy od przestrzennych uwarunkowań, struktur społeczności lokalnej, infrastruktury czy instytucjonalnego wsparcia w danym państwie unijnym⁵.

Pojęcia wielofunkcyjności obszarów wiejskich, wielofunkcyjnego rolnictwa i wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego nie są tożsame. Pojęcie wielofunkcyjności obszarów wiejskich jest najbardziej szerokie i zawiera w sobie wielofunkcyjne rolnictwo oraz wielofunkcyjne gospodarstwo rolne. Wielofunkcyjne obszary wiejskie odznaczają się, po pierwsze, nowoczesną, a czasami nawet ekologiczną produkcją rolną, po drugie, zróżnicowaną wiejską gospodarką i przestrzenią, po trzecie, realizacją różnych pozarolniczych funkcji, jak: nowoczesny przemysł, działalność usługowa, turystyczna i rekreacyjna, ogrodnictwo czy budownictwo⁶. Wielofunkcyjne rolnictwo oznacza, że oprócz dostarczania produktów rolnych i surowców rolnictwo

⁵ G. Krzyminiewska, *Kultura ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich. Problemy – przekształcenia – wyzwania*, Toruń 2013, s. 104.

⁶ M. Krzysztofik-Pelka, *Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, Łódź 2021, s. 23–24.

jest także wytwórcą dóbr i usług, na które jest zapotrzebowanie społeczne. Wielofunkcyjne rolnictwo wiąże się również z systemem innowacyjnej produkcji, który ma na celu zapewnienie: bezpieczeństwa żywnościowego, długoterminowej równowagi ekonomicznej gospodarstwa rolnego, sprawności technicznej i organizacyjnej gospodarstwa, wysokiej jakości produktów rolnych, bezpieczeństwa ekologicznego i akceptacji społecznej⁷.

Gospodarstwo rolne wzbogacone o dodatkową działalność staje się wielofunkcyjne. Gospodarstwo mające charakter wielofunkcyjny to gospodarstwo, które oprócz wytwarzania produktów rolno-spożywczych zdolne jest do świadczenia usług⁸. Wielofunkcyjne gospodarstwo rolne ma charakter wielopłaszczyznowy, łączy w sobie różne aspekty, tj. aspekt tradycyjny, rozumiany jako wytwarzanie żywności, aspekt wiejski, związany z oddziaływaniem gospodarstwa na otoczenie zewnętrzne, oraz aspekt „nowy”, odnoszący się do wykorzystania zasobów wewnętrznych gospodarstwa⁹. Przykładem wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego jest gospodarstwo opiekuńcze. Po pierwsze, rozwiązuje problem dostępności usług społecznych, jednocześnie wspierając społeczność wiejską i w pozytywny sposób wpływając na jakość ich życia (wymiar społeczny). Po drugie, chroni walory wiejskiego środowiska naturalnego i gospodaruje zasobami naturalnymi i rolnymi (wymiar środowiskowy). Po trzecie, rozwija lokalne gospodarki i jest szansą dla rolników na zróżnicowanie i zwiększenie dochodów, a także tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarstwach rolnych (wymiar ekonomiczny). Po czwarte zaś, promuje dziedzictwo kulturowe, lokalne produkty rolne, tożsamość kulturową wsi i obyczaje regionalne (wymiar kulturowy)¹⁰.

2. Miejsce usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym i ich status prawny

W związku z intensyfikacją procesów produkcyjnych oraz negatywnymi skutkami wywieranymi głównie na środowisko zaczęto szukać w rolnictwie

⁷ K. Sobolewska-Mikulska, *Charakterystyka powierzchniowa i przestrzenna obszarów wiejskich*, w: K. Sobolewska-Mikulska (red.), *Procedury prawno-geodezyjne w gospodarce gruntami na obszarach rolnych*, Warszawa 2015, s. 14.

⁸ A. Kapąła, *Status prawny agroturystyki (studium porównawcze)*, Poznań 2017, s. 26.

⁹ M. Błąd, *Wielofunkcyjność gospodarstw rolniczych – istota, zakres i uwarunkowania*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 1, s. 113–114.

¹⁰ „Gospodarstwa opiekuńcze – budowanie sieci współpracy”, raport z badań: <http://cdr112.e-kei.pl/cdr/index.php/pl/wydawnictwa/536-gospodarstwa-opiekuncze-budowanie-sieci-wspolpracy-raport-z-badan> [dostęp: 1.12.2021].

usług, które można zaoferować społeczeństwu¹¹. Wśród przyczyn rozwoju usług opiekuńczych w gospodarstwach rolnych należy wskazać te, które związane są z działalnością rolniczą (sektor rolny), i te mające związek z działalnością opiekuńczą (sektor pomocy społecznej). Do pierwszej grupy można zaliczyć: brak miejsc pracy na obszarach wiejskich, poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów, a także rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Druga grupa przyczyn obejmuje: zmiany demograficzne, w tym migracje ludności i starzenie się społeczeństwa, zmniejszającą się liczbę miejsc świadczących usługi opiekuńcze, a także wysokie koszty tych usług.

Gospodarstwo opiekuńcze jest elementem rolnictwa społecznego. W tym ujęciu należy je traktować jako szczególny typ gospodarstwa rolnego będącego jednocześnie „gospodarstwem społecznym”. Potrzeba prawnego uregulowania rolnictwa społecznego została zauważona na szczeblu unijnym. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, będący organem doradczym Unii Europejskiej, w swojej opinii z 19 stycznia 2012 r. w sprawie „Rolnictwo społeczne: zielone usługi terapeutyczno-opiekuńcze oraz polityka społeczna i zdrowotna”¹² wskazał, że ze względu na rosnące zapotrzebowanie i zainteresowanie rolnictwem społecznym konieczne jest podjęcie działań zmierzających do uznania jego integracyjnej roli na szczeblu unijnym oraz szczeblu krajowym, a także stworzenie odpowiednich ram prawnych¹³.

W Polsce umocowanie strategiczne działań na rzecz rolnictwa społecznego zostało przyjęte w sektorowych dokumentach programowych poświęconych rozwojowi obszarów wiejskich, jak również w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

¹¹ S. Masini, *Agricoltura di comunità e servizi di „cura” alle persone*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” 2014, nr 1/2, s. 2.

¹² Dz. Urz. UE. 2013/C 44/07.

¹³ Włochy jako jedno z pierwszych państw unijnych przyjęły regulację prawną dotyczącą rolnictwa społecznego. Ustawa z 18 sierpnia 2015 r. wprowadza legalną definicję rolnictwa społecznego, zgodnie z którą rolnictwo społeczne to działalność prowadzona przez przedsiębiorców rolnych, w formie jednoosobowej działalności lub spółki, a także przez spółdzielnie socjalne, mająca na celu: 1) włączenie do pracy w sektorze rolniczym osób zatrudnionych na podstawie umów o niskiej wartości, dotkniętych niepełnosprawnością lub znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji; 2) świadczenie usług oraz działań na rzecz społeczności lokalnych poprzez wykorzystanie materialnych i niematerialnych zasobów rolnictwa społecznego w celu promowania i realizacji działań mających na celu rozwój umiejętności, integrację społeczną i zawodową, rekreację i świadczenie usług w różnych obszarach codziennego życia; 3) mentoring wspierający terapię medyczno-rehabilitacyjną, również za pośrednictwem zwierząt hodowlanych i uprawy roślin; 4) edukację ekologiczną i żywnościową, ochronę bioróżnorodności oraz rozpowszechnianie wiedzy na temat lokalnej kultury i terytorium. Zob. raport GROWID z zadania nr 2: <https://growid.pl/zadania/> [dostęp: 1.12.2021].

przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.¹⁴ Zgodnie bowiem ze Strategią kierunkami interwencji w zakresie „poprawy dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych” jest wspieranie rozwoju funkcji społecznej gospodarstw rolnych poprzez łączenie rolnictwa z usługami społecznymi.

Przechodząc do przedstawienia dokumentów, w których uwzględniono konieczność podejmowania działań mających na celu tworzenie i rozwój gospodarstw opiekuńczych w Polsce, warto wskazać na „Politykę społeczną wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność”, która została przyjęta przez Radę Ministrów 26 października 2018 r.¹⁵ W dokumencie tym zwraca się uwagę nie tylko na rozpowszechnianie sieci gospodarstw opiekuńczych, ale także na rozwój i promocję zawodów opiekuńczych, jak również doskonalenie kompetencji osób świadczących usługi opiekuńcze poprzez ich udział w szkoleniach i warsztatach. Drugim dokumentem jest Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030¹⁶, w której usługi opiekuńcze w gospodarstwie rolnym zostały przedstawione jako jedna z form opieki nad osobami potrzebującymi wsparcia oraz dywersyfikacji dochodów i zatrudnienia na lokalnych rynkach pracy. Gospodarstwa opiekuńcze są bowiem szansą na kształtowanie postaw przedsiębiorczych, szczególnie wśród ludzi młodych, zachęcając ich do pozostania na obszarach wiejskich. Trzeci dokument to Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku „Ekonomia Solidarności Społecznej”¹⁷, w którym wskazano, że gospodarstwa opiekuńcze mają wspierać różne formy aktywności społecznej na obszarach wiejskich, w tym przedsięwzięcia promujące dialog w społecznościach lokalnych i kształtujące postawy wspólnotowe.

Świadczenie usług w gospodarstwie opiekuńczym jest podobne do świadczenia usług w agroturystyce. Obie formy łączy pełnienie funkcji społecznej, możliwość uzyskania dodatkowego zarobku czy oferowanie noclegu i odpoczynku mającego związek ze środowiskiem naturalnym. Może się tak zdarzyć, że pomysł założenia gospodarstwa opiekuńczego powstanie na bazie

¹⁴ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

¹⁵ Uchwała nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r. (M.P. poz. 1169).

¹⁶ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M.P. poz. 1150).

¹⁷ Uchwała nr 11 Rady Ministrów z 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. poz. 214).

doświadczeń z prowadzonej agroturystyki¹⁸. Przykładowo, na przełomie lat 2013/2014 grupa właścicieli gospodarstw agroturystycznych z terenu Borów Tucholskich zrzeszonych w Stowarzyszeniu Gospodarstw Agroturystycznych „Bory Tucholskie” poszerzyła swoją działalność o funkcje opiekuńcze. Orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, że działalność agroturystyczną należy uznać za rodzaj działalności gospodarczej¹⁹. Natomiast prowadzenie działalności agroturystycznej zostało wyłączone spod ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁰. Skoro ustawodawca zdecydował się na wyłączenie agroturystyki spod regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców, to wydaje się, że taka sama reguła powinna być zastosowana w odniesieniu do gospodarstw opiekuńczych.

W Polsce możliwe jest łączenie rolnictwa i opieki w ramach form prawnych dopuszczonych przez ustawę z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹. Może to być opieka dzienna prowadzona w ramach dziennego ośrodka wsparcia albo opieka całodobowa sprawowana w formie rodzinnego domu pomocy lub działalności gospodarczej. Mając na uwadze regulacje ustawy o pomocy społecznej, należałoby się zastanowić nad nowelizacją art. 51 tej ustawy poprzez dodanie gospodarstwa opiekuńczego jako kolejnego typu ośrodka wsparcia. Oczywiście ośrodki wsparcia z ustawy o pomocy społecznej prowadzone są przez gminy i powiaty. W przypadku gdyby to gmina lub powiat dofinansowywały gospodarstwa opiekuńcze, przyjęte rozwiązanie prawne byłoby w pewnym stopniu wystarczające. Niewątpliwie stworzenie odrębnej ustawy dotyczącej gospodarstw opiekuńczych pozwoli na kompleksowe uregulowanie tej tematyki, bez konieczności odwoływania się do innych aktów prawnych regulujących poszczególne ich aspekty. Prawne uregulowanie usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym wiąże się również z wyborem odpowiedniej definicji gospodarstwa rolnego, ponieważ to gospodarstwo rolne stanowi „bazę” do wykonywania działalności opiekuńczej rozumianej też jako działalność pomocowa, pielęgnacyjna czy edukacyjna. Obowiązujące definicje legalne ujmują gospodarstwo rolne, wskazując na określony zespół składników (ujęcie przedmiotowe) albo na

¹⁸ Działanie takie zostało podjęte z inicjatywy Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego Minikowo. Więcej na ten temat: R. Kamiński, *Gospodarstwa opiekuńcze jako alternatywna ścieżka rozwoju gospodarstw agroturystycznych*, „Nauki Humanistyczne i Społeczne” 2015, nr 162, s. 117–122.

¹⁹ Wyrok NSA z 28 lutego 2017 r., sygn. akt: II GSK 1388/15, Lex nr 2429584; wyrok WSA w Poznaniu z 22 marca 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 90/17, Lex nr 2268657.

²⁰ Ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.).

²¹ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.).

określony rodzaj działalności (ujęcie funkcjonalne)²². Wydaje się, że właściwą definicją byłaby definicja z art. 55³ Kodeksu cywilnego, która nie narzuca gospodarstwu konkretnej powierzchni ani nie wymaga prowadzenia działalności rolniczej określonego rodzaju.

3. Wsparcie działalności opiekuńczej w gospodarstwach rolnych z uwzględnieniem doświadczeń państw Unii Europejskiej

Starzenie się społeczeństwa jest problemem każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Parlament Europejski przyjął rezolucję o starzejącym się starym kontynencie – możliwościach i wyzwaniach związanych z polityką dotyczącą starzenia się po 2020 r.²³ W rezolucji podkreślono, że długoterminowa wizja obszarów wiejskich wiąże się z podejmowaniem inicjatyw na rzecz zaangażowania osób starszych w życie społeczności wiejskiej. Kraje unijne zostały zobowiązane do zapewnienia godnego życia osobom niesamodzielnym i zagwarantowania im długoterminowej opieki. W państwach tych dostrzeżono potencjał gospodarstw rolnych, stwarzających duże możliwości w zakresie świadczenia usług opiekuńczych. Wśród państw, w których usługi opiekuńcze prowadzone są w gospodarstwach rolnych, należy wyróżnić m.in.: Holandię, Belgię, Niemcy, Włochy i Francję. W 2018 r. w Holandii funkcjonowało ponad 1200 gospodarstw opiekuńczych, w Belgii ok. 900, w Niemczech ponad 200, we Włoszech ok. 1200, a we Francji ok. 1000. Holandia jest powszechnie uważana za pioniera w zakresie rolnictwa społecznego i gospodarstw opiekuńczych²⁴.

W poszczególnych krajach europejskich różna jest historia pojawienia się gospodarstw opiekuńczych²⁵, a także zróżnicowany jest system regula-

²² R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 61–62.

²³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 lipca 2021 r. o starzejącym się starym kontynencie – możliwości i wyzwania związane z polityką dotyczącą starzenia się po 2020 r.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0347_PL.html [dostęp: 1.12.2021].

²⁴ Rozwój rolnictwa społecznego w Europie na przykładzie gospodarstw opiekuńczych w wybranych krajach europejskich. Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2017 r.: <https://www.gov.pl/attachment/6fdbe8c4-fb4e-4103-928e-7738b-fd4027a> [dostęp: 1.12.2021].

²⁵ Tytułem przykładu, w Belgii model opieki świadczonej osobom potrzebującym wsparcia w pierwotnej wersji został oparty na działalności religijnej, w Niemczech zaś korzenie gospodarstw opiekuńczych można doszukiwać się w instytucjach powstających z myślą o więźniach i osobach wykluczonych ze społeczeństwa, których większość usytuowana była

cji²⁶, inny jest charakter i kierunki rozwoju gospodarstw opiekuńczych²⁷ oraz odmienne źródła i formy ich finansowania²⁸. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego artykułu nie jest możliwe szczegółowe przedstawienie rozwiązań przyjętych w poszczególnych państwach, dlatego zaprezentowane zostaną jedynie wspólne rozwiązania odnoszące się do gospodarstw opiekuńczych.

Co do zasady głównym źródłem finansowania gospodarstw opiekuńczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej są środki pochodzące z samorządu lokalnego. Ponadto usługi opiekuńcze w gospodarstwach rolnych dotowane są z poziomu krajowego (rządowego). Dodatkowo środki własne osób przebywających w gospodarstwie opiekuńczym, jak również środki organizacji pozarządowych zlecających świadczenie usług opiekuńczych wspierają finansowo omawianą działalność²⁹.

Osobami, które mogą skorzystać z usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym, są przede wszystkim seniorzy, którzy wymagają opieki, rehabilitacji, terapii czy zajęć integracyjnych. Grupą docelową mogą być także osoby niepełnosprawne, osoby uzależnione, osoby wypalone zawodowo, osoby wymagające reintegracji społecznej, np. ze względu na opuszczenie zakładu karnego, a także dzieci i młodzież z problemami natury psychicznej lub fizycznej.

Gospodarstwo rolne świadczące usługi opiekuńcze musi mieć właściwie przystosowaną wewnętrzną i zewnętrzną infrastrukturę. Oczywiście infra-

na obszarach wiejskich, natomiast we Włoszech rozwój gospodarstw rolnych świadczących usługi opiekuńcze zakorzeniony był w długiej tradycji spółdzielczości oraz pielęgnowanych w tym kraju chrześcijańskich wartościach społecznych.

²⁶ Przykładowo, we Francji system opieki w gospodarstwach rolnych został uregulowany w kilku aktach prawnych, w Niemczech gospodarstwa opiekuńcze podlegają standardowym przepisom obowiązującym pozostałe podmioty prowadzące określony typ działalności (regulacje te różnią się jednak między landami), podobnie jest w Holandii, w której funkcjonowanie gospodarstw opiekuńczych jako gospodarstw odrębnego rodzaju nie zostało uregulowane.

²⁷ Przykładowo, w Holandii dominują prywatne gospodarstwa opiekuńcze, które oferują nawet opiekę całodobową, natomiast we Francji komercyjne gospodarstwa opiekuńcze stanowią jedynie niewielki odsetek całej działalności opiekuńczej.

²⁸ Tytułem przykładu, w Holandii gospodarstwa opiekuńcze finansowane są głównie w ramach publicznego systemu opieki zdrowotnej, podobnie jak w Niemczech, w których dodatkowo podobną rolę pełni system edukacji. Natomiast w Belgii dla gospodarstw opiekuńczych przewidziano subsydia wypłacane ze środków ministerstwa właściwego do spraw rolnictwa, będące formą rekompensaty za poświęcony czas działalności opiekuńczej, którego rolnik nie mógł przeznaczyć na produkcję rolną. Zob. <https://www.gov.pl/attachment/6fdbe8c4-fb4e-4103-928e-7738bfd4027a> [dostęp: 1.12.2021].

²⁹ <http://www.gospodarstwa-opiekuncze.pl/> [dostęp: 1.12.2021].

struktura będzie zależeć od tego, jakie osoby zostaną przyjęte w danym gospodarstwie. Osoby przebywające w gospodarstwie opiekuńczym mogą zajmować się uprawą roli, hodowlą zwierząt, usługami kwiaciarskimi, stolarstwem, konserwacją maszyn, pszczelarstwem czy przetwórstwem³⁰. Do form terapii prowadzonej w gospodarstwie opiekuńczym należy zaliczyć: ogrodnictwo lecznicze (pielęgnację ogrodu), ćwiczenia fizycznie na łonie natury, terapię wspomaganą przez zwierzęta gospodarskie czy leczniczy wpływ wiejskiego klimatu i krajobrazu na samopoczucie i zdrowie człowieka³¹. Osoby przebywające w gospodarstwie opiekuńczym mogą również skorzystać z agroterapii polegającej na realizowaniu programu zajęć terapeutycznych i aktywizacyjnych opartych na rolniczym potencjale gospodarstwa. Ta forma terapii może obejmować ekologiczną produkcję żywności, przygotowywanie potraw regionalnych czy udział w zajęciach warsztatowych, jak np. tradycyjne rzemiosło artystyczne i rękodzieło.

Osoby prowadzące gospodarstwo opiekuńcze otrzymują środki finansowe, które przeznaczają na sprawowanie opieki w gospodarstwie. Dzięki tym środkom mogą dokonać modernizacji gospodarstwa rolnego, unowocześnić działalność rolniczą lub podjąć czy rozwinąć inną działalność pozarolniczą. W Polsce przewidziano kilka możliwości pozyskania środków finansowych na rozpoczęcie świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym. Z jednej strony są to programy rządowe, które docelowo mają wspomagać osoby potrzebujące opieki, a z drugiej – regionalne i krajowe programy operacyjne współfinansowane z funduszy europejskich, ukierunkowane na wspieranie aktywności osób niesamodzielnych.

W zakresie programów rządowych Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizowało dwa projekty: „Gospodarstwo otwarte na ludzi” oraz „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik”. Oba projekty zostały wdrożone w związku z przyjętym przez Radę Ministrów 26 października 2018 r. dokumentem „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność”. Efekty realizacji założeń zawartych w tym dokumencie podlegają ocenie w ramach „Informacji o sytuacji osób starszych”, którą Rada Ministrów corocznie przedstawia Sejmowi i Senatowi³². Projekt „Gospodarstwo otwarte na ludzi” był częścią większego projektu strategicznego „(NIE)samodzielni”. Jego celem było zoptymalizowanie dostępu do

³⁰ https://modr.pl/sites/default/files/brochures/jak_zalozyc_gospodarstwo_opiekuncze.pdf [dostęp: 1.12.2021].

³¹ E. Subocz, *Rolnictwo społeczne jako nowa funkcja obszarów wiejskich z perspektywy europejskiej i polskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 54, s. 71.

³² Art. 5 ust. 1 ustawy z 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705).

przystępnych cenowo usług społecznych poprzez wdrożenie usług opiekuńczych świadczonych w wiejskim gospodarstwie domowym (gospodarstwie opiekuńczym). Natomiast projekt „Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik” zakładał kompleksowy system opieki i rehabilitacji osób starszych z obszarów wiejskich podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników. Realizatorem projektu była Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego we współpracy z Funduszem Składkowym Ubezpieczenia Społecznego Rolników oraz Polskim Towarzystwem Zdrowia Publicznego. Projekt ten był częścią projektu strategicznego „Zdrowsze społeczeństwo”.

Jednym z krajowych programów operacyjnych obowiązujących w Polsce w latach 2014–2020 był Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), który nie przewidywał środków finansowych na założenie czy rozwój gospodarstw opiekuńczych. Warto jednak wspomnieć o możliwości uzyskania premii na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, dofinansowanej z funduszy unijnych w ramach PROW. Szczegółowy wykaz działalności pozarolniczych, w zakresie których mogła być przyznana pomoc finansowa, został zawarty w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wdrażającym pomoc na operacje typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”³³. Dofinansowane mogły być operacje polegające na prowadzeniu działalności pozarolniczej m.in. w zakresie: „pomocy społecznej z zakwaterowaniem zapewniającej opiekę pielęgniarstwa”, „pomocy społecznej z zakwaterowaniem dla osób z zaburzeniami psychicznymi”, „pomocy społecznej z zakwaterowaniem dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych”, „pozostałej pomocy społecznej z zakwaterowaniem”, „pomocy społecznej bez zakwaterowania dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych” czy „opieki dziennej nad dziećmi”. Szczegółowe kwestie dotyczące wypłaty środków uregulowane zostały w omawianym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warte uwagi jest to, że pomoc przeznaczona została dla gospodarstw rolnych o niskiej produktywności, tj. o wielkości ekonomicznej nie większej niż 15 tys. euro. Natomiast samo gospodarstwo rolne miało być położone w miejscowości znajdującej się na terenie: gminy wiejskiej lub gminy miejsko-wiejskiej, z wyłączeniem miast liczących powyżej 5 tys.

³³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1196 ze zm.).

mieszkańców, lub gminy miejskiej, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

Jednym z projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w ramach PROW 2014–2020 był projekt „Aktywny staruszek – gospodarstwa opiekuńcze jako forma aktywizacji seniorów na wsi. Zapoznanie się z dobrymi praktykami zagranicznymi”, realizowany w październiku 2020 r. Beneficjentem tego projektu był Podkarpacki Ośrodek Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Boguchwale przy udziale trzech partnerów Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich: Małopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Karniowicach, Lubelskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Końskowoli oraz Śląskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Częstochowie. Budżet projektu wynosił ponad 160 tys. zł, w tym wkład własny wynoszący około 23 tys. zł. Formą realizacji operacji był 8-dniowy wyjazd studyjny do Włoch dla 45 uczestników z czterech województw: podkarpackiego, lubelskiego, małopolskiego i śląskiego. Uczestnikiem projektu mógł być rolnik zainteresowany rozszerzeniem działalności swojego gospodarstwa rolnego, pracownik Ośrodka Doradztwa Rolniczego, który zajmuje się wdrażaniem nowych inicjatyw na obszarach wiejskich, przedstawiciel instytucji samorządowej i rządowej oraz przedstawiciel instytucji rolniczej. Głównym celem wyjazdu było zapoznanie uczestników z zasadami funkcjonowania dziewięciu gospodarstw opiekuńczych we Włoszech. Każde z tych gospodarstw miało inny charakter, co pozwoliło osobom biorącym udział w projekcie uświadomić sobie specyfikę i wymogi związane z opieką nad różnymi grupami docelowymi oraz możliwości zastosowania takich rozwiązań przy tworzeniu gospodarstw opiekuńczych w kraju.

W województwie kujawsko-pomorskim realizowane były dwa projekty dotyczące gospodarstw opiekuńczych dofinansowane ze środków Unii Europejskiej przeznaczonych na lata 2014–2020: projekt Zielona Opieka 2016–2018 i projekt Opieka w Zagrodzie 2018–2020. Oba projekty wdrażane były w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020 (oś priorytetowa 9: Solidarne społeczeństwo, działanie 9.3. Rozwój usług zdrowotnych i społecznych, poddziałanie 9.3.2. Rozwój usług społecznych).

Projekt Zielona Opieka 2016–2018 realizowany był przez Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie w partnerstwie z Lokalną Grupą Działania „Bory Tucholskie”³⁴ i trwał od września 2016 do

³⁴ Wartość projektu: 3 456 302 zł. Dofinansowanie projektu z UE: 2 937 855 zł.

czerwca 2018 r. W tym okresie utworzono 15 gospodarstw opiekuńczych, które zapewniły opiekę 75 osobom. Osobom przebywającym w gospodarstwie udzielane było wsparcie, a także prowadzone były różne zajęcia przez 8 godzin dziennie, 5 dni w tygodniu. Każda osoba w projekcie mogła korzystać z usług opiekuńczych przez maksymalnie pół roku. Istotne jest to, że uczestnik przedsięwzięcia miał obowiązek wnieść finansowy wkład własny. Opłata miała być skalkulowana indywidualnie dla każdego zainteresowanego. Na stronie internetowej projektu Zielonej Opieki znajdowały się profile gospodarstw opiekuńczych ze szczegółowym wskazaniem personelu, zasobów i otoczenia gospodarstwa, a także jego oferty³⁵. Osoba zainteresowana mogła wskazać konkretne gospodarstwo opiekuńcze, w którym chciała spędzać czas, poprzez wypełnienie formularza zgłoszeniowego i wysłanie go do Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Minikowie.

Projekt Opieka w Zagrodzie realizowany był w latach 2018–2020 przez Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Minikowie³⁶. W ramach tego projektu, trwającego od września 2018 do października 2020 r., powstało 15 gospodarstw opiekuńczych, które zapewniły 80 miejsc dla osób wymagających codziennego wsparcia. Warunkiem uczestnictwa w projekcie było zamieszkiwanie na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego, pełnoletniość, a także niesamodzielność kandydata stwierdzona przez lekarza lub orzeczona niepełnosprawność. W regulaminie rekrutacji do tego projektu wskazane były kryteria premiujące, za które przyznawane były dodatkowe punkty, tj. kryterium dochodowe – dochód nieprzekraczający kwoty 1051,50 zł na osobę samotnie gospodarującą lub 792,00 zł na osobę w rodzinie; kryterium niepełnosprawności (w przypadku lekkiego stopnia niepełnosprawności dodatkowo 1 pkt, a umiarkowanej lub znacznej niepełnosprawności – 2 pkt); korzystanie z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa³⁷; kryterium społeczne polegające na prowadzeniu jednoosobowego gospodarstwa domowego lub samotne zamieszkiwanie³⁸. Tak samo jak w poprzednim projekcie, zajęcia trwały od poniedziałku do piątku przez 8 godzin dziennie. Każda osoba w projekcie mogła korzystać z usług

³⁵ <http://www.opieka.kpodr.pl/pl/zielona-opieka/profile-gospodarstw/> [dostęp: 1.12.2021].

³⁶ Wartość projektu: 3 822 583,76 zł. Dofinansowanie projektu z UE: 3 249 196,19 zł.

³⁷ Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 współfinansowany był ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Jego celem było udzielanie wsparcia osobom doświadczającym najgłębszych form ubóstwa poprzez udostępnienie pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków. Szczegółowe informacje o programie: <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-operacyjny-pomoc-zywnosciowa-2014-2020> [dostęp: 1.12.2021].

³⁸ Regulamin: <http://www.opieka.kpodr.pl/pl/dla-podopiecznych/> [dostęp: 1.12.2021].

przez maksymalnie pół roku. W tym celu zobowiązana została do podpisania umowy na świadczenie usług opiekuńczych. Umowa ta podpisywana była między Kujawsko-Pomorskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Minikowie, reprezentowanym przez dyrektora, a usługobiorcą. Podpisując umowę, należało wskazać docelowe gospodarstwo opiekuńcze³⁹. Co ciekawe, w przeciwieństwie do poprzedniego projektu, świadczone usługi w gospodarstwie opiekuńczym były bezpłatne dla usługobiorcy, gdyż w całości zostały sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020.

Kolejną wprowadzoną w Polsce inicjatywą, spójną z głównymi celami Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), jest projekt „Gospodarstwa opiekuńcze w rozwoju obszarów wiejskich wobec wyzwań demograficznych” (GROWID). Umowa dotycząca tego projektu została podpisana 5 grudnia 2018 r. Stronami umowy były: konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (będące liderem), Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Rolniczy w Krakowie oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, które przekazało środki finansowe na wykonanie projektu. Projekt realizowany jest w ramach strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”. Na dzień dzisiejszy wykonane zostały zadania, na podstawie których uzyskano wiedzę na temat funkcjonowania osób starszych, m.in. opracowano raport diagnostyczny dotyczący postaw, potrzeb i oczekiwań Polaków względem starzenia się, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców obszarów wiejskich, sporządzono symulacje kosztów dla modelowego gospodarstwa opiekuńczego, a także pozyskano rozwiązania w zakresie świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwach rolnych, które zostały przyjęte w wybranych krajach⁴⁰. Obecnym celem omawianego projektu jest przygotowanie uzyskanych wyników badań do zastosowania w praktyce, w tym popularyzacja wyników poprzez kampanie społeczne i medialne, a także opracowanie regulacji prawnych umożliwiających implementację modelu gospodarstwa opiekuńczego oraz zbudowanie poparcia politycznego i społecznego niezbędnych do ich uchwalenia⁴¹.

³⁹ <http://www.opieka.kpodr.pl/pl/nasze-gospodarstwa/> [dostęp: 1.12.2021].

⁴⁰ <https://growid.pl/zadania/> [dostęp: 1.12.2021].

⁴¹ Kampania medialna „Gospodarstwa opiekuńcze. Jesień życia w rytmie natury”: <https://www.youtube.com/watch?v=JbEWnBLpsio> [dostęp: 12.02.2022].

Zakończenie

Pojęcie gospodarstwa opiekuńczego należy rozpatrywać w ujęciu funkcjonalnym, a nie w ujęciu prawnym. Omawiana problematyka łączy w sobie realizację celów polityki społecznej i polityki rolnej. Gospodarstwo opiekuńcze wpisuje się w proces deinstytucjonalizacji pomocy społecznej w Polsce, jak również stanowi sposób na zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów gospodarstw oraz wzmocnienie roli małych i średnich gospodarstw rolnych. Najważniejszą motywacją do podejmowania usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym jest chęć pomocy drugiemu człowiekowi, a nie cele zarobkowe, jednak wizja uzyskania dodatkowych dochodów stanowi znaczący czynnik. Usługi opiekuńcze pozwalają bowiem na zwiększenie dochodowości gospodarstw rolnych, jednak wymagają zupełnie innego podejścia do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Nie można wyobrazić sobie połączenia funkcji produkcyjnej gospodarstwa realizowanej w sposób rynkowy z wypełnianiem funkcji opiekuńczych.

Gospodarstwo opiekuńcze zaczyna odgrywać znaczącą rolę w procesie starzenia się mieszkańców obszarów wiejskich. Jednak wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania w polskim porządku prawnym wymaga, po pierwsze, dofinansowania, po drugie, odpowiedniego umieszczenia takiej instytucji w systemie opieki społecznej. Główne źródło finansowania pobytów w gospodarstwach opiekuńczych powinna zapewnić gmina. Ze względu na swoją pozycję ustrojową jest zaangażowana koncepcyjnie i decyzyjnie w rozwój obszarów wiejskich⁴². Duże znaczenie w finansowaniu działalności opiekuńczej w gospodarstwach rolnych powinny mieć również fundusze europejskie, zwłaszcza środki z EFRROW. Obowiązujący w latach 2014–2020 PROW nie wskazywał wprost gospodarstw opiekuńczych jako elementów rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa czy sposobu rozwiązania problemów społecznych. Należałoby więc postulować o to, aby w kolejnym okresie programowania włączyć gospodarstwa rolne świadczące usługi opiekuńcze w zakres tego programu pomocowego.

W związku z brakiem przepisów prawnych odnoszących się do zagadnienia gospodarstw opiekuńczych należy ustanowić normy prawne regulujące tworzenie, funkcjonowanie i finansowanie gospodarstw opiekuńczych, jednocześnie wprowadzając do polskiego porządku prawnego normatywną

⁴² S. Prutis, *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich (dysfunkcje i bariery prawne)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Warszawa 2015, s. 165.

definicję tego pojęcia. Uregulowanie omawianej problematyki w jednej ustawie ma swoje zalety. Niewątpliwie jasno sprecyzowane i przejrzyste regulacje prawne znajdujące się w jednym akcie prawnym przyczynią się do wzrostu zainteresowania rolników rozszerzeniem swojej działalności o usługi opiekuńcze. Ponadto wydanie odrębnej ustawy może wynikać z istotnej roli, jaka przypada gospodarstwom opiekuńczym w budowaniu kapitału społecznego, środowiskowego i gospodarczego na obszarach wiejskich. Kapitały te są od siebie zależne i mają zdolność do wzajemnej stymulacji⁴³. Uprawniony wydaje się jednak wniosek o nowelizację ustawy o pomocy społecznej poprzez dodanie do art. 51 gospodarstwa opiekuńczego jako kolejnego ośrodka wsparcia oraz nowelizację ustawy Prawo przedsiębiorców poprzez wstawienie do art. 6 podpunktu dotyczącego świadczenia usług opiekuńczych w gospodarstwie rolnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że konieczne jest wypracowanie konkretnego instrumentarium wsparcia gospodarstw opiekuńczych jako gospodarstw mających wpływ na wielofunkcyjny rozwój gospodarstw rolnych, obszarów wiejskich i rolnictwa. W celu upowszechnienia koncepcji rozwoju gospodarstw opiekuńczych niezbędne jest stworzenie takich gospodarstw we wszystkich regionach Polski. Działania podejmowane przede wszystkim przez Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego oraz Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie dowiodły, że gospodarstwa opiekuńcze sprawdzają się w polskich warunkach. Koncepcja rozwoju gospodarstw opiekuńczych powinna zakładać współpracę między rolnikami a jednostkami samorządu terytorialnego, doradcami rolniczymi (ośrodkami doradztwa rolniczego) czy organizacjami pozarządowymi. Polski ustawodawca, tworząc model gospodarstw opiekuńczych, powinien nawiązać do dorobku legislacyjnego i praktycznych doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Błąd M. (2008), *Wielofunkcyjność gospodarstw rolniczych – istota, zakres i uwarunkowania*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Chmielewska B. (2018), *Gospodarstwa opiekuńcze jako forma pozyskiwania dochodów przez małe gospodarstwa rolne w Polsce*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” nr 3.

⁴³ W. Knapik, M. Kowalska, *Zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce na tle procesów społeczno-ekonomicznych i demograficznych*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2014, nr 1, s. 53.

- Dąbrowski A., Stępnik K., Król J. (2017), *Gospodarstwa opiekuńcze – budowa sieci współpracy. Raport z badań*, Kraków.
- Jeżyńska B. (2014), *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Ekspertyza*, Warszawa.
- Kamiński R. (2015), *Gospodarstwa opiekuńcze jako alternatywna ścieżka rozwoju gospodarstw agroturystycznych*, „Nauki Humanistyczne i Społeczne” nr 162.
- Kapała A. (2017), *Status prawny agroturystyki (studium porównawcze)*, Poznań.
- Knapik W., Kowalska M. (2014), *Zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce na tle procesów społeczno-ekonomicznych i demograficznych*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” nr 1.
- Krzyminiewska G. (2013), *Kultura ekonomiczna mieszkańców obszarów wiejskich. Problemy – przekształcenia – wyzwania*, Toruń.
- Krzysztofik-Pelka M. (2021), *Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, Łódź.
- Lesiewicz J. (red.) (2018), *Rozwój usług opiekuńczych na terenach wiejskich*, Minikowo.
- Masini S. (2014), *Agricoltura di comunità e servizi di „cura” alle persone*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” nr 1/2.
- Prutis S. (2015), *Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego a rozwój obszarów wiejskich (dysfunkcje i bariery prawne)*, w: P. Litwiniuk (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Warszawa.
- Sobolewska-Mikulska K. (2015), *Charakterystyka powierzchniowa i przestrzenna obszarów wiejskich*, w: K. Sobolewska-Mikulska (red.), *Procedury prawno-geodezyjne w gospodarce gruntami na obszarach rolnych*, Warszawa.
- Subocz E. (2019), *Rolnictwo społeczne jako nowa funkcja obszarów wiejskich z perspektywy europejskiej i polskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 54.
- Szczurkowska M., Podawca K., Gworek B. (2005), *Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich szansą dla wsi*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” nr 28.

ON THE LEGAL ISSUES OF PROVIDING CARE SERVICES ON FARMS

Summary

The aim of the article is to characterise care farms and define their legal status. First, the concept of a multifunctional development of agricultural farms is defined, and then the manner in which care farms influence the concept of multifunctionality determined. It was also necessary to place a care farm in the system of social agriculture. The common regulations of the EU Member States adopted to support care services in farms have also been presented. Further considerations focus on the identification of documents which pointed out to the need to undertake activities aimed at the creation and development of care farms in Poland. Projects that are already implemented, particularly those co-financed from EU funds, are presented. An attempt is also made to answer the question whether care farms should be regulated in a separate legislative act or whether relevant provisions should be

inserted in some already existing act. Another question concerns the manner in which care farms should be financially supported.

Keywords: agricultural holding, care services, care farm, multifunctionality, social agriculture

SULLE QUESTIONI GIURIDICHE RELATIVE ALL'EROGAZIONE DI SERVIZI DI CURA NELLE AZIENDE AGRICOLE

Riassunto

Lo studio si prefigge come obiettivo quello di caratterizzare le fattorie sociali e definirne lo status giuridico. Nell'articolo è stato discusso il concetto di sviluppo multifunzionale delle aziende agricole e il suo riferirsi alla fattoria sociale. È stato inoltre necessario cercare di collocare la fattoria sociale all'interno del sistema dell'agricoltura sociale. In conclusione, l'Autrice ha constatato, tra l'altro, che le questioni discusse combinano l'attuazione degli obiettivi di politica sociale e agricola. La fattoria sociale fa parte del processo di deistituzionalizzazione dell'aiuto sociale in Polonia, e permette anche di gestire le risorse agricole inutilizzate, nonché di rafforzare il ruolo delle piccole e medie aziende agricole.

Parole chiave: azienda agricola, servizi di cura, fattoria sociale, multifunzionalità, agricoltura sociale

JARMILA LAZÍKOVÁ*

ORCID: 0000-0001-8764-1051

ANNA BANDLEROVÁ**

ORCID: 0000-0002-5737-7840

Land lease in Slovakia in the light of the new legal regulations¹

Introduction

Agricultural land plays an important role in national food sovereignty where agricultural producers have a dominant role. Therefore, the Slovak law maker tries to create the conditions that allow maintaining the agricultural land in the hands of agricultural producers. Agricultural land covers almost half of the territory of the Slovak Republic² and most of it (79%) is in private ownership; state ownership represents about 6% of all agricultural land. The rest of the agricultural land belongs to so-called land of unknown owners, where the land ownerships, still not documented, is administrated by the Slovak Land Fund together with the state land. It is about 14% of all agricultural land of Slovakia.³ This means that one-fifth of all agricultural land in Slovakia is managed by the Slovak Land Fund which is a legal entity

* Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia.

** Slovak University of Agriculture in Nitra, Slovakia.

¹ This publication was supported by the Operational program Integrated Infrastructure within the project: Demand-driven research for the sustainable and innovative food, Drive-4SIFood 313011V336, co-financed by the European Regional Development Fund.

² In 2021, there were 2375025 hectares of agricultural land. See *Statistical report on Land Fund in the Slovak Republic*, Bratislava 2021, p. 20.

³ *Slovak Land Fund. Annual Report 2020*, Bratislava 2021, p. 5.

registered in the business register without the status of a state body. This situation naturally hinders the development of the agricultural land market, as this land cannot be transferred to other natural persons or legal entities. It remains under the administration of the Slovak Land Fund which manages the land, usually by leasing it. This is one of the reasons why Slovakia's land use relations are still dominated by persons other than its owners. It follows that the regulation of the agricultural land lease is an important legal instrument for all participants in the agricultural land market.

Legal regulation of the lease of agricultural land is governed by several legal documents in Slovakia. The basic law is Act No 504/2003 Coll. on the lease of agricultural land, agricultural enterprise and forest land and on the amendment of certain acts (hereinafter referred to as the Act on Land Lease or Act No 504/2003 Coll.). This Act regulates the lease of agricultural land in two different situations, namely (1) the lease of agricultural land for agricultural purposes (§§ 1–6), and (2) the lease of agricultural land for agricultural purposes carrying out the business.⁴ Another law regulating the lease of agricultural land is a general legal regulation of lease contained in the Civil Code No 40/1964 Coll. (§§ 663–684). It follows that the lease of agricultural land will be governed primarily by the provisions of the Act on Land Lease (*lex specialis*) and the subsidiary provisions of the Civil Code on the lease contract (*lex generalis*). In addition, the land lease is regulated “*ex lege* land lease” in § 22 (2) of Act No 229/1991 Coll. on the regulation of ownership relationships regarding land and other agricultural property.

Other regulations governing the land lease include Government regulation No 238/2010 Coll. laying down details of lease, sale, exchange or acquisition of real estate by the Slovak Land Fund; Decree of the Ministry of Agriculture No 38/2005 Coll. on evaluation of estates and vegetation for the purpose of land consolidation; and Decree of the Ministry of Agriculture and Rural Development No 172/2018 Coll. laying down details of the manner and extent of keeping and providing records and determining the usual amount of rent. Finally, the lease of agricultural land is also governed by the internal regulations of the Slovak Land Fund as a lessor managing state land and the land of unknown owners. The Act No 504/2003 Coll. is subject to an annual amendment. The latest amendments from 2021 brought significant changes to the functioning of lease relationships in spite of the fact that it was only a small amendment. The aim of the article is to point out to the

⁴ It is the official name of the second chapter of the Act; however it means the lease of agricultural land for commercial agricultural purposes.

changes that the latest amendment has brought about and their problematic application in practice.

1. Lease relationships

The land lease relationship arises from a lease contract, a decision of a state authority or *ex lege*. The most frequent legal title results from a lease contract concluded between the lessor (usually the owner of the agricultural land or the Slovak Land Fund) and the lessee (usually an agricultural producer). After 1989, the agricultural producers had a duty to conclude land lease contracts with the owners of the land which they used. If the land lease contract was not concluded, § 22 (2) of Act No 229/1991 Coll. on regulation of ownership relations to land and other agricultural property was activated, according to which “if there is no other contract concluded between the previous user and the owner of the agricultural and forest land, the lease relationship between them is effective from the date of entry into force of that law (24 June 1991) and can be terminated on 1 October of the current year.” It follows from this provision that the lease *ex lege* arises in a subsidiary form if the parties have not agreed otherwise. However, the lessee is obliged to pay for the land lease. According to § 23 of the Act on Land Lease, the lease payment may not be less than 1% of the value of agricultural land designated under a special regulation. Such an *ex lege* lease relationship is governed by the provisions of the Act on Land Lease.

The lease relationship can be established also by the state authority, namely the district office (specifically the Land and Forest Department). This is a specific situation governed by the Act on Land Lease in §§ 12a–12c. In the current state of land fragmentation, there is often a situation where the landowner does not have access to his land, or his lands have an unsuitable shape, location, or area to be managed efficiently, even though their total area could reach several hectares. If these lands have been leased and the lease between the lessor (the owner of these lands) and the lessee has expired, the current lessor is able to ask his land plots from the current lessee; however if the current lessee is not able to give these lands back to the owner due to above mentioned reasons, the current lessor has a right for concluding a sub-lease contract to the substitute lands which the current lessee uses.

This is possible even if the lease contract explicitly forbids the sublease to these substitute land plots. If the lessee fails to fulfil this obligation within 60 days (the deadline was amended by Act No 291/2017 Coll. from the original 90-day period) from the written request of the owner of inac-

cessible land, this owner – the lessor of his land – may contact the District Office, in the area of which the land is located, in order to decide that the sublease relationship in favour of the applicant is formed. The District Office discusses with both parties a proposal for the location of the land to which the sublease relationship is going to arise. If the District Office decides to establish a sublease relationship, it will issue a decision. This is the only exception where the lands managed by the Slovak Land Fund can be given to sublease. By this provision, the legislator seeks to resolve temporarily the typical problems in the land market, such as fragmentation and the related inaccessibility of the land.

A conclusion of a sublease contract, regardless if the land is managed by Slovak Land Fund or owned by a natural or legal person, likewise the issue of an administrative decision establishing a lease relationship is possible only if the land area is at least 2000 m².⁵ If a smaller land is the subject of the lease, this procedure can only be used provided that two conditions are cumulatively fulfilled: first, the use of the land is not associated with disproportionate difficulties; and second, the cost of its allocation does not exceed the value of the land plot itself. However, these conditions need not be met if both parties apply to the District Office for such procedure together.

2. Lease contract

A lease contract is defined by the Civil Code as a contract according to which the lessor gives the lessee a thing against payment and allows him to use it or take proceeds from it temporarily.⁶ It is a consensual contract, which arises when the lessee and the lessor make a mutual and identical expression of will. However, § 12(4) of the Act on Land Lease regulates also the lease contract arising from a legal fiction when the lessor's consent is absent. According to this rule, this consent is deemed to be given if the particular legal conditions foreseen by the law are met. "If the entitled user who uses the land according to a special regulation,⁷ proposed to the owner the conclusion of the lease contract and the owner did not refuse to conclude

⁵ The original acreage of this area was 400 m²; it was increased to 2000 m² by Act No 2/2019 Coll.; compare e.g. A. Bandlerová, J. Lazíková, *Agricultural land lease in Slovakia*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, pp. 229–236.

⁶ § 663 of the Civil Code.

⁷ § 22(2) of Act No 229/1991 Coll (is cited above).

it within two months from the date of delivery or did not invite the land user to return and take over the land or did not conclude the lease contract with a third person, it is assumed that two months from the date of delivery of the proposal of a lease contract between them, a lease relationship has been established for an indefinite period, which can be terminated on 1 November with a notice period of one year.

The proposal to conclude a lease contract may be rejected in its entirety or in part. When proposing the conclusion of a lease, the user is obliged to instruct the owner on the form and manner of rejection of the proposal and warn him that if the proposal is not rejected or the land user is not invited to return the land plots, a land lease will arise, otherwise this lease will not arise. If the lessor has concluded a lease contract with another person before the expiry of two months from the date of delivery of the lease proposal, the lessor shall notify the user within six months from the date of delivery of the lease proposal.” This cited rule was changed by the last amendment of the Act on Land Lease.⁸ Before the amendment, all users who used the land without the lease contract were entitled to this procedure. Nowadays, pursuant to § 22 (2) of the Act No 229/1991 Coll this is possible only for entitled users. It means it is possible only for those who used the land on the basis of the land lease established *ex lege*. It was not forbidden to conclude a lease contract with someone other than the land user. In this case, the lease relationship did not arise. However, it was a condition that the contract had been concluded before the proposal for the conclusion of the lease contract from the land user was delivered.

This condition was supplemented by amendment no 291/2017 Coll. which, however, raised the question of what would happen if the land owner entered into a lease contract with a third party after the delivery of the proposal and the land owner was inactive and the conditions for the establishment of a lease contract by legal fiction were met. According to the actual wording of this rule, the lessor is entitled to conclude a lease contract with a third party also after the delivery of the lease proposal provided this is done before the expiry of two months from the date of its delivery. However, the period for notification of six months is too long for the lessee who is still uncertain if the land lease will be restored. We propose *de lege ferenda* the amendments to this rule in two ways. First, in the interests of legal certainty, it should be accompanied by an explicit sanction when the lessor concludes a land lease contract with third person after the expiry of two months from the date of

⁸ Act No 151/2021 Coll.

delivery of the lease proposal. Second, the period of six months for notification that the land has been leased to a third person should be shortened because of the need to ensure legal certainty of the lessee.

The consensual land lease contract should have a written form. The Civil Code does not require concluding a lease contract in writing. However, in the case of a lease of agricultural land, it is necessary to take into account the Act on Land Lease, which requires a written form in the case of a lease of agricultural land for agricultural purposes carrying out the business.⁹ Otherwise the land lease contract is null and void. This provision was not changed by the legislator.

3. Terms of a land lease contract

The lease contract must contain three essential terms to be valid; first, the designation of the parties; second, the subject of the lease; and third, the obligation to pay the lease and the amount of the lease payment (rent) if the land lease contract is related to the agricultural business. However, other terms of lease are also recommended to be mentioned in the land lease contract, e.g. lease period, form, method and time of lease payment, possibilities of adjusting the lease amount, usual and extraordinary costs, sublease relationship, or ways of terminating the lease.

3.1. The essential terms of a land lease contract

The contract parties are the lessee as the person who will use the leased land and the lessor as the land owner or land administrator (e.g. the Slovak Land Fund). Both the lessor and the lessee may be a natural or legal person, including a State. In the case of a lease relationship, it is irrelevant whether a natural or legal person is a resident or a non-resident in the Slovak Republic. Foreigners also have the right to conclude a lease contract involving an agricultural land, regardless of whether they come from the Member States of the European Union or from third countries. If the leased land plot has more land owners, it is important to conclude the land lease contract with at least those land owners who own more than 50% of the land plot. In the case of a change of ownership of a leased land, the new land owner enters into the legal position of the previous lessor and assumes all rights and obligations that belonged to the previous lessor. The law provides the lessee with the

⁹ § 14 of the Act on Land Lease.

right to give notice within the period specified by law or agreed in the lease contract due to a change of the lessor because of change of land ownership. In such a case, the lessee has the right to give notice even if the contract was concluded for a fixed term.¹⁰ The notice must be given in the nearest notice period. *De lege ferenda* it would be useful to make a clear provision on the notice period because nowadays it is not clear if the one-year or five-year notice period should be applied. If the land lease contract is concluded for a fixed term, it is necessary to consider which period expires earlier.

This right in the case of a real estate lease is only due to the lessee. On the other hand, the lessor is entitled to cancel the land lease contract.¹¹ The law maker did not explain in the explanatory report why the obligation of a withdrawal has been replaced by an unclear provision on the cancelation of the lease relationship. *De lege ferenda* because of the interest of legal certainty, it would be appropriate to allow the lessor to deal with the change of ownership of the lessee's enterprise by giving notice in the same way as the law allows the lessee to do so in the event of a change of the owner of the leased land.

The leased agricultural land plots must be precisely determined in the lease contract by the type of land, parcel number, ownership certificate number, cadastral area and area in square meters. The agricultural land plot for the purpose of land lease is defined as follows: first, any type of agricultural land inscribed in the Land Cadastre; second, the land plot registered in the C Registry of the Land Register as a built-up area and a courtyard serving agricultural purposes or a land built-up by a building serving agricultural purposes (before amendment no 291/2017 Coll. it was a land built-up by building for agricultural purposes until 24 June 1991); third, other land left for agricultural purposes.¹² The land lease relationship should be recorded in the cadastre. However, there is no sanction when the record is not provided, so many land plots are leased without any information in the land cadastre. Moreover, the lessee is obliged to keep records of lands and lease payments in accordance with Decree of the Ministry of Agriculture and Rural Development No 172/2018 Coll. and provide annually by 31 January of the following year the District Office with data and information from the records of the agreed and paid lease. The District Office is obliged to calculate the average lease payments in each municipality yearly and publish them on the

¹⁰ § 680(3) of the Civil Code.

¹¹ § 12(6) of the Act on Land Lease.

¹² § 1(2) of the Act on Land Lease.

website of the Ministry for Agriculture and Rural Development as a usual amount of land lease payment (hereinafter the usual lease payment). The usual lease payment is defined as follows: “For the purposes of this Act, the usual lease payment amount for the use of agricultural land when operating an enterprise is the amount of lease payment for 1 ha of agricultural land as published by the relevant District Office on 30 June for the previous year for each cadastral territory based on the data that it finds from the records of the agreed and paid lease by the § 14(3) as the average lease fee for the use of agricultural land when operating an enterprise.”¹³ The usual lease payment is used for calculation of the minimal amount of payment when the parties do not agree otherwise.

The Act on Land Lease prescribed a minimal amount of lease payments depending on the land plot defined for the land lease by this Act. If the leased land plot is agricultural land or other land left for agricultural purposes, the lease payment must be at least 1% of the value of agricultural land determined by Decree of the Ministry of Agriculture no 38/2005 Coll. on evaluation of estates and vegetation for the purpose of land consolidation. It follows that the minimal land lease payment should be at least EUR 1.66 per one hectare per one year for the lowest land quality and EUR 39.83 per one hectare per one year for the most fertile lands in Slovakia. This provision is obsolete as the amount of average market lease payment is much higher than that prescribed by law (Figure 1).

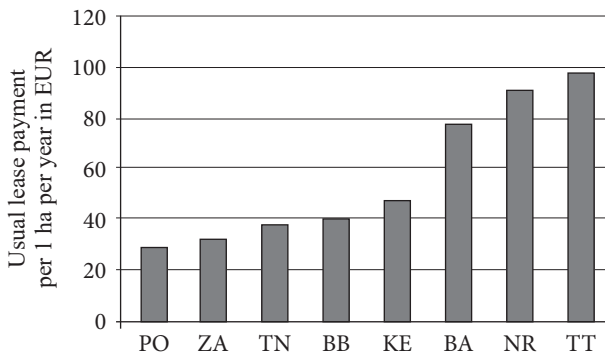


Figure 1. Usual lease payment in 2020 in Slovakia

Source: data from the website of the Ministry of Agriculture and Rural Development, 2020.

¹³ § 1(3) of the Act of Land Lease.

If the leased land plot is land plot registered in the Cadastre as a built-up area and a courtyard serving agricultural purposes or land built-up by a building serving agricultural purposes, the minimal lease payment is determined at least as a double of the usual lease payment in the given cadastral area. Moreover, the rule enables the parties to make another agreement. However, it is not clear if the other agreement could provide for less than a double of the usual lease payment in the given cadastral area, i.e. less than the minimal one. *De lege ferenda* the law maker should delete the rule “if the parties do not agree otherwise” or the phrase “at least.”

Land lease payment is paid annually on 1 October of the calendar year provided that the parties have not agreed another time of payment.

The law regulates the right to change the lease fee in four cases: first, exceptional circumstances;¹⁴ second, a change in the price of agricultural products;¹⁵ third, a substantial change in economic conditions;¹⁶ fourth, difficulties or the limitation of use of the leased land or the intensity of its use has been reduced.¹⁷ The wording of these rules is very vague, therefore we recommend to the parties to make clearer agreements in the land lease contracts.

3.2. Other terms of a land lease contract

One way to use the leased land is also the sublease it. Although sublease does not belong to the essential terms of the lease contract, it should not be underestimated, in particular by the lessor if he does not wish the land to be used by a third party without his consent. Indeed, the law allows the lessee to sublease the land, unless the parties agree otherwise.¹⁸ The lessee is only obliged to notify the lessor within 30 days, but he does not need the lessor's consent if the contract does not explicitly require or prohibit it. However, this rule does not apply to the land leased from the Slovak Land Fund. The lessee cannot sublease the lands leased from the Slovak Land Fund.¹⁹ The prohibition of sublease agreed in the contract or given by law will not apply in the situation when the District Office is entitled to issue a decision on

¹⁴ § 5 of the Act on Land Lease.

¹⁵ § 10(3) of the Act on Land Lease.

¹⁶ § 11(1) of the Act on Land Lease.

¹⁷ § 11(2) of the Act on Land Lease.

¹⁸ § 10(4) of the Act on Land Lease.

¹⁹ § 10(7) of the Act on Land Lease.

establishing a land sublease.²⁰ Finally, the land that the Slovak Land Fund leased to a farmer for the purposes of special crop or animal production cannot be subleased,²¹ even in the cases provided for in §§ 12a–12c.

According to the previous § 12(1) of the Act on Land Lease, it was necessary for the lessor or lessee to invite the other contracting party in writing one year before the end of the business lease to return or hand over the leased land after termination of the lease. Otherwise, the lease contract was renewed with the exception of the lands of the Slovak Land Fund. The law maker deleted this provision in 2017 without compensation. “It was detected that automatic renewal of the lease is a frequent cause of so-called double declarations. Consequently, such findings may hamper the direct payments to those entities that – due to the system of direct payments linked to land blocks – did not cause double declarations. By cancelling the automatic renewal of the lease relationship for the reason stated in the previous § 12(1), the submitter has the ambition to strengthen both the rights of the owner of the land and the stability of the business environment for those entities that actually manage the land, while creating conditions for access to land for other business entities.”²² It was very welcomed in view of the fact that, in the application practice, the lessor has very often failed to act on lands’ return within the prescribed time limit. The removal of the lease renewal provision thus contributes to a more balanced legal protection of the lessor against the lessee of the agricultural land.²³

After the lease is terminated, the lessee is obliged to return the leased land in a condition that corresponds to its agreement or usual use. “The lessee is obliged to return the thing without delay and in the manner usual to the nature and use of the thing.”²⁴ If there is no contract between the parties, there is a risk that one of them will be delayed.²⁵

The lease relationship can be terminated in several ways, e.g. by the expiry of the period if it has been a fixed-term; by giving notice if the contract is open-ended; by withdrawal from the contract under the law or under the

²⁰ §§ 12a–12c of the Act on Land Lease.

²¹ § 13(6) of the Act on Land Lease.

²² Explanatory report to the amendment to Act No 291/2017 Coll.

²³ J. Lazíková, A. Bandlerová, *Arrendamiento de tierras agrícolas en la República Eslovaca*, “Revista Anales de Legislación Argentina” 2017, No 77(3), pp. 143–155.

²⁴ § 682 of the Civil Code.

²⁵ P. Vojčík et al., *Občiansky zákonník. Stručný komentár* [Civil Code. Short Commentary], Bratislava 2008.

terms of the lease contract; or by agreement of the parties on the termination of the lease.

A fixed-term lease contract expires at the end of that period. The lease period is a matter of contract between the parties, but the Act on Land Lease prescribes a minimum lease period of 5 years when the land is leased for agricultural business. The law maker tries to stabilise the leased relationships and to motivate the lessee to invest in agricultural land. When the lease contract for agricultural purposes is being agreed for a fixed-term, the lease period may not exceed 15 years. This lease period is very frequently amended. Act No 145/2013 Coll. changed the original 15-year period to a maximum of 25 years. It was justified by the need “to strengthen the stability of the business environment of enterprises farming on land. It can also significantly help to temporarily eliminate the negative effects of speculative agricultural land purchases. Four years later, Act No 291/2017 Coll. changed the period again back to 15 years due to the protection of the owner and his rights to own land. The 25-year period is a period of one generation. Circumstances in which the owner has concluded a land lease contract for agricultural business may have changed, so it is not adequate to require the owner to wait for 25 years to fully exercise his property rights (even if, for example, land owner changed).²⁶

In addition, the Act on Land Lease stipulates also the special fixed-term for land lease contracts for agricultural business, e.g.:

- a maximum of 25 years for the establishment or renewal of an orchard,
- a maximum of 30 years, in the case of the establishment or restoration of a fruit tree nursery or ornamental woods, the establishment or restoration of vineyards, the establishment or restoration of hop gardens,
- a maximum of 15 years, in the case of the establishment or restoring asparagus or small fruit crops,
- at least 50 years, as regards the establishment of a repository,²⁷
- at least 10 years, in the case of the establishment of a research workplace that is registered.²⁸

²⁶ Resolution No 118 of the Committee of the National Council of the Slovak Republic for Agriculture and Environment of 28 September 2017.

²⁷ § 8(1) of Act No 215/2001 Coll. on the Protection of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: The repository is a field component of the gene bank, in which vegetative propagated plant species are kept in a live state in the field collections for a long time according to species, genera and varieties, and in the case of domesticated plants and plants cultivated also by varieties. The repository should be registered by the Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic.

²⁸ § 9(1) of Act No 215/2001 Coll. on the Protection of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: The research workplace establishes a research institute for the fulfilment

Contrary to the general maximum period of land lease, this special fixed term period of land lease has not been changed for a very long time.

When the land lease contract is concluded for an indefinite period of time, the contract can be terminated by notice addressed to the other contract party. The notice period starts on 1 November when another agreement between parties is missing. The notice periods depend on the type of land lease. In general, there are two types of notice period. The first one is a one-year notice period applied in the case of land lease for other purposes than agricultural business and when the contract parties did not agree otherwise. The other one is a five-year notice period applied in the case of land lease for agricultural business. According to the opinion of the law maker “economic certainty with regard to the use of agricultural land use rights in the agricultural business is currently supported by setting a minimum lease term of 5 years.

In the period before the end of the lease period, the stability of land use relations is very low and does not allow development and investment in agriculture. With reference to the above, it is necessary to change the notice period to 5 years, which will ensure greater stability throughout the duration of the lease.”²⁹ Moreover, the wording of this rule does not provide any possibility of another agreement between the parties. We consider this provision as too strict for a land owner who would like to cultivate his own land after the termination of the land lease. Even, if there is no access to the land, the lease will not end before land consolidation is carried out unless the situation can be resolved by sublease pursuant to §§ 12a–12c. In specific cases, such as fiction of the land leases contracts, the one-year period of notice is applied.³⁰

The third possibility of terminating the lease contract is to withdraw from it for reasons stipulated by law or agreed by the contract parties. It is usually not agreed in the land lease contracts. Therefore the reasons stipulated by law will often be used. The Civil Code identifies several legal reasons for withdrawal from the contract by the lessee.³¹ The lessee may withdraw from the contract at any time if:

– the lessor shall not hand over the land to the lessee in a condition suitable for agreed or usual use,

of the tasks of a national programme by a written contract with a legal entity or a natural person who is the investigator of the task of protection of the genetic resource of the plants. The research workplace is registered in the register of research workplaces maintained by the Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic.

²⁹ Explanatory report to the amendment to Act No 291/2017 Coll.

³⁰ § 12(4) or § 13(2) of the Act on Land Lease.

³¹ § 679 of the Civil Code.

- the leased land becomes unsuitable for the agreed or usual use during the lease term without the lessee's fault,
- the land becomes unusable,
- such part of the land shall be withdrawn (e.g. declared as a protected landscape area).

The last reason is stipulated in § 684 of the Civil Code: If a third person vindicates rights to the leased land that are incompatible with the lessee's rights, the lessor must take necessary legal measures for his protection. If the lessor fails to do so in the prescribed period or if his measures are unsuccessful, the lessee may withdraw from the contract.

Under the Civil Code, the lessor may withdraw from the contract only after a prior written warning addressed to the lessee in the following cases:

- inadequate use of the leased land as a result of which the lessor is at risk of considerable damage or there is a damage,
- non-payment of the lease amount due.

Moreover, the lessor may withdraw from the contract if the lessee has subleased the land in contravention of the contract.³² This does not apply, however, in the event of a procedure under §§ 12a–12 c mentioned above.

The Act on Land Lease also allows the Slovak Land Fund to withdraw from the contract as a lessor if the lessee violates the obligations stated in the lease contract or the provisions of the Act on Land Lease.

4. Right of the lessee to conclude a new land lease contract

EU Member States grant a lease priority right to agricultural land in various ways. For example Belgium, Italy, Netherlands, Scotland and France guarantee lease priority rights *ex lege*, while Germany offers the option of negotiating a pre-emption right in favour of the lessee in the lease contract. In Hungary and Poland, the lease priority right to a lessee is guaranteed *ex lege* only in the case of a lease lasting more than three years, while in Lithuania a one-year lease term is sufficient to create a pre-emption right.³³ If the objective is to promote the acquisition of land by farmers, pre-emption rights in favour of tenant farmers or farmers in a more general sense may

³² § 666(2) of the Civil Code.

³³ P. Ciaian, D. Kancs, J.F.M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries. Working Paper no. 15*, Brussels 2012, pp. 21–23.

be considered as a proportionate restriction of the free movement of capital in as far as they are less restrictive than the prohibition of acquisition by non-farmers.³⁴ In Slovakia, the law does not guarantee *ex lege* the lessee's any lease priority right, although nothing prevents the parties from agreeing it in a lease contract. However, the law maker intends to prohibit the negotiation of a pre-emption right to the land in favour of the lessee in the lease contract.³⁵ On the other hand, when the Act on Land Lease was adopted, the law maker introduced the rule which enabled a lessee to renew a lease contract with the present lessor. This rule was amended more than one time but the lessee's right to renew the lease was maintained. During this time, the lawyers frequently pointed out that this rule is contrary to the constitutional right to ownership.³⁶ This was changed by the last amendment of the Act on Land Lease in 2021 which left this right with the lessee but only in the case of a land leased from the Slovak Land Fund.

According to the earlier rule,³⁷ if the lessee had duly and timely fulfilled his obligations under the contract, he was then entitled to conclude preferentially a new lease contract to lease the same land and pay the rent in the usual amount agreed in the previous contract. In its supplement, the Act exhaustively specified the cases where the lessee does not have this right even in the case of a due and timely fulfilment of the conditions of the lease contract, namely:

- in the case the lease has been terminated by the expiry of the agreed lease term or by the expiry of the notice period if the lessor does business in agriculture,
- if the new lessee is to be a person close to the lessor,
- if the new lessee is to be a legal person to whom the lessor is a member or a companion,

³⁴ Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law (2017/C 350/05), 18.10.2017.

³⁵ Preliminary Information (according to § 9 of Act No 400/2015 Coll. on the creation of legal regulations and on the Collection of Laws of the Slovak Republic and on the amendment of certain acts).

³⁶ P. Vargaeštok, M. Slamka, *Zákon o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov. Komentár* [Act on the lease of agricultural land, agricultural enterprise and forest land. Commentary], Bratislava 2018, p. 97; A. Bandlerová, J. Lazíková, *Land lease contract and prior right of lessee to concluding the new land lease contract – case of Slovakia*, "Tribune Juridical" 2016, Vol. 6, No 2, pp. 304–320; eadem, *Purchase and lease contracts of agricultural land – case of Slovakia*, in: *Uniao Mundial dos Agraristas universitários*, Sao Paulo 2014, pp. 51–71.

³⁷ § 13(2) of the Act on Land Lease before its amendment by Act No 151/2021 Coll.

- in the case of land which is intended for other than agricultural purposes,
- if there has occurred a transfer of the ownership right to the land (it was a new reason supplemented by Amendment No 291/2017 Coll.).

“If the lessee notified the lessor of the proposal of the new lease in a verifiable manner at the earliest one year and at least two months before the expiry of the time agreed in the lease, and if the lessor did not reject the proposal lease within two months from the date of delivery of the proposal for any of the reasons mentioned above or because the proposed amount of lease payment was not in the usual amount, a rental relationship was established for an indefinite period according to § 12 para. 1.”³⁸ This means that a lease contract could be terminated by giving notice, such notice however being a five-year period notice.

The Act provided the lessee with the right that if after the termination of the lease contract he was still interested in continuing the lease, he would be able to conclude a lease contract with the lessor for the land he had previously used under the lease contract, provided that the lessor wished to further lease it. This corresponded to the lessor’s obligation to preferentially conclude a lease contract with the former lessee of the land if the lessee so requested. This right was retained to the lessee also in the case of change in the land owner, as well as in the case of the transfer of ownership to the heirs after the death of the lessor. Amendment No 291/2017 Coll. precluded this by the enactment of the fifth reason where the preferential right did not arise. As of 1 May 2018 the new owner has had no obligation to respect the lessee’s priority right to conclude a new lease contract. This amendment was the first step to the cancelation of the lease priority right, at least in relation to the legal successors. However, there was no possibility for the lessor to lease the land to a third party willing to pay a higher lease, which had finally an impact on average lease payments in Slovakia. The law maker had significantly intervened into the free price setting and into the agricultural land lease market development as well.

This was changed by the last amendment to the Act on Land Lease,³⁹ when this right was cancelled also in relation to the lessor. The present rule⁴⁰ is as follows: “If the lessee has demonstrably delivered to the lessor a draft of a new lease no earlier than one year and no later than two months before the end of the lease period, and the lessor has not refused or notified

³⁸ § 13(3) of the Act on Land Lease before its amendment by Act No 151/2021 Coll.

³⁹ Act No 151/2021 Coll.

⁴⁰ § 13(2) of the Act on Land Lease after the amendment by Act No 151/2021 Coll.

the lessee that he has entered into a lease agreement with another person, it is assumed that on the expiry of the time for which the lease was agreed, a lease relationship was established between them for an indefinite period, which can be terminated on 1 November with notice period of one year.” There are two important changes. First, the lessor is not limited by the reasons (mentioned above) of which he is enabled to refuse to conclude a new land lease contract. He is able to do so regardless his reasons and intentions. Second, the renewed lease contract due to the omission of the lessor can be terminated by giving notice; however, the notice period was changed to a one-year notice period.

This rule is more in line with the human right concerning ownership and does not apply to the land leased from the Slovak Land Fund. However, in this case the tenant’s prior right to enter into a new land lease contract is justified. It is natural that the Slovak Land Fund, as the administrator of the state land with unknown owners, prefers lessees who have used land so far and who have fulfilled their obligations properly and on time. The special provisions were introduced for the first time in 2009 and changed by later amendments. In the case of lands managed by the Slovak Land Fund, “a lessee, who properly and on time fulfils his obligations under the lease contract, has the prior right to conclude a new land lease contract for the lease payment in the usual amount.”⁴¹ However, the pre-emptive right of the lessee to the land from the Slovak Land Fund does not arise if, apart from the present lessee, there are the following parties showing interest in the same land:

- a young farmer⁴² who has committed himself to focusing on special crops or on livestock production,
- a farmer fulfilling the conditions for a small enterprise⁴³ or micro enterprise⁴⁴ wishing to engage in a special plant or livestock production,⁴⁵

⁴¹ § 13(3) of the Act on Land Lease after the amendment by Act No 151/2021 Coll.

⁴² According to Article 2(1 n) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, young farmer is a person who is no more than 40 years of age at the moment of submitting the application, possesses adequate occupational skills and competence and is setting up for the first time in an agricultural holding as head of that holding.

⁴³ According to Article 2(2) of the Annex II of the Commission Regulation (EU) No 651/2014, a small enterprise is an enterprise which employs fewer than 50 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 10 million.

⁴⁴ According to Article 2(3) of the Annex II of the Commission Regulation (EU) No 51/2014, a micro-enterprise is an enterprise which employs fewer than 10 persons and whose annual turnover and/or annual balance sheet total does not exceed EUR 2 million.

⁴⁵ Special plant production includes the cultivation of vineyards, hop gardens or orchards or the cultivation of special crops such as vegetables, root crops, legumes, medicinal plants,

- a farmer carrying out a special crop production on at least half of the cultivated area,
- a farmer who produces the final product.

Such persons should demonstrate that they have already owned or leased agricultural lands from other landowners, although no more than 50 hectares. Initially, the Slovak Land Fund could only lease out a limited land area to these farmers with a maximum of 150 hectares.

The law does not take away from the original lessee the lease priority right to all lands leased from the Slovak Land Fund, but only to the part of those lands, especially those that are suitable for a special crop or livestock production.

Conclusions

Agricultural land is a natural heritage of each country. Moreover, agricultural land plays an important role in a sustainable and healthy food production. Therefore, we can expect that state regulations of the agricultural land market will limit to some extent certain rights of landowners. However, these measures should be in harmony with the principle of proportionality, i.e. they should not go beyond what is necessary to achieve the objectives and should not unreasonably interfere with the legitimate interests of private individuals. However, to find the reasonable border between the rights of landowners and the rights of farmers is a very hard role of the law-maker. One of the possible solutions is a legal instrument in the form of a land lease. The legal regulation on the land lease has already undergone several amendments (every year there is at least one amendment to the Act discussed in this paper).

Nevertheless, there are still unclear or obsolete legal norms that are binding today. The recent amendments, on the one hand, have contributed in many ways to the legal certainty and harmony with the basic human rights (for example, the cancellation of lease renewal in the event of a failure to call for a return, cancellation of lessee's priority right to conclude a new land lease contract with the private lessor, the definition of the usual rental amount of lease payment); on the other hand, there are legal rules which are unclear (e.g. how to cancel the land lease contract when an agricultural enterprise

aromatic plants, spice plants, poppy seeds, flax, hemp, pseudo-cereals such as amaranth, buckwheat, millet. Special livestock production is livestock production, which represents an agricultural parcel load of 0.4 livestock unit per hectare (further information: Government regulation No 416/2014).

is sold; what is the minimal land lease payment in the case of built-up areas serving for agricultural purposes, etc.), obsolete (e.g. minimal amount of the land lease payment) or what limits the rights of the landowner more than it is necessary according to the principle of proportionality (e.g. a 5-year notice period).

Moreover, the law-maker has also often forgotten to draft amendments to related legal regulations, e.g. Act No 330/1191 Coll. on Land Adjustment, Land Ownership Arrangement, Land Offices, Land Fund and Land Communities where the priority right to conclude a new lease contract for the lease of land after land consolidations still remains, and what is more, as amended in 2014. We consider that some changes to the Act on Land Lease are necessary but rather more than a substantial amendment to this Act we need a united strategy of the land policy which will be capable of influencing all other Acts and laws regulating land law in Slovakia. At present, land law is changing on specific case to case basis as they occur in society (*ad hoc* amendments), as a result of which changes in related regulations are neglected. In such cases it is very difficult to receive and maintain a sustainable and healthy food production.

BIBLIOGRAPHY

- Bandlerová A., Lazíková J. (2014), *Purchase and lease contracts of agricultural land – case of Slovakia*, in: *Uniao Mundial dos Agraristas universitários*, Sao Paulo.
- Bandlerová A., Lazíková J. (2016), *Land lease contract and prior right of lessee to concluding the new land lease contract – case of Slovakia*, “Tribune Juridical” Vol. 6, No 2.
- Bandlerová A., Lazíková J. (2018), *Agricultural land lease in Slovakia*, in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Ciaian P., Kancs D., Swinnen J.F.M., Van Herck K., Vranken L. (2012), *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries. Working Paper no. 15*, Brussels.
- Lazíková J., Bandlerová A. (2017), *Arrendamiento de tierras agrícolas en la República Eslovaca*, “Revista Anales de Legislación Argentina” No 77(3).
- Vargaštok P., Slamka M. (2018), *Zákon o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov. Komentár*, Bratislava.
- Vojčík P. et al. (2008), *Občiansky zákonník. Stručný komentár*, Bratislava.

LAND LEASE IN SLOVAKIA IN THE LIGHT OF THE NEW LEGAL REGULATIONS

Summary

Agricultural land plays an important role in national food sovereignty where agricultural producers play a dominant role. Therefore the objective of Slovak lawmakers is to create conditions enabling agricultural land to remain in the hand of farmers. The Act on Land Lease is one of the most important legal regulations in the Slovak Republic where most of agricultural land is leased by agricultural producers. The paper identifies the main legal institutions of land lease in Slovakia and discusses the balanced relationships between a lessor as a landowner and a lessee as an agricultural producer and the relationship between them and their legal certainty in this relationship, mainly in situations when they rely on legal regulations that do not specify directly and explicitly their rights and obligations arising from land lease contracts. The most recent important amendments to land law are also discussed and some necessary modifications aimed at clarifying the relationship between parties to a lease contract are proposed.

Keywords: agricultural land, land lease, legal regulation, legal changes, land lease payments, period of land lease

AFFITTO DEI FONDI IN SLOVACCHIA ALLA LUCE DELLE NUOVE REGOLAZIONI GIURIDICHE

Riassunto

I fondi agricoli determinano la sovranità alimentare di un Paese, in cui a svolgere un ruolo importante sono i produttori agricoli. Il legislatore slovacco sta cercando di creare le condizioni in grado di far mantenere i fondi nelle mani degli agricoltori. La legge sull'affitto dei fondi è una delle regolazioni più importanti nella situazione in cui la maggior parte dei fondi agricoli è affittata da produttori agricoli. L'articolo presenta i principali istituti giuridici in materia di locazione fondiaria e discute il rapporto di equilibrio tra il locatore come proprietario dei fondi e l'affittuario come produttore agricolo, nonché la loro sicurezza giuridica risultante da tali relazioni. Alla fine sono state discusse proposte di modifiche da apportare alle disposizioni al fine di rendere più chiaro il rapporto intercorrente tra le parti del contratto.

Parole chiave: fondo agricolo, locazione fondiaria, regolazioni giuridiche, modifiche alla legge, canoni di locazione fondiaria, periodo di locazione fondiaria

NANCY L. MALANOS*

ORCID: 0000-0002-8554-6517

La evolución del derecho agrario a 50 años de la “teoría della agrarietà”

1. El camino hacia la autonomía del derecho agrario. El cambio de método y el común denominador de agrariedad

Con el cambio de método propuesto por Carrozza, para fundamentar la autonomía del derecho agrario en el interior de los institutos jurídicos particulares que pudieran agruparse sobre el común denominador de agrariedad¹, nació la Escuela Moderna del Derecho Agrario².

Faltaba, aún, la construcción del significado de agrariedad a la que el Maestro pisano llega en 1972 cuando enuncia su teoría de la agrariedad basada en el ciclo biológico³. Y con ella, es decir, con esa noción extrajurídica

* Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina.

¹ A. Carrozza, *Problemas de teoría general del derecho agrario*, en: *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*, San José 1982, p. 94. El Maestro afirmaba la oportunidad de desplazar la atención del vértice de la materia hacia aquellos principios que eran menos generales pero de más segura determinación y que se encuentran en la base de los institutos particulares del derecho agrario positivo.

² R. Zeledón Zeledón, *Prólogo*, en: A. Massart, *Síntesis de Derecho Agrario*, San José 2001, p. IV.

³ A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, t. I, Milano 1975, p. 74. En 1972 el Maestro italiano, en ocasión de una de sus conferencias en España, consideró que, en su íntima esencia, la actividad productiva agraria consiste en el “desarrollo de un ciclo biológico concerniente a la cría de animales o de vegetales, que aparece ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos (vegetales o animales) destinados al consumo directo, tal como están, o bien previa una o múltiples transformaciones”, traducción de Nancy L. Malanos.

del fenómeno agrario, con esa consideración de lo que es, en su “íntima esencia”, la actividad productiva agraria, lograba el común denominador “para una racional agrupación de las normas del derecho agrario o mejor dicho de los institutos de los cuales la norma es parte, para poder comprobar que tales institutos efectivamente entran dentro de la competencia del Derecho Agrario y son homogéneos a la vista de la formación de un verdadero y propio sistema”⁴.

Es que, como sabemos, los institutos presentan una estructura básica susceptible de ser útil a distintas ramas jurídicas, pero, pudiendo localizar en ellos aquel mínimo común denominador, automáticamente se los reconduce al derecho agrario sustrayéndolos de la competencia de otras ramas del derecho⁵. En consecuencia, no todo el instituto es patrimonio del derecho agrario sino sólo aquella parte donde la función así lo indique⁶. Será, por lo tanto, ese atributo de agrariedad el que acompañe a tales institutos y valga para diferenciarlos de sus homólogos⁷; así, la propiedad agraria, la empresa agraria, los contratos agrarios, el crédito agrario.

Sin lugar a dudas, y a partir de ese momento, podía comenzar a distinguirse, a precisarse con total certeza, nuestro derecho agrario.

También es del caso aclarar que, tiempo después, el mismo Carrozza nos advertía acerca de la obiedad de la evolución de estos institutos; evolución que se debía al cambio de factores sociales, políticos, económicos o tecnológicos que los informan, lo que podía provocar que su sustancia normativa sufriera una o más metamorfosis, que su número apareciera cambiado de un año a otro.

El nuevo camino por él iniciado terminaba de iluminarse y su teoría, reflexiones y enseñanzas se difundirían no sólo en Pisa y el resto de Italia, sino en innumerables países; entre ellos en Argentina, mi país⁸.

Aprendimos, entonces, que la agricultura nos pone frente a bienes resultantes de la actividad de cultivo o de crianza, pero que no es la especie del bien lo que importa sino el procedimiento que se utiliza para obtenerlo. Que

⁴ A. Carrozza, *La noción de lo agrario (agrarieta). Fundamento y extensión*, en: *Temas de Derecho Agrario...*, p. 100.

⁵ A. Carrozza, *Problemi generali...*, p. 63.

⁶ R. Zeledón Zeledón, *Derecho Agrario – Nuevas Dimensiones*, Curitiba 2003, p. 101.

⁷ A. Carrozza, *Problemi Generali...*, p. 63.

⁸ Mi Maestro Fernando P. Brebbia no sólo enseñó los fundamentos de esta Nueva Escuela en sus clases de grado en la Universidad Nacional de Rosario y de postgrado en la Universidad Nacional del Litoral, sino también los expuso en sus libros y múltiples trabajos.

estas actividades de cultivo o crianza, dependientes de ciclos biológicos, están ligadas a los recursos de la naturaleza, no necesariamente a la tierra, y que se hallan bajo el imperio de las fuerzas naturales que son las que condicionan a la actividad agraria permitiendo diferenciarla de otras actividades en las que los procesos productivos biológicos son, en su totalidad, dominados por el hombre⁹.

Además, que las fuerzas naturales a las que están sometidas estas actividades dependientes de un ciclo biológico pueden ser influenciadas y dirigidas por el hombre sin que ello influya en la esencia agraria de los cultivos o crianzas, porque aún, en estos casos, se presenta la debilidad constitucional que caracteriza a la agricultura¹⁰.

2. Críticas a la teoría de la agrariedad

Cierto es que no sólo nos enriquecimos con el análisis de la teoría de la agrariedad. Con las críticas que la teoría recibió, fuimos comprendiendo que su contenido dejaba de ser el tradicional.

La primera de ellas fue la del Profesor Alberto Ballarín Marcial¹¹ quien polemizaba en torno a la consideración del cultivo de plantas y cría de animales en instalaciones sin tierra, sosteniendo que de estas actividades sólo debían incluirse en el derecho agrario las que fueran alimentarias.

Por ello, proponía una valoración axiológica para considerar si la producción en cuestión era o no merecedora de la protección del derecho agrario, afirmando que la protección debía otorgarse sólo en los casos en que existieran causas valederas y fundadas.

Ello siempre ocurría, enseñaba, en las producciones basadas en la tierra por cuanto en ellas existía el riesgo meteorológico junto al biológico (siendo el primero más importante). Además, porque en estos casos siempre se estaba frente al problema de la distribución de la tierra, siendo que el derecho agrario nunca podía renunciar a la regulación de todo tipo de producciones fundiarias, fueran alimentarios o no, como ser el caso del algodón, lino, cáñamo, yute. En cambio, si se salía de la problemática de la tierra, sólo los alimentos debían preocupar al legislador.

⁹ A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario I. Elementi di teoria generali*, Milano 1988, p. 10 y ss.

¹⁰ A. Carrozza, *La noción de lo agrario...*, p. 112.

¹¹ A. Ballarín Marcial, *La ganadería en el sistema del derecho agroalimentario*, en: *Impresa zootecnici e agrarietà*, Milano 1989, p. 299.

Sostenía, entonces, que la denominación derecho agroalimentario comprendía a todas las producciones obtenidas en el ager, fundo o predio, fueran o no alimentarias, y a las que no fueran típicamente alimentarias pero obtenidas fuera de él.

Todas estas consideraciones llevaban a Ballarín Marcial a afirmar que era necesario ampliar la expresión derecho agrario para abarcar lo alimentario no agrario. Así, el objeto del nuevo derecho agroalimentario ya no era la tierra, ni la reforma agraria, ni siquiera la empresa, sino el complejo agroalimentario.

Posteriormente, fue la crítica consistente en el Mercado de los Productos Agrarios como nuevo criterio de individualización de la empresa agraria. Postura sostenida por la Escuela Florentina que el mismo Profesor Alberto Germanó nos explicara en el VI Congreso Internacional de Derecho Agrario de 1994.

Para esta Escuela la atención debe dirigirse al mercado de los productos agrícolas, siendo relevante el modo difuso y atomizado de ser de las empresas agrarias y las leyes económicas que gobiernan la demanda de los productos agrícolas. Por ese motivo, nos decía Germanó, para definir la agrariedad de una empresa, al criterio biológico –que centra su posición en la producción– le sigue el criterio de las leyes económicas que regulan el mercado de los productos agrícolas; criterios coesenciales para distinguir la empresa agraria de la comercial y para aplicarle las disposiciones más favorables y propias del estatuto jurídico de la empresa agrícola.

Explicaba, entonces, que la característica fundamental de los productos agrícolas es la de satisfacer la necesidad esencial de la alimentación del hombre, una necesidad que no es inducible. Por ello, nos decía, el mercado de los productos agrícolas es un mercado en el que la demanda del producto es inelástica tanto respecto al precio, siendo ésta la ley de King, como respecto al rédito del consumidor (ley de Engel). Y esta inelasticidad era, en consecuencia, la causa natural de la debilidad de la empresa agrícola respecto de la industrial o comercial, siendo el tratamiento benévolo del legislador un modo de restablecer el equilibrio de las distintas formas empresarias. Por ésto, las nuevas crías de animales pueden ser calificadas como agrícolas en tanto y en cuanto sean aquellos que la imaginación colectiva relaciona a la actividad económica primaria como actividad dirigida a la satisfacción de necesidades esenciales, excluyendo a aquellos animales (como es el caso de los caballos de carrera, gatos o animales de piel) cuya producción –si bien es gobernada por el ciclo biológico– se dirige a la satisfacción de necesidades secundarias que son inducibles. Aclaraba el Profesor Germanó que el criterio del mercado agrícola y sus específicas leyes económicas no excluía de la

calificación agraria a los nuevos sistemas de cría sin tierra que la tecnología posibilitaba, ni impedía que la cría de nuevas razas animales, destinadas a la alimentación, fueran comprendidas nuevamente en la agricultura¹².

Y volvimos a enriquecernos aprendiendo de las respuestas que el propio Carrozza daba a cada una de estas argumentaciones.

A la primera, afirmando que el fin de la crianza, es decir la alimentación, no cambiaba la esencia biológica del problema y por lo tanto la naturaleza agrícola de la actividad también se mantenía manifiesta en aquellos supuestos de los que nacen productos no comestibles¹³.

A la segunda, cuando sostuvo que era necesario advertir que los productos agrícolas pueden clasificarse en tres grandes categorías. Aquellos que satisfacen necesidades alimentarias esenciales, los que corresponden a necesidades de alimentación voluntarias y los que constituyen materias primas para las industrias de transformación¹⁴.

Aclarando que la distinción de las dos primeras categorías variaba según los países y las épocas¹⁵, nos enseñó que la demanda de aquellos de la primera categoría es inelástica, que la demanda de los segundos se presenta elástica, y que la correspondiente a los productos agrícolas de la tercera categoría era inelástica o elástica en función de los caracteres económicos del producto transformado si bien la elasticidad se mostraba como prevalente.

Afirmaba, así, la imposibilidad de considerar que los productos agrícolas fueran sectores productivos caracterizados por un solo tipo de demanda, resultando que las teorías de King y Engel –en las que se basaba la construcción doctrinaria de la escuela florentina– resultaban un argumento histórico

¹² En oportunidad del VI Congreso Internacional de Derecho Agrario, de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente Rural, organizado por el Instituto Argentino de Derecho Agrario y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (PUCA), en 1994 en la ciudad de Rosario, Argentina, el Profesor de la Universidad de Roma Alberto Germanó explicó que la Escuela Florentina a la que él adhiere. Para todo, ver su conferencia magistral: A. Germanó, *Modernas corrientes doctrinarias del derecho agrario en Italia*, en: *VI Congreso Internacional Derecho Agrario*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1995, pp. 19 y ss.

¹³ A. Carrozza, *La noción de lo agrario...*, p. 114.

¹⁴ A. Carrozza, *Reflexiones en torno al concepto de producto agrícola*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado” 1996, n° 6, p. 117.

¹⁵ El Maestro pisano citaba a Bandini quien ejemplificaba con el grano (para la elaboración del pan) a los productos agrícolas de la primera categoría en países económica y socialmente evolucionados. Pero advertía Carrozza que esto ya no era así para la gran mayoría de la población de buenos recursos que no consume pan o lo reemplaza por sucedáneos. Y en el caso de los de segunda categoría, ejemplificados con la fruta, era necesario advertir que hay países que basan su alimentación, por ejemplo, en el banano lo que implica considerar a este producto como de primera categoría. *Ibidem*.

que debían dejarse de lado a los fines de caracterizar a cualquier mercado de productos agrícolas y extraer, de ello, toda una serie de consecuencias¹⁶.

3. La unidad del derecho agrario no obstante la ampliación de su contenido

Indudablemente la atención en los productos agrícolas fue convirtiéndose en una cuestión central.

En el Congreso de UMAU de 1994, habiéndose firmado el Acuerdo de Marrakech –que daba nacimiento a la Organización Mundial del Comercio– y el Acuerdo sobre Agricultura, nos habíamos ocupado de analizar el proceso que se planteaba hacia la liberalización del comercio mundial de los productos agropecuarios y todo lo que significaba el mantenimiento transitorio y la eliminación paulatina de subsidios, la reducción de aranceles aduaneros, la problemática de las medidas paraarancelarias; sin olvidar que entre los países firmantes se encontraban países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados. Indudablemente, el derecho agrario se enfrentaba a un abanico de diferentes temas de imprescindible tratamiento; se internacionalizaba nuestra disciplina¹⁷ y ampliaba nuevamente su contenido.

La temática de los productos agrícolas nos acompañaría a lo largo de muchos otros encuentros científico-académicos. Así en Pisa, en ocasión del VII Congreso Mundial de Derecho Agrario de UMAU, cuando abordamos cuestiones referidas a los productos agrícolas y a la seguridad alimentaria. En Toledo, en 2004, al tratar la producción transgénica, la biológica, la calidad alimentaria. Y en tantos otros encuentros en los que estos temas fueron y siguen siendo el centro de interés.

Definitivamente lo alimentario ensanchaba, como lo había anunciado Alberto Ballarín Marcial, el contenido de nuestra materia.

Lo mismo ha sucedido, a su debido momento, por el impacto del ambiente.

Ahora bien, si nos retrotraemos un poco más en el tiempo y nos ubicamos en los años '70, podemos recordar que en América Latina el derecho agrario vio “amenazada la armonía de su contenido” por la influencia de la ecología en el mundo¹⁸.

Decimos amenazada porque no se trataba de un impacto que buscaba ampliar su contenido, sino, más bien, de la intención de identificar a nuestro

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ P.R. Orlando, *El proceso de internacionalización del derecho agrario*, Santa Fe 1997.

¹⁸ F.P. Brebbia, N.L. Malanos, *Derecho agrario*, Buenos Aires 1997, p. 85.

derecho con el Derecho de los Recursos Naturales que veía su luz a partir de esa nueva doctrina jurídica latinoamericana.

Se trataba de la teoría de los recursos naturales que pretendía aportar un nuevo criterio para el derecho agrario.

Para ello, invocando la protección y conservación de los recursos naturales definía al derecho agrario como el derecho de la naturaleza, o sea de los recursos naturales. Le daba, de este modo, a la agricultura, una función protectora.

Pero esta tarea, como señalara Carrozza al rebatir esta postura recursista, no podía convertirse en exclusiva y ni siquiera ser la principal del derecho agrario¹⁹.

Como también podemos recordar, Carrozza dejaba en claro que si bien el derecho agrario debe orientar su programa productivo hacia un modelo que consienta la racional manipulación y gestión de los recursos naturales —lo que resulta de fundamental interés cuando se trata de una agricultura territorial—, la correcta utilización de los recursos naturales y en general la tutela del ambiente, producida por elevación, entran sí en su objeto y finalidad pero sólo indirectamente y, en todo caso, en función del proceso productivo²⁰.

También el Profesor argentino Antonino Vivanco se manifestaba en el mismo sentido sosteniendo la diferencia existente entre la actividad conservacionista y la productiva.

La primera actividad, indicaba Vivanco, representaba la forma de preservar y conservar los recursos y de este modo el cumplimiento de su finalidad productiva se aseguraba, al igual que la protección ambiental. En cuanto al derecho agrario, enseñaba, no se podía confundir con la defensa de esos elementos con los que la misma actividad productiva agraria contribuía²¹.

Ahora bien, como expresa el Profesor Roman Budzinowski, los fuertes vínculos entre la agricultura, la alimentación y la nutrición son los que determinan estrechas relaciones entre el derecho agrario y el derecho alimentario. De igual modo, nos dice, la relación entre la agricultura y la protección del medio ambiente se expresa en los vínculos existentes entre el derecho agrario y el derecho medioambiental. Nada obsta, en consecuencia, a que

¹⁹ A. Carrozza, *Derecho agrario*, en: *Derecho agrario y recursos naturales*, Buenos Aires 1983, p. 67.

²⁰ A. Carrozza, *Noción de derecho agrario*, en: A. Carrozza, R. Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Buenos Aires 1990, p. 37.

²¹ A. Vivanco, *Comunicación a la Jornada Nacional de Derecho Agrario en homenaje al Profesor Garbarini Islas*, Buenos Aires, 1988, citado en F.P. Brebbia, N.L. Malanos, *Derecho agrario*, pp. 17 y 44.

se utilice un concepto amplio de derecho agrario; un concepto que más allá de las cuestiones tradicionales también incluya al derecho agroalimentario y al derecho agroambiental²².

4. Conclusión

Así como el elemento ambiental, ese derecho a gozar de un ambiente sano, ha penetrado en el derecho agrario ensanchando sus fronteras, lo mismo se ha ido produciendo con otros derechos humanos de tercera generación²³: el derecho al desarrollo sustentable, el derecho a la paz.

Sin lugar a dudas, nuestro derecho se ha ido iluminando y nutriendo con un importante contenido humanista.

Pero toda esta ampliación en el contenido de nuestra materia producida a través de los años, como venimos refiriendo, dándole nuevas dimensiones, no puede tener otra connotación ni avalar el desmembramiento del derecho agrario²⁴.

Tampoco la expansión de sus fronteras puede justificar o avalar la inclusión de nuevos fenómenos como es el caso del cambio climático y el calentamiento global; fenómenos que si bien influyen en la actividad productiva agraria, se encuentran completamente fuera del contenido de nuestra materia y por lo tanto no deben contaminarla. Ni aun cuando fuere, como dice Ricardo Zeledón Zeledón, *iure condendo*²⁵.

Estamos, simplemente, frente a un derecho agrario en expansión que evidencia la evolución que ha sufrido en cada uno de sus institutos. Institu-

²² R. Budzinowski, *Expansión del derecho agrario*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" 2019, n° 10.

²³ N.L. Malanos, *Los institutos del derecho agrario y su concepción humanista*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario*, León 2013, pp. 175 y 176. Como sabemos, a partir de la década del '80 comienza a hablarse, en íntima relación con la solidaridad, de los derechos de tercera generación. Se trata de derechos heterogéneos que se unifican por la incidencia que tienen en la vida de todos y que precisan, para su concreción, de esfuerzos a nivel planetario. Podemos también recordar que el listado de estos derechos no es absoluto y que está en permanente transformación y que actualmente ya se habla de una cuarta generación de derechos.

²⁴ N. Malanos, *El encuentro con la Teoría del Maestro Antonio Carrozza y la unidad del derecho agrario en expansión*, en: R. Zeledón Zeledón, M.A. Victoria, N. Malanos (dirs.), *Derecho Agrario Italo Latinoamericano. En homenaje al Profesor Antonio Carrozza*, Buenos Aires 2019.

²⁵ R. Zeledón Zeledón, *De las escuelas clásicas a los institutos y la teoría general. Hacia una teoría pura del derecho agrario contemporáneo. Discurso académico*, en: *Memorias del IX Congreso Americano de Derecho Agrario*, Panamá 2015, pp. 44 y 45.

tos que, como ya dijéramos, evolucionan, pudiendo también en ese proceso acortarse o alargarse porque tienen una relatividad en sentido dimensional²⁶. Para corroborarlo y ejemplificar, basta con poner la mirada en el instituto de los contratos agrarios.

Resulta inexorable que la actividad productiva agraria, tanto la directa como la conexas vaya presentando nuevos rasgos acordes con el desarrollo tecnológico y científico.

Pero la unidad del derecho agrario, esa unidad plasmada en el cultivo del fundo —entendiendo por tal el cultivo de las plantas²⁷—, la silvicultura y la cría de animales, como actividades directas, y en las actividades conexas, se mantiene.

Con un contenido alejado de otras actividades económicas tales como las comerciales e industriales tal como marcara la teoría de la agrariedad cuando permitió delimitar el objeto del derecho agrario.

Alejado de materias extrañas pero penetrado por la normativa agroalimentaria y agroambiental que, como hemos visto, han ido ampliando y renovando su contenido.

Éste es nuestro derecho agrario actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballarín Marcial A. (1989), *La ganadería en el sistema del derecho agroalimentario*, en: *Impresa zootecnica e agrarietà*, Milano.
- Budzinowski R. (2019), *Expansión del derecho agrario*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” n° 10.
- Carrozza A. (1975), *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, t. I, Milano.
- Carrozza A. (1982), *La noción de lo agrario (agrarietà). Fundamento y extensión*, en: *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*, San José.
- Carrozza A. (1982), *Problemas de teoría general del derecho agrario*, en: *Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano*, San José.
- Carrozza A. (1983), *Derecho agrario*, en: *Derecho agrario y recursos naturales*, Buenos Aires.
- Carrozza A. (1988), *Lezioni di diritto agrario I. Elementi di teoria generali*, Milano.

²⁶ Por esa relatividad en sentido dimensional, es que pueden tener grandes proporciones o bien existir tantos institutos como la doctrina clasifique con tipos y subtipos; para todo ver: A. Carrozza, *La reconstrucción teórica del sistema del derecho agrario a través de sus institutos. Razonamiento sobre la técnica a aplicar*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado” 1993, año 2, n° 2, pp. 13 y 14.

²⁷ A. Germanó, *La empresa agrícola*, “Diritto e Giurisprudenza e dell’Ambiente” 2001, n° 9–10.

- Carrozza A. (1990), *Noción de derecho agrario*, en: A. Carrozza, R. Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario*, Buenos Aires.
- Carrozza A. (1993), *La reconstrucción teórica del sistema del derecho agrario a través de sus institutos. Razonamiento sobre la técnica a aplicar*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado” año 2, n° 2.
- Carrozza A. (1996), *Reflexiones en torno al concepto de producto agrícola*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado” n° 6.
- Germanó A. (1995), *Modernas corrientes doctrinarias del derecho agrario en Italia*, en: *VI Congreso Internacional Derecho Agrario*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Germanó A. (2001), *La empresa agrícola*, “Diritto e Giurisprudenza e dell’Ambiente” n° 9–10.
- Malanos N.L. (2013), *Los institutos del derecho agrario y su concepción humanista*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario*, León.
- Malanos N. (2019), *El encuentro con la Teoría del Maestro Antonio Carrozza y la unidad del derecho agrario en expansión*, en: R. Zeledón Zeledón, M.A. Victoria, N. Malanos (dirs.), *Derecho Agrario Italo Latinoamericano. En homenaje al Profesor Antonio Carrozza*, Buenos Aires.
- Orlando P.R (1997), *El proceso de internacionalización del derecho agrario*, Santa Fe.
- Vivanco A. (1988), *Comunicación a la Jornada Nacional de Derecho Agrario en homenaje al Profesor Garbarini Islas*, Buenos Aires.
- Zeledón Zeledón R. (2001), *Prólogo*, en: A. Massart, *Síntesis de derecho agrario*, San José.
- Zeledón Zeledón R. (2003), *Derecho agrario – nuevas dimensiones*, Curitiba.
- Zeledón Zeledón R. (2015), *De las escuelas clásicas a los institutos y la teoría general. Hacia una teoría pura del derecho agrario contemporáneo. Discurso académico*, en: *Memorias del IX Congreso Americano de Derecho Agrario*, Panamá.

EVOLUTION OF AGRICULTURAL LAW 50 YEARS AFTER THE *TEORIA DELLA AGRARIETÀ*

Summary

The existence or absence of general principles specific and exclusive to agricultural law that would justify its autonomy has been debated for years. Faced with the impossibility of identifying them, Antonio Carrozza proposed a change in the approach and searched for the foundations of autonomy within specific legal institutions that could be grouped under the common denominator of *agrarietà*, thus giving birth, in 1972, to his theory of *agrarietà* based on the biological cycle. Nowadays, the autonomy of agricultural law is undisputed. In fact, its constant evolution has been studied for years and the question we, like Professor Roman Budzinowski, ask is: what is agricultural law today?

Keywords: agricultural law, autonomy, food law, environmental law

L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AGRARIO A 50 ANNI DALLA “TEORIA DELL'AGRARIETÀ”

Riassunto

Per anni si è discusso dell'esistenza o meno dei principi specifici ed esclusivi del diritto agrario che ne giustificassero l'autonomia. Di fronte all'impossibilità di identificarli, Antonio Carrozza propose di cambiare metodo e si mise a cercare i fondamenti della suddetta autonomia nell'ambito degli istituti giuridici particolari che potessero raggrupparsi attorno a un denominatore comune dell'agrarietà. Nasce così, nel 1972, la sua Teoria dell'agrarietà basata sul ciclo biologico. Attualmente l'autonomia del diritto agrario non viene messa in discussione. Da anni ne studiamo la continua evoluzione e ci poniamo la domanda, come il Professor Roman Budzinowski: cos'è il diritto agrario oggi?

Parole chiave: diritto agrario, autonomia, diritto alimentare, diritto ambientale

JOANNA MUCHA*

ORCID: 0000-0001-5931-6964

Refleksje nad modelem rozpoznawania przez sądy spraw cywilnych z zakresu prawa rolnego

1. W stwierdzeniu, że nie sposób doszukać się w przepisach kodeksu postępowania cywilnego¹ spójnej regulacji poświęconej rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa rolnego, z pewnością nie ma nic odkrywczego. Każdy, kto dysponuje pobieżną nawet wiedzą na temat regulacji procesowych i świadomością zmian w jej obrębie w ciągu ostatnich tylko lat, zapewne podziela wrażenie, że ustawodawca dostrzega obecność rolników w postępowaniu sądowym jedynie w kontekście kwalifikacji działalności rolniczej jako działalności gospodarczej.

Tymczasem wzmożone w ostatnim czasie zainteresowanie potencjalną kodyfikacją prawa rolnego² może być potraktowane także jako okazja do postawienia pytania o to, czy w przestrzeni postępowania cywilnego znalazłoby się jednak, na wzór innych państw, jak Włochy³ czy Niemcy⁴, miejsce

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805).

² Zagadnienie to już dużo wcześniej było przedmiotem naukowego zainteresowania Jubilata – zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. 2, s. 27 i n.; idem, *Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 13 i n.

³ Legge 2 marzo 1963, n. 320. Disciplina delle controversie innanzi alle Sezioni specializzate agrarie (G.U. 30 marzo 1963, n. 86), http://www.edizionieuropee.it/law/html/9/zn28_02_023.html [dostęp: 27.01.2022].

⁴ Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen, Vom 21. Juli 1953, (BGBl I S. 667), <http://www.gesetze-im-internet.de/lwvfg/> [dostęp: 27.01.2022].

na rozpoznawanie spraw z zakresu prawa rolnego, nieutożsamionych tylko z obrotem gospodarczym, w jakiejś poświęconej im formule. Pytanie to zyskuje na znaczeniu również na tle zauważalnej, nasilającej się tendencji do rozbudowywania kodeksu o kolejne postępowania odrębne, oparte na zmodyfikowanych wobec postępowania zwykłego zasadach dochodzenia roszczeń w coraz to nowych kategoriach spraw.

Skupienie regulacji na określonym rodzaju spraw ma wiele zalet. Pozwala między innymi na większą trafność i stabilność rozstrzygnięć, może przyspieszać i usprawniać postępowanie, co generalnie wzmacnia w społeczeństwie zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Musi być jednak uzasadnione. Celem niniejszych rozważań jest zatem ustalenie, czy w świetle obowiązujących przepisów, ale także utrwalonych poglądów doktryny istnieją przesłanki, by nadać rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa rolnego cechy modelu rozumianego jako pewien schemat czy konstrukcja oparta na wspólnych elementach. Takim elementem może być specyfika reguł (przebiegu i czynności) właściwa postępowaniom odrębnym, ale może to być także powierzenie ich rozpoznawania specjalnie przystosowanym do tego organom procesowym. Właściwe badania warto poprzedzić próbą poszukania śladów poparcia dla poddanych analizie koncepcji w argumentach historycznych.

Niniejsze opracowanie jest rezultatem badań dedykowanych Profesorowi Romanowi Budzinowskiemu z okazji Jego Jubileuszu.

2. Sytuując początkowy moment przeglądu regulacji procesowych dotyczących spraw związanych z prawem rolnym w okresie międzywojennym, w pierwszej kolejności należy wskazać, że co prawda kodeks postępowania cywilnego z 1930 r.⁵ nie odnosił się do rozważanej kategorii spraw wprost, jednak w strukturze wymiaru sprawiedliwości funkcjonowały przejęte z wcześniejszej regulacji obowiązującej na obszarze Królestwa Polskiego⁶ wydziały handlowe, powołane w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, w sądach

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 651).

⁶ Tworzenie tzw. kompletów handlowych w sądach okręgowych na wspomnianym obszarze przewidywały już Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim z 19 sierpnia 1917 r. Do ich kompetencji należało rozpoznawanie spraw handlowych. Zob. T. Ereciński, *Sądy gospodarcze w obliczu spodziewanych zmian kodeksu postępowania cywilnego*, w: A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński (red.), *Honeste Procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa 2018, Lex/el.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 12, poz. 93).

okręgowych, którym podlegały „miejscowości o znaczniejszym ruchu handlowym”. W myśl przepisu art. 21 § 1 rozporządzenia rozpoznawały one jako sądy pierwszej instancji sprawy handlowe „wymienione w ustawach” w składzie jednego sędziego zawodowego i dwóch sędziów handlowych.

Co istotne dla niniejszych rozważań, przedmiot owych spraw handlowych determinowany był wywodzącym się z kodeksu handlowego pojęciem czynności handlowych, te zaś na mocy przepisu art. 498 § 1 kodeksu handlowego (k.h.)⁸ obejmowały czynności prawne kupca, związane z prowadzeniem jego przedsiębiorstwa. Pojęcie to stanowiło zatem pochodną definiowania podstawowego dla całego kodeksu handlowego, kluczowego terminu „kupiec”, pozostając w ścisłej od niego zależności⁹. Jak wskazuje się w literaturze, nawiązując przy tworzeniu aktu prawnego mającego stanowić podstawę dla prawa handlowego przede wszystkim do unormowań niemieckich, w odniesieniu do definicji kupca ustawodawca polski zachował autonomiczne rozwiązania¹⁰. Przyjmując zatem w art. 2 § 1 k.h., iż kupcem jest, kto we własnym imieniu prowadzi przedsiębiorstwo zarobkowe, wyłączył zarazem z zakresu tego pojęcia prowadzących gospodarstwo rolne i zrównane z nim gospodarstwa leśne, ogrodowe, hodowlane, rybne, łowieckie i pszczelarckie, których na podstawie art. 2 § 2 k.h. nie uważano za przedsiębiorstwa zarobkowe, co w świetle współczesnych omawianym regulacjom poglądów miało stanowić „koncesję na rzecz zapatrywań stanowych, które sięgają epoki feudalizmu i nawiązują do roli, jaką odgrywała ziemia w dawniejszym ustroju politycznym i społecznym”¹¹. Nie było to jednak wyłączenie bezwzględne. Z jednej strony bowiem prowadzący gospodarstwo rolne w większym rozmiarze¹² mógł zażądać wpisania do rejestru handlowego,

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502).

⁹ L. Górnicki, *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3644, Przegląd Prawa i Administracji 101, s. 81 i 85.

¹⁰ Ibidem, s. 79 i n.; J. Sułkowski, *Polski kodeks handlowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, z. 1, s. 97.

¹¹ J. Sułkowski, *Polski kodeks...*, s. 97.

¹² O tym, jakim gospodarstwom rolnym przypisywano przymiot gospodarstw w większym rozmiarze, rozstrzygały przepisy wydanego na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 22 sierpnia 1934 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami Skarbu, Sprawiedliwości oraz Przemysłu i Handlu w sprawie określenia, jakie gospodarstwa rolne uważa się za prowadzone w większym rozmiarze (Dz.U. Nr 79, poz. 740). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia za gospodarstwa rolne prowadzone w większym rozmiarze uważało się gospodarstwa, które: a) prowadzą rachunkowość rolniczą według zasad prawidłowej rachunkowości kupieckiej przynajmniej przez okres dwóch lat przed zgłoszeniem do rejestru handlowego; b) wykażą na podstawie wspomnianej rachunkowości, iż dochód

zyskując pozycję prawną kupca¹³. Z drugiej strony wspomniane wyłączenie nie odnosiło się do prowadzących gospodarstwo rolne, z którym związane było przedsiębiorstwo uboczne, jak np. cukrownia, gorzelnia czy tartak¹⁴ prowadzone w większym rozmiarze. Podmioty takie były na mocy przepisu art. 8 k.h. kupcami rejestrowymi bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek aktywności nakierowanej na uzyskanie tego statusu, a więc z mocy prawa¹⁵. Zatem w powyższym zakresie czynności związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego jako czynności kupca mieściły się w kategorii czynności handlowych.

W konsekwencji należy zakładać, że wynikające z nich spory były poddane pod rozpoznanie wydziałów handlowych, co ważne, wprawdzie według ogólnych przepisów o postępowaniu, jednak przed sądem o wyspecjalizowanym składzie, zapewniającym rozpoznanie i rozstrzyganie spraw z uwzględnieniem ich specyfiki. Faktem jednak jest, że kognicja wydziałów handlowych wiązała się bezpośrednio nie tyle z okolicznością prowadzenia gospodarstwa rolnego, ile z uczestnictwem w obrocie kupieckim. *A contrario* w przypadku podmiotów prowadzących gospodarstwo rolne (a także leśne, ogrodowe, hodowlane, rybne, łowieckie i pszczelarskie) niespełniających kryteriów pozwalających objąć ich definicją kupca ustawodawca nie oferował żadnych instrumentów wprowadzających „specjalizację” do postępowania sądowego z ich udziałem – toczyło się ono według ogólnych przepisów kodeksu postępowania cywilnego z ewentualnym uwzględnieniem odrębności postępowania nakazowego lub upominawczego jako jedynych funkcjonujących wówczas dwóch postępowań odrębnych.

Powojennej zmianie ustroju gospodarczego i politycznego towarzyszyła swoista negacja międzywojennych osiągnięć myśli i tradycji prawniczej, wyraźnie odcisniętych na przyjmowanych wówczas regulacjach i wprowadzanych instytucjach. W nurt ten wpisało się uchylene podstaw normatywnych do tworzenia wydziałów handlowych¹⁶, a tym samym do utrzymywania wy-

brutto w okresie jednego roku, poprzedzającego zgłoszenie do rejestru handlowego, wyniósł nie mniej niż 50 000 zł.

¹³ Z tego powodu prowadzący gospodarstwo rolne w większym rozmiarze określany był jako kupiec rejestrowy z własnej woli lub kupiec rejestrowy fakultatywny. Zob. L. Górnicki, *Przewodnie konstrukcje...*, s. 84.

¹⁴ J. Sułkowski, *Polski kodeks...*, s. 98.

¹⁵ Podmioty takie należały do kategorii kupców obligatoryjnych. Zob. L. Górnicki, *Przewodnie konstrukcje...*, s. 84–85.

¹⁶ Ustawą z 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 237) uchylono art. 21 rozporządzenia – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., który przewidywał tworzenie w sądach okręgowych wydziałów handlowych.

specjalizowanych organów sądowych do rozpoznawania spraw wynikających z czynności kupieckich¹⁷. Wydziały handlowe zostały w praktyce zastąpione pozostającym poza strukturą sądownictwa powszechnego Państwowym Arbitrażem Gospodarczym, powołanym na mocy dekretu z 5 sierpnia 1949 r.¹⁸ do rozstrzygania sporów między państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi jednostkami gospodarki uspołecznionej. Postępowaniem arbitrażowym objęto konsekwentnie spory z udziałem państwowych gospodarstw rolnych, nieco później zaś przekazano mu spory pomiędzy kółkami rolniczymi oraz między jednostkami gospodarki uspołecznionej podlegającymi orzecznictwu państwowego arbitrażu gospodarczego a kółkami rolniczymi¹⁹, a także związkami tych kółek²⁰.

Wspomniany dekret przewidywał dwie drogi rozpoznawania spraw: zasadniczą było postępowanie arbitrażowe, jednak dopuszczono powierzenie ich rozpoznawania „innym sądom niż sądy powszechne” na mocy ustaw szczególnych. Dotyczyło to np. dochodzenia przez państwowe gospodarstwa rolne od Skarbu Państwa – Nadleśnictwa Państwowego odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez dziką zwierzynę. Dla tego rodzaju roszczeń właściwa była droga postępowania przed sądami rozjemczymi do spraw o wynagrodzenie szkód łowieckich, które traktowane były jako sądy szczególne, stąd właściwość ich wyłączała właściwość zarówno sądów powszechnych, jak i państwowych komisji arbitrażowych (choćby rozpoznawanie odwołań od orzeczeń tych sądów należało już do ówczesnych sądów wojewódzkich)²¹.

Kolejne przemiany ustrojowe zainspirowały ustawodawcę do zastąpienia postępowania przed państwowym arbitrażem gospodarczym przywróceniem

¹⁷ Na marginesie warto odnotować, że regulacja kodeksu handlowego z 1934 r. w zakresie czynności kupieckich utrzymała się do 1964 r., kiedy poszczególne ich typy zostały przeniesione do kodeksu cywilnego, jednak – jak wskazuje się w doktrynie – w zmodyfikowanej postaci. Zob. K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 28–29. Uchylenie przepisów o czynnościach handlowych nastąpiło w art. VI § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94) z dniem 1 stycznia 1965 r.

¹⁸ Dekret z 5 sierpnia 1949 r. (Dz.U. poz. 340 ze zm.).

¹⁹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 24 września 1966 r. w sprawie przekazania do postępowania arbitrażowego niektórych sporów o prawa majątkowe (Dz.U. Nr 41, poz. 249). Znalazło to następnie potwierdzenie w zastępującej dekret z 5 sierpnia 1949 r. ustawie z 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. poz. 183), gdzie jako strony postępowania wymienione są zarówno kółka rolnicze, jak i ich związki.

²⁰ Orzeczenie Głównej Komisji Arbitrażowej z 30 stycznia 1968 r., BO-4947/67, OSP 1968/9/189, LEX nr 1111252. W powołanej wyżej, późniejszej niż powołane orzeczenie ustawie związku kółek rolniczych są już wskazane jako strony postępowania.

²¹ Orzeczenie SN z 6 maja 1953 r. (II C 234/53, OSNCK 1954/2/39, LEX nr 117534).

kompetencji do rozpoznawania sporów o charakterze gospodarczym sądom powszechnym: poprzez powołanie „jednostek organizacyjnych do spraw gospodarczych (sądów gospodarczych)” oraz wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. Nastąpiło to w ustawie z 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych²². Ustawa ta zdefiniowała pojęcie sprawy gospodarczej, wiążąc je z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z uwagi na to, że wówczas obowiązywała już ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r., na podstawie której działalnością taką była także działalność w rolnictwie, choć w zakresie wskazanym w jej treści wyłączoną z ewidencjonowania²³, nie ulegało wątpliwości, że sprawy z nią związane traktowane były na gruncie wspomnianej ustawy jako sprawy gospodarcze.

Termin „sprawa gospodarcza” w zasadzie analogicznie, choć z ograniczeniem jego stosowania tylko do postępowania odrębnego, zdefiniowano w ówczesnym przepisie art. 479 § 1 k.p.c., jednocześnie w przepisie art. 479² § 2 k.p.c., wyłączając stosowanie regulacji o postępowaniu w sprawach gospodarczych pierwotnie do spraw, w których przynajmniej jedną ze stron był indywidualny rolnik w zakresie prowadzonej przez niego działalności wytwórczej, dotyczącej produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodnictwa i sadownictwa, później zaś do spraw dotyczących działalności wytwórczej osób fizycznych w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Wyłączenie to spowodowało daleko idące wątpliwości interpretacyjne, sprowadzające się do pytania, w jakim postępowaniu i przed

²² Pierwotna wersja opublikowana w Dz.U. z 1989 r. Nr 33, poz. 175, zaś po raz ostatni tekst jednolity opublikowano w Dz.U. z 2016 r., poz. 723. Utraciła ona moc na podstawie ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469).

²³ W ustawie o działalności gospodarczej początkowo mowa była o „czynnościach handlowych polegających na sprzedaży nie przetworzonych produktów rolnych, ogrodniczych, sadowniczych, hodowlanych, w tym mięsa z uboju gospodarczego, runa leśnego, owoców leśnych, posiłków domowych” (art. 9 ust. 2 pkt 3), a także o „działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, ogrodnictwa oraz sadownictwa” (art. 10 pkt 1). Z czasem zakresem art. 9 objęto także wynajmowanie turystom przez rolników pokoi lub miejsc na ustawienie namiotów w obrębie gospodarstwa, sprzedaż posiłków i świadczenie usług z tym związanych (pkt 4 dodany został w ustawie 9 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 884) z dniem 1 lipca 1998 r.

jakim sądem powinny być rozpoznawane sprawy związane ze wskazanymi aspektami działalności rolniczej.

Stanowiska w tym zakresie pozostawały niejednolite przez cały czas obowiązywania omawianych przepisów. Wskazywano, że uczynione w przepisach kodeksu wyłączenie można było rozumieć ściśle lub rozszerzająco. Ścisła wykładnia, uwzględniająca dosłowne brzmienie przepisu oraz jego lokalizację, prowadziła do stanowiska, że wskazane wyłączenie odnosiło się jedynie do odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych i że w konsekwencji sprawy wymienione w przytoczonym przepisie w dalszym ciągu były objęte klauzulą ogólną z art. 2 ustawy z 1989 r. Następstwem zaś wyłączenia – wobec treści art. 1 tej ustawy – było rozpatrywanie tych spraw przez sądy gospodarcze w zwykłym trybie procesowym. Wykładnia rozszerzająca prowadziła natomiast do wniosku, że sprawy, o których mowa, w ogóle miały być wyłączone spod kompetencji sądów gospodarczych, co oznaczało rozpoznawanie ich na zasadach ogólnych przez sądy cywilne (wydziały cywilne)²⁴. W uchwale z 18 marca 1991 r.²⁵ Sąd Najwyższy uznał, że sprawa z powództwa kontraktującego przeciwko rolnikowi prowadzącemu działalność wytwórczą w zakresie produkcji zwierzęcej jest sprawą gospodarczą wyłączoną spod kompetencji sądów gospodarczych, powołując się na genezę wskazanego wyłączenia motywowanego dążeniem do niewydłużania drogi wymienionych w przepisie osób do siedzib sądów rozstrzygających sprawy wynikłe z ich działalności, a nadto zachowaniem wobec rolników indywidualnych dotychczasowych zasad postępowania²⁶.

Natomiast w uchwale z 16 maja 1991 r. uzupełnił powyższe stanowisko, wskazując, że wykładnia przepisu art. 479² § 2 k.p.c. rozszerzająca zawarte

²⁴ Uchwała SN 7 sędziów z 18 marca 1991 r. (III CZP 9/91, OSNC 1991/8-9/98, LEX nr 3645).

²⁵ Ibidem.

²⁶ W krytycznej glosie do cytowanej uchwały wskazuje się jednak, że powoływanie się na „niedoskonałą recepcję” projektu jest o tyle nieuzasadnione, że pomiędzy obowiązującym przepisem a art. 479¹ § 5 projektu rządowego, na który zwraca uwagę Sąd Najwyższy, istnieje zasadnicza różnica w treści. Pierwszy wskazuje na wyłączenie, w sprawach objętych jego zakresem, regulacji zawartej w dziale IVa (*verba legis*: „Przepisów niniejszego działu nie stosuje się w sprawach...”), drugi zaś stanowi *expressis verbis*, że osoby wymienione w przepisie nie są podmiotami gospodarczymi w rozumieniu ustawy, co automatycznie wyłączało omawiane sprawy spod kompetencji sądów gospodarczych. Ten ostatni skutek był zatem wynikiem prostego zabiegu legislacyjnego polegającego na pozbawieniu, na gruncie ustawy, osób wymienionych w art. 479² § 2 k.p.c. statusu podmiotów gospodarczych: sprawy z ich udziałem nie były objęte ogólną klauzulą poddającą kognicji sądów gospodarczych sprawy cywilne między podmiotami gospodarczymi. Zob. J. Naworski, *Glosa do uchwał SN: z 16 maja 1991 r., III CZP 39/91 oraz z 18 marca 1991 r., III CZP 9/91*, OSP 1992, z. 10/212, Lex/el.

w nim wyłączenia byłaby wykładnią *contra legem*. Zatem skoro wyłączenie dotyczy indywidualnego rolnika jedynie w zakresie prowadzonej przez niego działalności wytwórczej, dotyczącej produkcji roślinnej, zwierzęcej, ogrodnictwa i sadownictwa, który to zakres nie wyczerpuje uniwersalnego pojęcia gospodarczej działalności w dziedzinie rolnictwa, to sprawa gospodarcza, w której przynajmniej jedną ze stron jest indywidualny rolnik w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej innej niż powyżej określona, w szczególności usługowej czy handlowej, należy w myśl art. 1 ustawy o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych do kompetencji sądów gospodarczych²⁷.

W literaturze wskazywano na nietrafność zapatrywań Sądu Najwyższego, przyjmując ostatecznie, że wyłączenie, o jakim mowa w analizowanym przepisie, oznacza tylko odstąpienie od stosowania przepisów o postępowaniu odrębnym, co jest przejawem szczególnego traktowania osób, które co prawda prowadzą działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa, ale z uwagi na zazwyczaj niewielki zakres, osobiste z reguły wykonywanie, brak aparatu administracyjnego i dokumentowania prowadzonej działalności gospodarczej lub ograniczony jej zakres zasadna jest ich ochrona przed obostrzeniami i uproszczeniami proceduralnymi charakteryzującymi postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych. Natomiast rolnik podejmujący działalność niemieszczącą się w katalogu owych wyłączeń na gruncie kodeksu postępowania cywilnego traktowany był jak każdy przedsiębiorca (podmiot gospodarczy), a sprawy w zakresie tej działalności rozpoznawane miały być przez sądy gospodarcze w odrębnym postępowaniu²⁸. Zapatrywania tego nie zmieniło zastąpienie ustawy o działalności gospodarczej ustawą o swobodzie działalności gospodarczej²⁹.

Uchylenie przepisów o postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych³⁰ wymagało ustalenia pozycji rolnika na nowo. Na tle nowego stanu

²⁷ Uchwała SN z 16 maja 1991 r. (III CZP 39/91, LEX nr 3677).

²⁸ J. Naworski, *Glosa...*

²⁹ Ustawa z 2 lipca 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168) uchylona ustawą z 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650). Tytułem przykładu można powołać uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 16 grudnia 2008 r. (III CZP 102/08, OSNC 2009, nr 5, poz. 65), gdzie wyraźnie rozstrzygnięto, że sprawy gospodarcze z udziałem rolników w zakresie działalności innej niż wymieniona w art. 479² § 2 k.p.c., np. łąkarstwa, suszarnictwa, zielarstwa, przechowalnictwa, nasiennictwa, są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym na zasadach właściwych dla innych spraw gospodarczych.

³⁰ Ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381).

prawnego – wobec pozostawienia w mocy ustawy o rozpoznawaniu przez sąd spraw gospodarczych i utrzymania w strukturze sądownictwa powszechnego wydziałów gospodarczych – odstąpiono od kontrowersyjnej wykładni wyrażonej w uchwale z 18 marca 1991 r. pod rządami nieobowiązującego już wówczas przepisu art. 479¹ § 1 k.p.c. W konsekwencji przyjęto, że rolnik, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności, jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43¹ k.c., o ile działalność ta posiada cechy właściwe działalności gospodarczej, a wynikające stąd sprawy jako gospodarcze podlegają rozpoznawaniu przez sądy gospodarcze według przepisów o postępowaniu zwykłym. Uznano przy tym, że na kwalifikację tę nie wpływają ani przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ani nieaktualne już wobec postępu cywilizacyjnego i technologicznego względy społeczne, polegające na łagodzeniu skutków nadmiernego oddalenia rolników od siedzib sądów gospodarczych³¹. Wskazywano też, że ujednoczenie postępowania cywilnego przez poddanie tym samym regułom wszystkich sporów cywilnoprawnych, zarówno prowadzonych między przedsiębiorcami, jak i innymi uczestnikami obrotu cywilnoprawnego, podważyło sens funkcjonującego wcześniej wyłączenia spod zasad postępowania odrębnego dochodzenia roszczeń wynikających ze wskazanych w uchylonym przepisie art. 479¹ § 2 k.p.c. rodzajów działalności rolniczej³².

Przywracając postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych ustawą z 4 lipca 2019 r.³³, ustawodawca nie powielił poprzednio obowiązującej regulacji w zakresie wyłączeń w odniesieniu do określonych kategorii działalności rolniczej. Przesądziło to o tym, że w obecnym stanie prawnym wszelkie sprawy dotyczące działalności rolniczej spełniającej kryteria działalności gospodarczej podlegają rozpoznaniu w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Jednak w myśl przepisu art. 458⁶ § 1 k.p.c. na wniosek rolnika (będącego przedsiębiorcą – osobą fizyczną) złożony w określonym terminie sąd rozpoznaje sprawę z pominięciem przepisów o tym postępowaniu odrębnym.

³¹ Uchwała SN z 26 lutego 2015 r. (III CZP 108/14, Lex nr LEX nr 1646366) wydana na tle stanu faktycznego, w którym z powództwem przeciwko przedsiębiorcy o roszczenie wynikające z umowy kontraktacji wystąpił producent rolny – rolnik prowadzący działalność wytwórczą w zakresie produkcji zwierzęcej.

³² T. Zembrzuski, *Powództwo rolnika przed sądem gospodarczym*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 11, s. 604.

³³ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469).

Jednak sprawy sądowe z udziałem rolników to nie tylko sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Co ciekawe, jedną z pierwszych materii, jaka została poddana regulacji stosunkowo szybko po odzyskaniu niepodległości, były spory zbiorowe między robotnikami rolnymi a pracodawcami. Na mocy ustawy z 1 sierpnia 1919 r.³⁴ tego rodzaju spory pracownicze powierzono do załatwiania trzem pozostającym poza strukturą sądownictwa organom: inspektorom pracy w rolnictwie, komisji polubownej i komisji rozjemczej, przy czym postępowania przed dwoma pierwszymi miały charakter polubowny, komisja rozjemcza zaś była wyposażona w kompetencje orzecznicze.

W okresie nieco późniejszym w rozporządzeniu Prezydenta RP o sądach pracy³⁵ co prawda wyłączono spod właściwości tych nowo tworzonych sądów spory wynikające z umów o pracę lub naukę zawodową w gospodarstwach rolnych i leśnych oraz w przedsiębiorstwach z nimi związanych, które nie mają przeważającego charakteru przemysłowego lub handlowego, jednak wyposażono właściwe organy w upoważnienie do rozszerzenia ich kompetencji na te właśnie spory, do czego – jak wskazuje się w literaturze – nigdy nie doszło³⁶. W okresie powojennym spory pracownicze w rolnictwie podzieliły los sądownictwa w sprawach z zakresu prawa pracy. Ostatecznie w przepisach o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy uregulowanym w kodeksie postępowania cywilnego już dość wcześnie, bo w 1985 r. (a więc wraz z wprowadzeniem sądów pracy i ubezpieczeń społecznych w ramy sądownictwa powszechnego), definicją pracownika, ukształtowaną na potrzeby tego postępowania, objęto wyraźnie również członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej i osobę świadczącą pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą (art. 476 § 5 pkt 1 k.p.c.).

W okresie wspomnianych przemian ustrojowych, w związku z wejściem w życie systemu ubezpieczeń społecznych rolników i powołaniem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego³⁷, regulacją unormowaną już w tym czasie postępowania odrębnego w sprawach w zakresie ubezpieczeń społecznych objęto także sprawy z odwołań od decyzji jej prezesa dotyczące

³⁴ Ustawa o załatwianiu zatargów zbiorowych pomiędzy pracodawcami a pracownikami rolnymi (Dz.U. Nr 65, poz. 394), która przestała formalnie obowiązywać dopiero z dniem 1 maja 1954 r.

³⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. Nr 37, poz. 350).

³⁶ A. Dziadzio, w: K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy*, t. VI: *Procesowe prawo pracy*, Warszawa 2016, Lex/el.

³⁷ Ustawą z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 266).

świadczeń wymienionych w przepisie art. 476 § 2 i 3 k.p.c. Nie oznacza to, że wcześniej rolnicy byli wyłączeni spod reguł tego nowego wówczas postępowania odrębnego³⁸ – pierwotnie byli objęci jego zakresem, podlegając ubezpieczeniu społecznemu obsługiwanemu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych³⁹, zaś przed jego dodaniem do kodeksu sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należały do kognicji okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych jako sądów szczególnych⁴⁰.

Równocześnie nie ulegało wtedy wątpliwości, że sprawy z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa dotyczące mienia stanowiącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa mogą mieć charakter gospodarczy⁴¹. Stanowisko takie utrzymywało się mimo zmian w stanie prawnym w zakresie rozpoznawania spraw gospodarczych również wobec następców prawnych Agencji. Aktualnie sprawy z udziałem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, choćby z tytułu roszczeń wskazanych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi⁴² czy o kształtowaniu ustroju rolnego⁴³, mogą być rozstrzygane według przepisów o postępowaniu zwykłym (w wydziałach cywilnych), jak i z uwzględnieniem odrębności postępowania w sprawach gospodarczych.

Dla dopełnienia obrazu należy także wskazać kompetencję wydziałów cywilnych w tak charakterystycznych sprawach, jak dziedziczenie gospodarstw rolnych, zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego czy roszczenia związane z dzierżawą gruntów rolnych w obrocie cywilnoprawnym, ochroną prawa własności, w zakresie ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, agroturystyką czy naruszeniem posiadania gruntów rolnych (choć to ostatnie według uproszczeń przewidzianych w przepisach art. 478–479

³⁸ Wprowadzone do kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 20, poz. 85), która uchyliła wcześniej obowiązującą ustawę z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 39, poz. 231).

³⁹ B. Wierzbowski, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 441.

⁴⁰ Które z kolei zastąpiły funkcjonujące od 1946 r. na podstawie ustawy z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 71, poz. 476) okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych. Szerzej: A. Dziadzio, w: K.W. Baran (red.), *System Prawa...*

⁴¹ Uchwała SN z 27 sierpnia 1996 r. (III CZP 90/96, OSNC 1996/12/157, LEX nr 25915), w której rozważano co prawda kwestię zwolnienia Agencji od obowiązku uiszczania opłat sądowych, jednak wyrosła na tle dochodzenia przeciwko niej zapłaty z tytułu robót budowlanych.

⁴² Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2243).

⁴³ Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655).

k.p.c. o postępowaniu odrębnym). Jednocześnie należy się spodziewać, że do roszczeń z tytułu własności intelektualnej w zakresie rolnictwa i żywności stosować się będą przepisy niedawno wprowadzonego do kodeksu postępowania odrębnego przed sądem do spraw własności intelektualnej, zaś planowane dopiero kolejne postępowanie odrębne – w sprawach z udziałem konsumentów – obejmie, jeśli wejdzie w życie, spory między producentami rolnymi a osobami fizycznymi.

Na podstawie tego skrótego i niepełnego przeglądu poprzednich i obowiązujących regulacji można stwierdzić, że ustawodawca nie widział potrzeby kompleksowego regulowania rozpoznawania spraw z zakresu prawa rolnego. Wobec takiego ich rozproszenia pomiędzy różne sądy i różne procedury trudno dopatrywać się jakiegokolwiek modelu w tym obszarze. Nie sposób jednak nie dostrzegać zalet poddania rozpoznawania spraw według ujednoczonych standardów. Sprzyja to bowiem spójności orzecznictwa, a przez uwzględnianie specyfiki badanych spraw również większej jego poprawności, a tym samym stabilności, w konsekwencji zaś buduje zaufanie do organów wymiaru sprawiedliwości i sprzyja społecznemu poczuciu pewności prawa. Taki stan rzeczy może być osiągnięty na dwa niewykluczające się sposoby: jedność reguł i jedność organu. W pierwszej kolejności badaniu zostanie poddana kwestia, czy w obecnym stanie prawnym istnieją warunki do modelowania rozpoznawania spraw z zakresu prawa rolnego poprzez poddanie ich swoistym odrębnym procedurom (w postępowaniu odrębnym), następnie zaś – czy możliwe jest modelowanie poprzez wprowadzenie specjalistycznego organu procesowego.

3. Uzasadnienie wprowadzenia postępowań odrębnych jest ściśle powiązane z celem postępowania cywilnego: skoro celem tym jest rzetelne załatwienie sprawy⁴⁴, to trzeba przyjąć, że w ocenie ustawodawcy w odniesieniu do niektórych kategorii spraw przepisy o postępowaniu zwykłym nie są w pełni odpowiednie do jego osiągnięcia, to jest dla „jak najlepszego ich rozstrzygnięcia ze względu na interes społeczny oraz interes zainteresowanych osób”⁴⁵. Konkretyzując ten cel do postępowań odrębnych, można by go opisać jako rzetelne załatwienie spraw określonego rodzaju. W sferze konstrukcyjnej uwidacznia się to w wykluczeniu stosowania pewnych instytucji procesowych czy przepisów ogólnych lub w modyfikacji w określonym

⁴⁴ S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 55–56.

⁴⁵ T. Ereciński, *Postępowania odrębne*, w: Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1987, s. 484.

zakresie zasad ogólnego postępowania procesowego⁴⁶, przy jednoczesnej niemożności lub niecelowości unormowania zakładanych odstępstw w ramach poszczególnych instytucji o znaczeniu ogólnym⁴⁷. Z drugiej strony nie należy zapominać, że rozpoznawanie spraw według reguł zmodyfikowanych, lecz wspólnych dla nich wszystkich, może mieć miejsce tylko wtedy, gdy są one jednego lub zbliżonego rodzaju. Przy nadmiernej niejednorodności nie jest to możliwe⁴⁸.

Zrealizowanie przypisanego postępowaniom odrębnym celu wymaga więc właściwego oznaczenia ich zakresów w taki sposób, by objęły one sprawy, wobec których możliwe będzie skonstruowanie wspólnych, jednolicie modyfikujących przepisy o postępowaniu zwykłym zasad. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca czyni to na dwa sposoby: albo wskazuje w zwykłe zamkniętym katalogu rodzaje spraw (jak np. w postępowaniu w sprawach małżeńskich czy dotyczących stosunków między rodzicami i dziećmi), ewentualnie charakter roszczeń (jak w postępowaniu nakazowym czy upominawczym), do których przepisy regulujące dane postępowanie mają zastosowanie, albo zakreśla go poprzez wprowadzenie – na potrzeby konkretnych postępowań odrębnych – definicji legalnych spraw podległych temu postępowaniu. Taka technika została przyjęta w postępowaniach odrębnych w sprawach gospodarczych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, gdzie w *definiendum* wspomnianych definicji wprowadzono dodatkowo specyficzne dla tych postępowań kategorie pojęciowe: „sprawa gospodarcza” (art. 458² k.p.c.), „sprawa z zakresu prawa pracy” (art. 476 § 1 k.p.c.) i „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 476 § 2 i 3 k.p.c.). Zauważalna jest przy tym pewna konsekwencja: tam, gdzie w nazwie postępowania odrębnego pojawia się określenie „w sprawach”, ustawodawca decyduje się na definiowanie tego pojęcia na potrzeby określonego postępowania odrębnego.

Podjęcie rozważań na temat dopuszczalności i możliwości poddania spraw wynikających z prawa rolnego odrębnym zasadom proceduralnym wymaga skoncentrowania się w pierwszej kolejności właśnie na zakresie tego

⁴⁶ B. Dobrzański, *Interwencja uboczna w sprawach o prawa stanu*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. XV, s. 213.

⁴⁷ P. Grzegorzczak, *Postępowania odrębne w świetle projektowanych zmian kodeksu postępowania cywilnego*, w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 2011, s. 81.

⁴⁸ J. Krajewski, *Sytuacja prawna jednostki gospodarki uspołecznionej w procesie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1969, t. IX, z. 2, s. 8, cyt. za: T. Wiśniewski, w: T. Wiśniewski (red.), *System Prawa Handlowego*, t. 7: *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, Warszawa 2013, s. 14, przyp. 42.

potencjalnego postępowania. Na wstępie należy poczynić jednak trzy założenia. Po pierwsze, przyjęcie koncepcji rozstrzygania spraw z zakresu prawa rolnego w postępowaniu odrębnym oznacza zgodę na znaczne ograniczenie jego przedmiotu do tych spraw, które mając charakter sporny, podlegają rozpoznaniu w procesie. Postępowania odrębne, służąc rozpoznawaniu spraw określonego rodzaju, nie stanowią przecież jakiegoś trzeciego trybu postępowania, przeciwnie – uregulowane w księdze pierwszej części pierwszej kodeksu należą do trybu procesowego. Skutkuje to wyeliminowaniem z jego obrębu tak znaczących spraw, jak choćby kwestie związane z dziedziczeniem gospodarstwa rolnego czy zniesieniem jego współwłasności.

Po drugie, próba nadania treści pojęciu sprawy z zakresu prawa rolnego powinna uwzględniać to, że sprawa taka musi mieć przymiot sprawy cywilnej w rozumieniu przepisu art. 1 k.p.c. Musi mieć zatem charakter cywilnoprawny, to znaczy obejmować roszczenia, których źródłem są stosunki cywilnoprawne, mimo publicyzacji prawa rolnego obecne przecież na jego gruncie⁴⁹. W przeciwnym razie niedopuszczalna byłaby droga sądowa. Oznacza to, że w sposób oczywisty z regulacji ewentualnego postępowania dotyczącego spraw z zakresu prawa rolnego wyłączone są te sprawy, których podłożem są stosunki publicznoprawne (administracyjne)⁵⁰. Trzeba by zatem w konsekwencji przyjąć, że – tak jak to jest w odniesieniu do spraw gospodarczych – sprawy z zakresu prawa rolnego stanowiłyby tylko procesową odmianę spraw cywilnych⁵¹.

Po trzecie, podobnie jak jest to w przypadku spraw gospodarczych⁵², wspomniane stosunki cywilnoprawne należy ujmować w znaczeniu ścisłym, to jest w znaczeniu prawa cywilnego materialnego, co pozwoli z góry wyeliminować z obrębu rozważanego postępowania wszelkie roszczenia, których źródłem mogłyby być zarazem inne stosunki prywatnoprawne (jak z zakresu prawa pracy czy prawa rodzinnego i opiekuńczego), a w konse-

⁴⁹ Jak wskazuje R. Budzinowski, „wzmoczenie ingerencji publicznej powoduje wprowadzenie publicyzację prawa rolnego, ale nie jest to równoznaczne z wypieraniem prawa prywatnego przez prawo publiczne”. Zob. R. Budzinowski, *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 23–24; idem, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 143–144.

⁵⁰ Dla ewentualnego włączenia tego rodzaju spraw do kognicji sądów cywilnych jako spraw cywilnych w znaczeniu formalnym byłaby konieczna wyraźna wypowiedź normatywna.

⁵¹ Tak w odniesieniu do spraw gospodarczych T. Wiśniewski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021, Lex/el.

⁵² Tak R. Kulski, *Komentarz do art. 458²*, w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2020, Legalis.

kwencji zminimalizować przypadki nieuniknionej kolizji pomiędzy różnymi postępowaniami odrębnymi.

Ponadto zgodnie z sygnalizowaną tendencją jeśli ustawodawca zdecydowałby się wprowadzić określenie „postępowanie w sprawach z zakresu prawa rolnego”, powinien zdefiniować pojęcie tych spraw. Sugestii, by ewentualna definicja ustawowa dla optymalnej przejrzystości przybrała postać definicji równościowej w stylizacji semantycznej, towarzyszy jednak wątpliwość, czy możliwe jest skonstruowanie w tym przypadku definicji klasycznej. Kluczowa dla odpowiedzi na to pytanie jest kwestia przedmiotu (zakresu) samego prawa rolnego.

Spośród prezentowanych w doktrynie definicji prawa rolnego⁵³ dla niniejszych rozważań zostanie przyjęta ta, według której prawo rolne to zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane⁵⁴, przy uwzględnieniu nieustannej ekspansji prawa rolnego na nowe obszary stosunków społecznych, będących przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa⁵⁵. W przepisach, inaczej niż w odniesieniu do pojęcia działalności gospodarczej, kategoria działalności rolniczej nie jest definiowana w sposób uniwersalny⁵⁶, co stworzyło dla doktryny okazję, a zarazem konieczność określenia zakresu treściowego tego pojęcia. W najbardziej, jak się wydaje, klasycznym znaczeniu działalność rolnicza ujmowana jest jako kategoria łącząca trojakiemu rodzaju elementy: istnienie odpowiednio zorganizowanego zespołu instrumentów (gospodarstwa rolnego) oraz podmiotu, który tę działalność prowadzi (producenta rolnego), jej efektem zaś mają być produkty rolne. Wyodrębniony jako podstawowy aspekt wytwórczy tej działalności nie wyklucza, a nawet pozwala łączyć ją z aspektem środowiskowym, żywnościowym i terytorialnym, co odpowiada obejmowaniu definicją prawa rolnego zarówno tradycyjnie z nim utożsamianej działalności wytwórczej, jak i prawnej regulacji rynków rolnych,

⁵³ Omówienia ich na tle doktryny polskiej dokonuje R. Budzinowski, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 33–34, natomiast z uwzględnieniem również koncepcji stworzonych na tle innych porządków prawnych w: *Problemy ogólne...*, s. 174 i n.

⁵⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 246.

⁵⁵ R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 29; idem, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 20; idem, *Współczesne tendencje...*, s. 20.

⁵⁶ Choć definicje tej działalności można znaleźć np. w przepisach ustawy o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 333) czy o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 266), to ich znaczenie rozciąga się jedynie na obszar regulowany danym aktem prawnym, a zakres jest warunkowany jego celami.

a także prawa rolno-środowiskowego, prawa rolno-żywnościowego oraz prawa obejmującego rozwój obszarów wiejskich (tzw. prawa wiejskiego)⁵⁷.

Prowadzi to do wniosku, że próby konstruowania definicji klasycznych należy z góry odrzucić. W prostym przełożeniu za „sprawę z zakresu prawa rolnego” należałoby bowiem uznać sprawę wynikającą ze stosunków powstałych w zakresie prowadzonej działalności rolniczej oraz ze stosunków społecznych ściśle z tą działalnością związanych, uwzględniając aspekt wytwórczy, środowiskowy, żywnościowy czy terytorialny, pod warunkiem wszakże, że wszystkie one będą wykazywać się cywilnoprawnym charakterem. Tak szeroko oznaczony przedmiot postępowania sądowego, przy wspomnianym braku ogólnej definicji legalnej działalności rolniczej, a tym samym niemożności odniesienia się – jak ma to miejsce w przypadku elementu sprawy gospodarczej, jakim jest działalność gospodarcza – do definiowania tego pojęcia w innym akcie prawnym, a zarazem przy równoczesnym nieustannym poszerzaniu granic prawa rolnego i jego ekspansji na inne dziedziny prawa, stałby się źródłem wątpliwości interpretacyjnych, rodząc potencjalne kolizje w zakresie mogących znaleźć zastosowanie przepisów, a pewnie i konflikty kompetencyjne pomiędzy sądami.

Jeżeli więc zakres hipotetycznego postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa rolnego miałyby być wyznaczany przez ich definicję, to musiałaby ona być skonstruowana jako definicja nieklasyczna, najlepiej o *definiensie* z budową zakresową.

To z kolei rodzi pytanie, jak szerokie powinno być to definicyjne wyliczenie. Oczywiście, koncepcja, według której odmienności procedury obejmowałyby wszystkie sprawy mieszczące się w zakresie prawa rolnego, zdecydowanie bardziej sprzyjałaby budowaniu jednolitego modelu postępowania. Teoretycznie można by wówczas wydzielić – na kształt rozwiązań zastosowanych w przypadku postępowania w sprawach gospodarczych – sprawy z zakresu prawa rolnego w znaczeniu wąskim (wynikające z działalności rolniczej) oraz szerokim (wynikające ze stosunków związanych z tą działalnością). Rozwiązanie takie jest jednak idealistyczne, gdyż stoi mu na przeszkodzie duża różnorodność stosunków prawnych kształtujących prawo rolne (nawet przy zawężeniu ich do takich, które mają charakter cywilnoprawny). Ta różnorodność wpływa negatywnie na możliwość

⁵⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 195–202, 246; por. idem, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 104 i n. Zob. także rozważania na ten temat w kontekście działalności gospodarczej: I. Hasińska, *Prawno-ekonomiczne ujęcie rolniczej działalności gospodarczej w świetle „Konstytucji Biznesu”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 3, s. 155 i n.

skonstruowania jednolitej dla nich wszystkich procedury, takiej, która na płaszczyźnie procesowej uwzględniałaby jednocześnie odmienności będące podstawą dochodzonych roszczeń stosunków prawnych w zależności od tego, czy wiążą się z działalnością wytwórczą, czy zawierając elementy cywilnoprawne, są powiązane z prawem ochrony środowiska, żywności czy rozwoju obszarów wiejskich.

Co znamienne, na tak szerokie ujęcie nie zdecydował się ani ustawodawca niemiecki, ani włoski. W Niemczech sąd do spraw rolniczych orzeka głównie w sprawach dotyczących umów dzierżawy czy dziedziczenia gospodarstw rolnych⁵⁸, we Włoszech zaś do kompetencji wydziału rolnego należą sprawy wynikające z umów w zakresie prawa rolnego⁵⁹.

Niezależnie od wybranych podstaw selekcji ograniczenie przedmiotowych granic potencjalnego postępowania odrębnego wydaje się więc konieczne. Z pewnością z jego obrębu należałoby wyłączyć sprawy wynikające z działalności wytwórczej i usługowej (o ile strona przeciwna jest przedsiębiorcą) z tego względu, że w obowiązującym stanie prawnym są one kwalifikowane jako sprawy gospodarcze, więc podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów art. 458¹–458¹³ k.p.c. Skoro producent rolny traktowany jest tak samo jak przedsiębiorca, a postępowanie sądowe z udziałem przedsiębiorców jest przedmiotem odrębnego unormowania w kodeksie, to nie ma powodu, by wobec podmiotów kwalifikowanych do tej samej kategorii

⁵⁸ § 1 ustawy o postępowaniu sądowym w sprawach rolnych. Zob. też A. Okońska, *Zakres kognicji sądów powszechnych w Niemczech*, Warszawa 2017, s. 6–7.

⁵⁹ P. Nappi, *Processo agrario*, „Diritto on line”, 2016, [https://www.treccani.it/enciclopedia/processo-agrario_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/processo-agrario_(Diritto-on-line)/) [dostęp: 27.01.2022], gdzie ponadto na podstawie orzecznictwa wymienia się przykładowo sprawy dotyczące: ustalenia dodatku za ulepszenia dokonane na gruncie rolnym przyznanym w osadnictwie częściowym (połownictwa), zapłaty ceny z przetargu na usunięcie lub zużycie trawy zebranej z pastwisk należących do jednostki terytorialnej i podlegających reżimowi własności państwowej, roszczeń przeciwko najemcy o naprawienie szkody wynikłej z opóźnionego zwrotu nieruchomości, zobowiązań wynikających z umowy sprzedaży traw do wypasu trwającej dłużej niż rok, najmu/dzierżawy gospodarstwa rolnego, opłat za przyznanie na rzecz osób prywatnych gruntów należących do państwa, prowincji lub gmin lub innych podmiotów i za ich rolne lub leśno-pasterskie użytkowanie, uprawnień wydzierżawiającego względem dzierżawcy gruntu wiejskiego do wydania części gruntu niezbędnego do odbudowy domu osadniczego, ulepszeń dokonanych przez połownika (*mezzadro*) bez zgody właściciela i niezgodnie z procedurami uprawniającymi, podziału wzrostu zwierząt gospodarskich i innych produktów oraz zysków z umowy dzierżawy bydła. Ponadto A. Germanò wymienia spory dotyczące umów dzierżawy, pozostałości umów połownictwa i osadnictwa (*mezzadria e di colonia*), umów dzierżawy bydła (*soccida*), umów spółki, umów na uprawę sezonową lub płodozmianu (*intercalari*) i wypasu zwierząt. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2001, s. 378.

tworzyć dwie oddzielne procedury (odrzucając, rzecz jasna, nieracjonalną ewentualność tworzenia postępowania w sprawach wiążących się z działalnością wytwórczą w rolnictwie bez wyłączenia ich z zakresu postępowania w sprawach gospodarczych), oparte prawdopodobnie na takich samych odrębnościach wobec postępowania zwykłego. Łatwo bowiem wyobrazić sobie, że ustawodawca, słusznie upatrując podobieństwa w pozycji producenta rolnego do statusu przedsiębiorcy, nie oparłby się pokusie przeniesienia do tego postępowania rozwiązań przyjętych aktualnie dla postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych.

Zawężenie definicji sprawy z zakresu prawa rolnego postawiłoby ustawodawcę przed kolejnym wyzwaniem, jakim byłoby odpowiednie określenie tego postępowania, by nie narazić się z kolei na zarzut nieadekwatności nazwy do zakresu.

Innym problemem, przed jakim stanąłby ustawodawca, normując postępowanie odrębne w sprawach wynikających z prawa rolnego, niezależnie od obszerności jego przedmiotu, jest nachodzenie na siebie zakresów tego postępowania i innych postępowań odrębnych. Trzeba pamiętać, że większość postępowań odrębnych cechuje się obligatoryjnością i oficjalnością, są zatem wszczynane z urzędu, jeżeli tylko spełnione zostaną przewidziane w ustawie przesłanki podmiotowo-przedmiotowe⁶⁰, takim też powinno być rozważane tu postępowanie. Prowadzić by to mogło do naturalnego nakładania się ich zakresów, skoro z założenia są one równorzędne. Dlatego pożytecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie normy kolizyjnej, która porządkowałaby konsekwencje nakładania się przepisów o różnych postępowaniach odrębnych, o ile ich stosowanie nie wyłączałyby się wzajemnie. W praktyce chodziłoby o ewentualny zbieg rozważanego tu postępowania z postępowaniem nakazowym, upominawczym, uproszczonym, być może z postępowaniem w sprawach gospodarczych, o naruszenie posiadania, a także z projektowanym postępowaniem w sprawach z udziałem konsumentów. Możliwość takiego zbiegu generalnie nie powinna być wyłączona. Wyeliminowana powinna być jedynie sama ewentualność kolizji, co można by osiągnąć poprzez wprowadzenie rozwiązania przyznającego pierwszeństwo przepisom o postępowaniu w sprawach z zakresu prawa rolnego, zaś przepisy o innych postępowaniach odrębnych znajdowałyby zastosowanie w dalszej kolejności i w zakresie, w którym nie byłyby z nim sprzeczne. Mocą obowiązujących przepisów niedopuszczalne byłoby natomiast łączenie oma-

⁶⁰ T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 458¹ k.p.c.*, w: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021, Lex/el.

wianego postępowania z elektronicznym postępowaniem upominawczym i europejskim postępowaniem nakazowym, stosowne wyłączenia wynikają bowiem wprost z przepisów art. 505²⁹ § 1, 505¹⁵ § 2 i 505²¹ § 2 k.p.c.

Nawet jeśli ustawodawca poradziłby sobie z określeniem przedmiotu rozważanego tu postępowania odrębnego oraz z wyeliminowaniem potencjalnych kolizji, pozostaje niesprzyjająca rozważanej koncepcji kwestia przesłanek tworzenia postępowań odrębnych. Poddanie określonej kategorii spraw odmiennościom proceduralnym składającym się na postępowanie odrębne musi być uzasadnione.

W literaturze wskazuje się, że pomimo tego, iż są one niejednorodne, wyraźnie zaznaczają się trzy grupy kryteriów, na których ustawodawca – w różnych okresach – opierał tworzenie postępowań odrębnych. Zalicza się do nich: 1) swoistość elementów przedmiotowych niektórych spraw oraz ich doniosłość społeczną, przemawiającą za procesowym uprzywilejowaniem roszczeń w nich dochodzonych; 2) zbędność pełnego wyjaśnienia i ustalania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia; 3) możliwość uproszczenia i skrócenia, a tym samym zapewnienia przyspieszenia postępowania ze względu na zakres dopuszczalnych środków dowodowych lub ze względu na niską wartość przedmiotu sporu bądź niewielkie – na ogół – skomplikowanie sprawy⁶¹. Jak nietrudno zauważyć, wszystkie one mają charakter przedmiotowy, odnoszą się bowiem do pewnych cech spraw czy dochodzonych w postępowaniu roszczeń. Racjonalność nakazuje odrzucić pomysł włączenia spraw z zakresu prawa rolnego do postępowania odrębnego na podstawie uogólnionego, abstrakcyjnie przyjmowanego ich nieskomplikowanego charakteru czy niskiej wartości przedmiotu sporu albo braku potrzeby pełnego wyjaśnienia podstawy faktycznej. Pozostaje do rozważenia, czy sprawy z zakresu prawa rolnego charakteryzują się „swoistością elementów przedmiotowych oraz doniosłością społeczną”.

⁶¹ T. Ereciński, *Postępowania odrębne*, w: Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1987, s. 484; T. Wiśniewski, w: T. Wiśniewski (red.), *System...*, s. 12–13; A. Jakubecki, *Jednolitość czy różnorodność postępowania cywilnego? Optymalny model kodeksu postępowania cywilnego*, s. 7, referat wygłoszony na Zjeździe Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Jastrzębiej Górze w dniach 22–25 września 2021 r., <https://zjazdkpc2021.ug.edu.pl/referaty/> [dostęp: 27.01.2022]. W innym opracowaniu T. Ereciński utożsamia pierwotnie wskazaną „doniosłość społeczną” z interesem publicznym, co jednak zdaje się nie zmieniać istoty niniejszych rozważań. Zob. T. Ereciński, *Postępowania odrębne de lege lata i de lege ferenda*, w: H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego. Szczecin – Niechorze 28–30.09.2007 r.*, Warszawa 2009, s. 9.

Pierwszy z akcentowanych elementów zawiera się w tym, czy w obrębie prawa rolnego tworzone są stosunki prawne o takich cechach swoistych, że stają się specyficzne tylko dla tej gałęzi prawa, a przez to nie można ich przenosić na inne dziedziny. Stosunki cywilnoprawne w zakresie prawa rolnego nie mają takiej właściwości. Są typowymi stosunkami zobowiązaniowymi czy prawnowłasnościowymi, a pewne szczególne uwarunkowania w zakresie dokonywanych w powiązaniu z nimi czynności prawnych czy specyfika podmiotowa nie zmieniają ich istotnych elementów. Dla przykładu, specyfika wydzierżawiania czy zbywania gruntów rolnych nie sprawia, że czynności te tracą cechy umowy dzierżawy lub sprzedaży jako typów umów regulowanych w kodeksie cywilnym. Nawet tak charakterystyczna dla obrotu rolnego umowa kontraktacji, mimo specyficznego zakresu podmiotowego, nie wymyka się ogólnemu schematowi stosunków zobowiązaniowych, pozostając jednym z typów umów. Analizując tę przesłankę, można pójść dalej i zauważyć, że swoistość elementów przedmiotowych skutkuje korelacją między treścią powództwa a określonym stosunkiem prawnym⁶²: roszczenia procesowe, jakie są dochodzone w postępowaniu, wynikają ze ściśle określonych stosunków prawnych i nie mają bytu prawnego poza nimi. W przypadku spraw z zakresu prawa rolnego trudno dopatrzeć się takiego powiązania.

Jeżeli zaś chodzi o drugą przesłankę, to jakkolwiek na poziomie ogólności sprawom z zakresu prawa rolnego można i należy przypisać społeczną doniosłość, w przypadku spraw kwalifikowanych do postępowań odrębnych ta doniosłość „przemawia za procesowym uprzywilejowaniem roszczeń w nich dochodzonych”, a zatem jest wyjątkowa, szczególna. Choć nie zostało wyjaśnione, z czego pozytywna ocena w zakresie doniosłości społecznej sprawy ma wynikać (z uwarunkowań społeczno-gospodarczych, polityczno-ustrojowych, z ogólnego powszechnego przekonania, z intuicji czy przekonania formującego ocenę, czy wreszcie powinna znajdować uzasadnienie we wzmożonej ochronie zapowiedzianej w normach konstytucyjnych), to wydaje się, że ten jej szczególny charakter należałoby raczej wiązać z zagadnieniem wartości stanowiących tło określonych stosunków prawnych i podlegających

⁶² Najlepiej widać to na przykładzie stosunków prawnorodzinnych i postępowania odrębnego w sprawach pomiędzy małżonkami: roszczeń o rozwiązanie małżeństwa, jego unieważnienie czy stwierdzenie istnienia albo nieistnienia można dochodzić tylko na tle stosunku prawnego małżeństwa; podobnie w przypadku roszczeń z indywidualnych stosunków pracy, rozpoznawanych w stosownym postępowaniu odrębnym: uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczną, przywrócenia do pracy czy odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę można dochodzić tylko na tle stosunków pracowniczych, wynikających z indywidualnych stosunków pracy.

wzmoczonej ochronie prawnej, nawet – przynajmniej w niektórych przypadkach – o randze konstytucyjnej. Taką wartością jest z pewnością status małżeństwa i rodziny, zasada dobra dziecka czy trwałość stosunków pracy, nie jest nią raczej obrót gospodarczy czy znaczenie dla gospodarki.

W konsekwencji również w przypadku spraw z zakresu prawa rolnego przypisanie im szczególnej doniosłości społecznej w rozważanym kontekście uzależnione jest od odpowiedzi na pytania, z jakich przyczyn ich rozpoznanie miałyby być poddane szczególnym regułom proceduralnym, czy są jakieś wartości wymagające odmiennego od innych, a zatem uprzywilejowanego traktowania spraw z zakresu prawa rolnego, uzasadniające przemodelowanie reguł, ze względu na które załatwienie sprawy w postępowaniu zwykłym nie będzie wystarczające, by uznać postępowanie za rzetelne. Przeanalizowanie przesłanek świadczących o szczególnej doniosłości innych spraw poddanych postępowaniom odrębnym i skonfrontowanie ich z wartościami, jakie z pewnością podlegają ochronie, lecz nie zasłużyły w ocenie ustawodawcy na odrębną procedurę (jak np. własność), prowadzą do wniosku, że w sprawach z zakresu prawa rolnego, bez względu na przyjmowany ich zakres, wartości takich trudno się doszukać.

Konkludując, nie da się obronić tezy, że sprawy z zakresu prawa rolnego (niezależnie od podstaw ich selekcji do tego postępowania) spełniają warunki pozwalające na wyłączenie ich spod reguł postępowania zwykłego na podstawie kryterium przedmiotowego. Sprawy te bowiem nie różnią się zasadniczo od podobnych przedmiotowo spraw, w których stroną nie jest rolnik. W każdym przypadku byłoby to wydzielenie według właściwości podmiotu postępowania („rolnik”, „prowadzący działalność rolniczą”, „podmiot stosunków prawa rolnego”). Zastosowanie kryterium podmiotowego uchybiałoby przyjmowanej przez polskiego ustawodawcę nieprzypadkowej zasadzie kwalifikacji spraw do postępowań odrębnych⁶³. Nie sposób ponadto pominąć okoliczności, że różnicowanie reguł proceduralnych tylko ze względu na status stron jest sprzeczne z zasadą równości wobec prawa, i to zarówno wtedy, gdy (nadmiernie) różnicuje te zasady poprzez uprzywilejowanie, jak i nakładanie podwyższonych rygorów procesowych.

4. Druga koncepcja zakłada modelowanie rozpoznawania spraw z zakresu prawa rolnego poprzez poddanie ich kognicji wyspecjalizowanemu

⁶³ Wskazywano na to już w odniesieniu do jednostek gospodarki uspołecznionej, dla których nie stworzono postępowania odrębnego właśnie ze względu na to, że wyodrębnienie do takiego postępowania musiałoby opierać się na odrzucanym wyznaczniku podmiotowym. Zob. J. Krajewski, *Sytuacja prawna...*, s. 8.

organowi. Jedną z opcji jest utworzenie sądu do tego rodzaju spraw jako sądu szczególnego. Ustalenia dokonane wyżej w zakresie podmiotowego charakteru kryterium, na podstawie którego potencjalnemu wyodrębnieniu podlegałyby sprawy z zakresu prawa rolnego, teoretycznie pozwalałyby na rozważenie poddania ich kognicji takiego sądu. Sądy szczególne, zwane niekiedy specjalnymi⁶⁴, to bowiem takie sądy, które powoływane są do rozpatrywania spraw dotyczących właśnie określonej kategorii osób bądź pewnego zakresu spraw, wymagających przy tym specjalnych wiadomości od osób je rozstrzygających⁶⁵. Sądy te, działając poza strukturą sądownictwa powszechnego, stanowią jednak organy wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu konstytucyjnym, sprawując funkcję jurysdykcyjną i działając na zasadzie niezawisłości⁶⁶.

Konstytucja RP⁶⁷, nie posługując się terminem „sądy szczególne” czy „sądy specjalne”, dopuszcza ich funkcjonowanie w ramach wymiaru sprawiedliwości, a podstawą normatywną w tym zakresie jest przepis art. 175. Przepis ten zawiera bowiem klasyfikację sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, wymieniając, obok Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, również sądy wojskowe i sądy administracyjne właśnie jako sądy szczególne⁶⁸, w pierwszym przypadku wyodrębnione ze względu na specyfikę podmiotów, w drugim zaś ze względu na zakres spraw. O sądach szczególnych jako organach powołanych do rozpoznawania spraw cywilnych mowa jest także w przepisie art. 2 § 1 k.p.c. Problem jednak w tym, że – jak wskazuje się w literaturze – konstytucyjne wyliczenie katalogu sądów ma charakter enumeratywny, zamknięty i petryfikujący oraz wyłącza tworzenie nowych rodzajów sądów w konstytucyjnym rozumieniu w drodze ustaw zwykłych, poza tym wyczerpującym katalogiem⁶⁹. Zatem wprowadzenie sądów szczególnych do spraw z zakresu prawa rolnego wymagałoby zmiany konstytucji, a więc podjęcia środków,

⁶⁴ S. Włodyka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 145.

⁶⁵ S. Włodyka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa 1963, s. 126; idem, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 140–141.

⁶⁶ S. Włodyka, *Organizacja wymiaru...*, s. 126; idem, *Organizacja sądownictwa*, s. 145; J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1971, s. 112; Z. Resich, *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*, Warszawa 1970, s. 138.

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁶⁸ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 175*, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex/el.

⁶⁹ B. Naleziński, *Komentarz do art. 175*, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2021, Lex/el.; M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 175*; L. Bosek, *Komentarz do art. 175*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*,

których potrzeba zastosowania byłaby wątpliwa: trudno byłoby bowiem usprawiedliwić konieczność przyjęcia rozwiązania przeznaczonego właśnie dla tej grupy, nieznajdującego ponadto uzasadnienia w braku instrumentów do ich załatwienia w ramach sądownictwa powszechnego.

Skoro więc odpada możliwość powołania sądów szczególnych, należy zastanowić się nad opcją zakładającą utworzenie specjalistycznych (wyspecjalizowanych) sądów do spraw z zakresu prawa rolnego jako jednostek pozostających w strukturze sądownictwa powszechnego. Należy przy tym założyć, że ich specjalistyczny charakter przejawiałby się nie w stosowaniu szczególnej procedury, lecz w specjalnym przygotowaniu orzekających w jego ramach sędziów. W przeciwieństwie do przypadku rozważanego wcześniej nie wymagałoby to zmiany przepisów konstytucyjnych, gdyż podstawą ku temu dostarcza przepis art. 18a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷⁰, przewidując możliwość tworzenia w sądach powszechnych wszystkich stopni innych wydziałów aniżeli te, które są w ustawie wyraźnie wskazane. Wbrew dającej się zauważyć, zwłaszcza w publikacjach prasowych, swoistej modzie na określanie utworzonego niedawno sądu do spraw własności intelektualnej mianem „wyspecjalizowanego” czy „specjalistycznego” (ani ustawodawca, ani minister sprawiedliwości w zarządzeniach w sprawie przekazania niektórym sądom okręgowym i apelacyjnym rozpoznawania spraw własności intelektualnej z właściwości innych sądów okręgowych i apelacyjnych nie posługuje się takim określeniem), sugerującej jakąś ich wyjątkowość, funkcjonowanie sądów (wydziałów) wyspecjalizowanych w rozumieniu przyjętym powyżej nie jest niczym nadzwyczajnym. Z przepisu art. 22a § 1 powołanej ustawy jednoznacznie wynika, że specjalizacja sędziów jest jednym z kryteriów, co więcej, wymienianym na pierwszym miejscu, przydzielania sędziów do poszczególnych wydziałów sądu. Wskazuje się, że na podstawie wykładni całokształtu przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych można uznać, że specjalizacja to faktyczna wiedza i praktyczne doświadczenie w danej dziedzinie, będące wynikiem odbytych szkoleń zawodowych i różnych form doskonalenia zawodowego, a także realizowaniem ścieżki naukowo-dydaktycznej⁷¹ (m.in. art. 82a). W takim znaczeniu sądami specjalistycznymi są choćby wydziały rodzinne

t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis; L. Garlicki, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 9.

⁷⁰ Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

⁷¹ A. Łazarska, *Znaczenie specjalizacji sędziowskiej na przykładzie spraw gospodarczych*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 2, s. 65.

i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych czy gospodarcze, w takim też znaczeniu miałyby nim być w rozważanej koncepcji wydział rozpoznający sprawy z zakresu prawa rolnego. Wydziałami w ramach sądów powszechnych są niemieckie sądy ds. rolniczych⁷² czy analogiczne jednostki powołane w ramach włoskiego systemu sądownictwa.

Znaczenie specjalizacji sędziów nie powinno podlegać dyskusji, sprzyja ona bowiem jednolitości orzecznictwa, a przede wszystkim podnosi jego jakość⁷³. Jednak we współczesnej rzeczywistości charakteryzującej się zjawiskiem swoistej hipertrofii regulacji prawnych, przejawiającej się ustawodawczym wkraczaniem zarówno na nowe obszary życia społecznego, jak i w głąb już regulowanych, zarówno wiedza, jak i praktyczna znajomość zagadnień prawnych z danej dziedziny często nie jest już wystarczająca, nie tylko w przypadku sędziów w wydziałach wyspecjalizowanych. Sędzia rozpoznający sprawę z zakresu prawa rolnego musi obecnie mierzyć się nie tylko z rozbudowanymi regulacjami krajowymi o charakterze prywatnoprawnym i publicznoprawnym oraz bogatym prawodawstwem europejskim, ale także z zagadnieniami pozaprawnymi z dziedziny ekonomii, rachunkowości, księgowości, a nierzadko wykazywać rozumienie zasad gospodarowania, warunków upraw czy hodowli określonych gatunków zwierząt i wielu innych. Znajomość ta jest mu niezbędna do właściwej oceny opinii biegłego, którego powołanie w tego rodzaju sprawach jawi się jako nader częsta konieczność, co z kolei wpływa negatywnie na czas trwania i kosztowność postępowania. Jakkolwiek sprawy z zakresu prawa rolnego pod względem prawnym nie cechują się tak znacznymi odrębnościami, by uzasadnione było postulowanie przekazania ich do postępowania odrębnego, to będące podłożem sporu sytuacje faktyczne mogą charakteryzować się dużym stopniem złożoności i natężeniem kwestii fachowych i technicznych. Dlatego analizując kwestię tworzenia wyspecjalizowanych jednostek w sądach, można pokusić się o rozważenie modelu, w którym (specjalistyczna) wiedza sędziego z zakresu prawa byłaby uzupełniana wiedzą fachową już w obrębie organu rozpoznającego sprawę, a nie dopiero na etapie postępowania dowodowego. Wpływ takiego rozwiązania na wspomniane koszty i czas trwania postępowania wydaje się oczywisty.

⁷² A. Gil, *Organizacja i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Niemczech*, w: B. Siłek, D. Michalski (red.), *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, Olsztyn – Warszawa 2020, s. 23.

⁷³ A. Łazarska, *Znaczenie specjalizacji sędziowskiej...*, s. 65.

W modelu uwzględniającym specjalizację organu procesowego można rozważyć dwie opcje: wprowadzenie sędziów niezawodowych dysponujących wiedzą ekspercką oraz rozszerzenie kognicji obecnych składów ławniczych.

Choć instytucja sędziów niezawodowych – specjalistów w danej dziedzinie aktualnie jest nieobecna w polskim ustawodawstwie, to nie jest mu nieznana. Przykładem są tutaj – z akcentem położonym na ich funkcje w składzie orzekającym, a nie na kwalifikację ich statusu prawnego – wspomniani na wstępie sędziowie handlowi⁷⁴. Orzekanie z udziałem kupców w sprawach kupców było wysoko oceniane, na tyle, że również dzisiaj w świetle niestabilności decyzyjnej ustawodawcy ostatnich lat w kwestii zasadności utrzymywania postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych nie brak postulatów o przydatności dyskusji nad powrotem do tej instytucji⁷⁵. Zarówno w Niemczech, jak i we Włoszech sądownictwo w sprawach rolnych funkcjonuje jako oparte na udziale w składach orzekających sędziów niezawodowych⁷⁶. A argumentu za takim rozwiązaniem upatruje się właśnie w ograniczeniu odwoływania się przez sąd do opinii biegłych przy ocenie aspektów ekonomicznych czy bogatych w elementy techniczne kwestii faktycznych, gdyż stosowną wiedzą i doświadczeniem dysponują członkowie składu orzekającego, co wpływa na skrócenie czasu trwania postępowania⁷⁷.

Poparcie dla przywrócenia instytucji sędziów niezawodowych w sprawach gospodarczych być może otworzyłyby drogę dla analogicznego roz-

⁷⁴ W literaturze niekiedy kwalifikuje się ich jako ławników, choć z wyraźnym wskazaniem, że uzasadnieniem ich powoływania była konieczność uzupełnienia składu sądującego osobami posiadającymi wiadomości specjalne, a nie reprezentacja czynnika społecznego, jak w przypadku ławników w sądach pracy. Z. Resich, *Nauka o ustroju...*, s. 83. Sędziów handlowych określa zamiennie ławnikami także J. Gudowski, w: T. Zembrzuski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. II, Warszawa 2020, s. 1078. Niniejsze opracowanie nie ma na celu analizy ich statusu prawnego, a jedynie wypuklenie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia w określonej dziedzinie, czego w zasadzie nie wymaga się ustawowo od ławników.

⁷⁵ A. Łazarska, *Znaczenie specjalizacji sędziowskiej...*, s. 77; P. Grzegorzczak, *Postępowania odrębne...*, s. 87; K. Weitz, *Czy potrzebne jest postępowanie w sprawach gospodarczych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 7–8, s. 29; T. Ereciński, *Sądy gospodarcze...*

⁷⁶ W Niemczech w charakterze takich sędziów występują rolnicy, przy czym w pierwszej instancji sąd ds. rolniczych orzeka w składzie jednego sędziego zawodowego i dwóch sędziów niezawodowych, w drugiej zaś w składzie trzech sędziów zawodowych i dwóch niezawodowych. Zob. Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 2004, s. 386. Natomiast we Włoszech sędziami ekspertami mogą być przedstawiciele nauki specjalizujący się w prawie rolnym, rzeczoznawcy rolni lub geodeci. Zob. A. Germanò, *Manuale...*, s. 377; idem, *Il processo agrario italiano alle soglie del 2000*, „Revista de la Facultad Derecho” 1999, nr 16, s. 128.

⁷⁷ A. Germanò, *Il processo agrario italiano...*, s. 131–133; Ch. Grimm, *Agrarrecht*, s. 386.

wiązania w sprawach z zakresu prawa rolnego. Tym bardziej że koncepcję tę dałoby się z powodzeniem wpisać w konstytucyjną zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, stąd jej wdrożenie wymagałoby jedynie zmiany ustaw zwykłych.

Jeżeli natomiast chodzi o wykorzystanie do osiągnięcia wyższej specjalizacji w orzekaniu w sprawach z zakresu prawa rolnego istniejącej już instytucji składów ławniczych, to chociaż w obecnym kształcie normatywnym cel ten nie byłby osiągnięty, jego realizacja wymagałaby od ustawodawcy jeszcze mniej legislacyjnego wysiłku. Wymagania wobec ławników określone w przepisie art. 158 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych mają bowiem charakter ogólny i brak wśród nich odniesienia do specjalistycznej wiedzy lub znajomości zagadnień w dziedzinie, z którą byłoby połączone sprawowanie funkcji. Zasilenie składu orzekającego w sprawach z zakresu prawa rolnego uczestnictwem sędziów społecznych jedynie wtedy miałyby sens, gdyby wykazywanie się szczególną znajomością realiów z obszaru szeroko rozumianego rolnictwa było zagwarantowane już na poziomie normatywnym (tak jak to jest w przypadku ławników uczestniczących w orzekaniu w sprawach z zakresu prawa pracy w przepisie art. 158 § 3 ustawy).

5. Przedstawione rozważania skłaniają do konkluzji, że ustawodawczych działań w kierunku regulacji postępowania w sprawach z zakresu prawa rolnego nie należy się spodziewać, ale też nie należy formułować wobec prawodawcy oczekiwań w tej kwestii. Koncepcja utrzymywania takiego odrębnego postępowania nie znajduje poparcia w argumentach historycznych, w przeciwieństwie do innych państw, jak choćby Niemcy i Włochy, gdzie tradycja szczególnego traktowania sporów sądowych z udziałem rolników wykracza nawet wstecz poza daty przyjętych w tej materii aktów prawnych. Przede wszystkim jednak koncepcji wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego postępowania odrębnego nie sprzyja trudność w wyodrębnieniu kryterium przedmiotowego, odnoszącego się do specyfiki spraw, a opieranie się jedynie na podstawie swoistych cech podmiotów spornych stosunków prawnych nie pozwala na taki zabieg. Fakt, że ustawodawca w ostatnim czasie nie do końca respektuje formułowane w nauce dyrektywy, o czym świadczy przywrócenie postępowania w sprawach gospodarczych⁷⁸, nie jest wystarczający, by taką praktykę legitymizować.

⁷⁸ Co znakomicie spuentował sędzia Jacek Gudowski, stwierdzając, że „sąd gospodarczy, wyodrębniony tylko ze względu na typ podmiotów, jest sądem szczególnym, a takich sądów nasza Konstytucja nie przewiduje”. Zob. wypowiedź przytoczną w artykule K. Sobczak, *Zmia-*

Ponadto tworzenie rozważanego tu postępowania nie jest potrzebne ani zalecane ze względów systemowych. Nie można bowiem pomijać argumentu, że nadmierna liczba postępowań odrębnych „łamie zasadniczą strukturę procesu”⁷⁹ – godzi w zwartość regulacji procesowej, opartej na postulatcie zapewnienia jednolitości trybu rozpoznawania spraw bez względu na ich charakter, przy zapewnieniu jego elastyczności na tyle, by służył dochodzeniu ochrony prawnej na tle różnorodnych stosunków społecznych⁸⁰. Ustawodawca z zapałem mnoży postępowania odrębne mimo licznie formułowanych ostrzeżeń, że już obecnie ze względu na dużą ich liczbę zaburzeniu ulega proporcja między postępowaniem zwykłym jako zasadą a postępowaniami dotyczącymi poszczególnych spraw. Niech więc niniejsze opracowanie będzie również okazją do podzielenia się z ustawodawcą życzliwą sugestią dostrzeżenia, że działanie brzytwy Ockhama jest nie do przecenienia także na gruncie legislacyjnym. Znacznie bardziej realne wydaje się natomiast rozwiązanie oparte na tworzeniu wyspecjalizowanych wydziałów lub składów orzekających. Oprócz wskazywanych w tekście niezaprzeczalnych korzyści z takiej koncepcji, już tylko na marginesie wypada zasygnalizować, że specjalizacja może przyczynić się znacząco do tak pożądanego przez ustawodawcę w ostatnich latach skrócenia postępowań sądowych i usprawnienia wymiaru sprawiedliwości nie tylko w sprawach wynikających z prawa rolnego.

BIBLIOGRAFIA

- Baran K.W. (red.) (2016), *System Prawa Pracy*, t. VI: *Procesowe prawo pracy*, Warszawa, Lex/el.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2001), *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 2.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2008), *Zagadnienie kodyfikacji prawa rolnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 1.
- Budzinowski R. (2009), *Przyszłość prawa rolnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 1.
- Budzinowski R. (2009), *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 7.

ny w procedurze cywilnej wyzwaniem dla uczestników postępowań, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-kpc-konferencja-w-warszawie,495903.html> [dostęp: 27.01.2022].

⁷⁹ J. Skąpski, *Nadzwyczajne procesy cywilne*, w: *Polska procedura cywilna. Projekty referatów z uzasadnieniami*, t. II, Kraków 1923, s. 152.

⁸⁰ Na przykład poprzez wprowadzenie odrębności proceduralnych w ogólnych przepisach o procesie.

- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Czechowski P. (red.) (2017), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Cieślak S. (2008), *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa.
- Dobrzański B. (1970), *Interwencja uboczna w sprawach o prawa stanu*, „Studia Cywilistyczne” t. XV.
- Dolecki H., Wiśniewski T. (red.) (2021), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa, Lex/el.
- Ereciński T. (1987), *Postępowania odrębne*, w: Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. II, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź.
- Ereciński T. (2009), *Postępowania odrębne de lege lata i de lege ferenda*, w: H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Postępowania Cywilnego. Szczecin – Niechorze 28–30.09.2007 r.*, Warszawa.
- Ereciński T. (2018), *Sądy gospodarcze w obliczu spodziewanych zmian kodeksu postępowania cywilnego*, w: A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński (red.), *Honeste Procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa, Lex/el.
- Garlicki L. (red.) (2003), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa.
- Germanò A. (1999), *Il processo agrario italiano alle soglie del 2000*, „Revista de la Facultad Derecho” nr 16.
- Germanò A. (2001), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Gil A. (2020), *Organizacja i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Niemczech*, w: B. Sitek, D. Michalski (red.), *Wybrane systemy wymiaru sprawiedliwości na świecie*, Olsztyn – Warszawa.
- Górnicki L. (2015), *Przewodnie konstrukcje i pojęcia kodeksu handlowego z 1934 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, No 3644, *Przegląd Prawa i Administracji* 101.
- Grimm Ch. (2004), *Agrarrecht*, München.
- Grzegorzczak P. (2011), *Postępowania odrębne w świetle projektowanych zmian kodeksu postępowania cywilnego*, w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa.
- Haczkowska M. (red.) (2014), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, Lex/el.
- Hasińska I. (2021), *Prawno-ekonomiczne ujęcie rolniczej działalności gospodarczej w świetle „Konstytucji Biznesu”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 3.
- Jakubecki A. (2021), *Jednolitość czy różnorodność postępowania cywilnego? Optymalny model kodeksu postępowania cywilnego*, referat wygłoszony na Zjeździe Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Jastrzębiej Górze w dniach 22–25 września 2021 r., <https://zjazdkpc2021.ug.edu.pl/referaty/> [dostęp: 27.01.2022].
- Krajewski J. (1969), *Sytuacja prawna jednostki gospodarki uspołecznionej w procesie cywilnym*, „Studia Iuridica” t. IX, z. 2.
- Kruczałak L. (1994), *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Łazarska A. (2015), *Znaczenie specjalizacji sędziowskiej na przykładzie spraw gospodarczych*, „Przegląd Sądowy” nr 2.

- Marciniak A. (red.) (2020), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 425–729*, Warszawa, Legalis.
- Nappi P. (2016), *Processo agrario*, „Diritto on line”, [https://www.treccani.it/enciclopedia/processo-agrario_\(Diritto-on-line\)/\[dostęp: 27.01.2022\]](https://www.treccani.it/enciclopedia/processo-agrario_(Diritto-on-line)/[dostęp: 27.01.2022]).
- Naworski J. (1992), *Glosa do uchwał SN: z 16 maja 1991 r., III CZP 39/91 oraz z 18 marca 1991 r., III CZP 9/91, OSP z. 10/212, Lex/el.*
- Okońska A. (2017), *Zakres kognicji sądów powszechnych w Niemczech*, Warszawa.
- Resich Z. (1970), *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*, Warszawa.
- Safjan M., Bosek L. (red.) (2016), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa, Legalis.
- Skąpski J., *Nadzwyczajne procesy cywilne*, w: *Polska procedura cywilna. Projekty referatów z uzasadnieniami*, t. II, Kraków 1923.
- Sobczak K., *Zmiany w procedurze cywilnej wyzwaniem dla uczestników postępowań*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/zmiany-w-kpc-konferencja-w-warszawie,495903.html> [dostęp: 27.01.2022].
- Sułkowski J. (1934), *Polski kodeks handlowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 1.
- Tuleja P. (red.) (2021), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, Lex/el.
- Waszczyński J. (1971), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź.
- Weitz K. (2008), *Czy potrzebne jest postępowanie w sprawach gospodarczych*, „Przegląd Sądowy” nr 7–8.
- Wiśniewski T. (red.) (2013), *System Prawa Handlowego*, t. 7: *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców*, Warszawa.
- Wiśniewski T. (red.) (2021), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, Warszawa, Lex/el.
- Włodyka S. (1959), *Organizacja sądownictwa*, Kraków.
- Włodyka S. (1963), *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL*, Warszawa.
- Włodyka S. (1975), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa.
- Zembrzuski T. (2015), *Powództwo rolnika przed sądem gospodarczym*, „Monitor Prawniczy” nr 11.
- Zembrzuski T. (red.) (2020), *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. II, Warszawa.

SOME REFLECTIONS ON THE MODEL FOR THE RECOGNITION BY COURTS OF CIVIL LAW CASES IN AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the considerations – in the absence in the Code of Civil Procedure of a unified regulation devoted to the recognition by courts of cases in agricultural law – is to determine whether, in the light of the current legislation as well as the established views of the doctrine, there are premises for the separation of the procedural model of handling

this type of cases. Two not mutually exclusive options are analysed: the admissibility of instituting separate proceedings in agricultural law cases, and recognition of such cases by specialised jurisdiction. In conclusion it is assumed that due to the difficulty of implementing the essential criterion for the qualification of cases to separate proceedings pertaining to their specificity rather than the proper jurisdictions of the entities involved, the first concept should be rejected. Moreover, this concept cannot be supported by any historical reasons. A more realistic solution seems to be based on the creation of specialised divisions or panels of judges adjudicating within the functioning structure of the judiciary.

Keywords: agricultural law cases, judicial proceedings in agricultural law cases, separate proceedings, specialisation of judges

RIFLESSIONI SUL MODELLI DI RICONOSCIMENTO DELLE CAUSE CIVILI IN MATERIA DI DIRITTO AGRARIO DA PARTE DEI TRIBUNALI

Riassunto

L'articolo si propone – visto che nel codice di procedura civile manca una disciplina unificata dedicata al riconoscimento delle cause in materia di diritto agrario da parte dei tribunali – di stabilire se, alla luce delle disposizioni in vigore e delle consolidate opinioni dottrinali, esistano premesse che permettano di individuare un modello procedurale in grado di far affrontare questo tipo di cause. L'articolo analizza due opzioni non mutuamente esclusive: da una parte l'ammettere di avviare procedimenti separati in materia di diritto agrario, dall'altra il sottoporre il loro riconoscimento a tribunali specializzati. In conclusione, si è ritenuto che, data la difficoltà di attuare un criterio oggettivo, relativo alla specificità delle cause, e non alle proprietà dei soggetti, ma cruciale nel qualificare le cause per i procedimenti separati, il primo concetto vada scartato. Tale soluzione non è neanche supportata da argomentazioni storiche. Più realistica sembra la soluzione che presuppone di creare sezioni o collegi giudicanti specializzati da inserire all'interno di una struttura già funzionante della magistratura.

Parole chiave: cause in materia di diritto agrario, procedimenti giudiziari in materia di diritto agrario, procedimenti separati, specializzazione dei giudici

ESTHER MUÑIZ ESPADA*

ORCID: 0000-0002-7753-3206

***De minimis* aid in agriculture and its registration in Spain. The new legislative project for the organisation of agricultural information**

1. The rules of the internal market

According to Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), aid granted by States or through State resources, which distorts or threatens to distort competition shall be deemed incompatible with the internal market. However, aid intended to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low, or provided having regard to the structural, economic and social situation in such area, shall be deemed compatible.

The Commission shall keep under constant review, together with the Member States, the aid schemes existing in those States. It shall propose to these States any appropriate measures required by the progressive development or by the functioning of the internal market.

If the Commission finds that aid granted by State or through State resources is not compatible with the internal market under Article 107, or that such aid is being misused, it shall decide that the State concerned withdraw or alter it within a period of time to be determined by the Commission, Article 108 of the TFEU.

This is the context in which so-called *de minimis* aid is regulated. In particular, the Commission has adopted a number of regulations laying

* University of Valladolid, Spain.

down rules on *de minimis* aid offered in the agricultural sector, the latest of these being, for the time being, Commission Regulation EU 1408/2013, as amended by Regulation 2019/316.¹ In the light of the experience gained in the application of the above-mentioned regulation, and given the different ways in which *de minimis* aid is used in the Member States, it was appropriate to adapt some of the conditions laid down therein: thus, it was considered that the maximum amount of aid that can be granted to a single enterprise over a period of three years as well as the national ceiling on annual production should be able to be increased.

2. The exception of *de minimis* aid

In view of the increasing need to offer *de minimis* aid and given that the ceilings proved to be excessively restrictive, albeit within the exception such aid is supposed to be, it became necessary to amend EU Regulation 1408/2013 before its expiry date, i.e. 31 December 2020. For reasons of procedural economy and to ensure continuity and legal certainty, the period of application of EU Regulation 1408/2013 should be extended until 31 December 2027.

In this respect Phil Hogan, Commissioner for Agriculture and Rural Development, said: “The Commission’s proposal for new state aid rules for the agricultural sector reflects the value of this form of support in times of crisis. By increasing the maximum amount of aid, national authorities will have more flexibility and will be able to react more quickly and effectively in support of vulnerable farmers. In some cases, the amount of state aid that can be granted to individual farmers will be increased by 66%. These new rules will continue to complement the normal rules on notified state aid, which Member States will continue to be able to apply.”

As an increased need for the use of *de minimis* aid was identified in some Member States, an additional increase of both the maximum amount of aid to a single enterprise to EUR 25 000 and the national ceiling to 1.5% of annual production was authorised, subject to additional conditions necessary to ensure the proper functioning of the internal market.

The precondition for making use of the higher individual ceiling and national cap should be the application of a sectoral cap preventing Member

¹ Commission Regulation (EU) 2019/316 of 21 February 2019 amending Regulation (EU) No 1408/2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid in the agriculture sector, C/2019/1310, OJ L 511.

States from granting, during any period of three fiscal years, more than 50% of the total cumulated amount of *de minimis* aid for measures benefiting only a specific product sector. That sectoral cap should ensure that any measure falling within the scope of Regulation EU 1408/2013 does not have any effect on trade between Member States and does not distort or threaten to distort competition.

3. The control of *de minimis* aid in Spain and its registration

In order to verify and monitor the level of *de minimis* aid, a central register is required in each Member State. It is optional for Member States to use a central national register to check that neither the individual ceiling for *de minimis* aid nor the national ceiling is exceeded. However, the use of a central register is mandatory in those Member States which opt for the higher individual ceiling and national cap, as the sectoral cap, which is a precondition for that option, requires an even stricter control of the aid granted. It should therefore be mandatory for such Member States to establish and maintain a central register of all *de minimis* aid given, in order to be able to verify that neither the individual ceiling nor the national or sectoral cap is exceeded.

“Where a Member State grants aid pursuant to Article 3(3a), it shall maintain a central register of small grants aid containing complete information on all small grants aid given by any authority within that Member State. Paragraph 1 shall cease to apply from the moment the register covers a period of three fiscal years,” Article 6.2 of Regulation 2019/316.

In Spain, it is the Ministry of Agriculture, the Regional Ministries of Agriculture (due to the organisation of the State by autonomous authorities or regions) and even Town Councils and Provincial Councils that can grant this type of *de minimis* aid subsidy to help farms in difficulty in their territorial area without requesting authorisation from Brussels, albeit on the basis of their own budgetary resources. Thus, agricultural associations and organisations consider it very positive that the scope for the State to support measures in the event of sectoral difficulties or crises has been extended in this way.

In Spain, rather than a register as such, a national database of public subsidies and aids has been created for this purpose, which includes a specific section for so-called *de minimis* aid.² In this database, only those public

² <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/concesiones/minimis> [accessed on 3.03.2022].

administrative bodies that have registered applications or grants of subsidies in accordance with the general criteria are eligible for selection. Thus, the different ministries of the Spanish State appear as grantors, such as the Ministry of Agriculture, and other bodies, local authorities and autonomous communities. In turn, some Autonomous Communities, or the Autonomous Communities, have their own public databases of subsidies and aid, including *de minimis* aid. Those databases provide information on the beneficiary to whom the aid has been granted, the activity carried out by the beneficiary, the type of aid; whether it is a grant, loan, guarantee, financial contribution or tax advantage, and the purpose for which the aid is intended.

This will facilitate the monitoring of aid granted in order to simplify and improve the delivery and control of the *de minimis* aid.

Those databases deal with applications publicly registered in the National System of Publicised Subsidies and Public Aids. By clicking on the title (in Spanish or in a co-official language) or on the BDNS code, the data and documents of the applications may be accessed. The data include the type of awarding body, the title of the notification and the date.

In regard of the convener, only those public administration bodies that have registered applications or grants awarded as of 01/01/2016 (01/01/2014 in the case of the state public sector) are selectable.

The alert subscription service allows to create a standard alert associated with an email account, modify the alert query, or delete it. When subscribing to or modifying the subscription criteria, the system sends a message confirming the alert criteria chosen by the interested party or the administered party. Whenever there is a match between the subscription criteria and the public record of an application for proposals, an e-mail message will be sent of a wording similar to this: “the National System for the Publicity of Public Subsidies and Grants informs you that an application for proposals has been registered in accordance with the criteria associated with the given e-mail address.”

Also published in this database are the beneficiaries who have obtained grants in all the years in which this public register has been in operation.

Databases also contain information on infringements and penalties.

4. Agricultural and agri-environmental activities receiving *de minimis* aid

De minimis aid has been used to support measures for very specific purposes, for example to help prevent or eradicate animal diseases as soon as

an outbreak occurs, or to compensate farmers for damage caused by animals that are not protected by EU or national legislation, such as wild boar;³ or to support women's farming activities in rural areas or to support environmental programmes. They have also been used on occasions, as has been acknowledged, in crisis situations, in sectors such as the dairy or pig sectors, or to compensate for certain damage to plantations due to adverse weather conditions that were not covered by agricultural insurance. They have also been granted to the "green harvest"⁴ programme.

The activities that have been granted subsidies through this type of aid are all those especially related to agriculture, livestock, hunting and agro-environmental services. Recurrent subsidies include those received by associations of women farmers and stockbreeders, the Federation of Rural Women, the National Federation of Rural Women, associations of rural women, associations of rural families and women, organisations of farmers and stockbreeders of rural initiative, the confederation of rural development centres, cooperative societies of community exploitation, union of agricultural family schools, cooperatives of cattle and pigs in particular, and, of course, companies related to agri-food and agri-environmental services.

In Castilla y León, which is one of the autonomous communities in Spain with the greatest tradition and agricultural activity and one of the most intensely agricultural areas in Spain, *de minimis* aid has been granted especially to associations of farmers and livestock farmers, agricultural boards, cooperative societies and also shared ownership farms that have been developing since the adoption of the 2011 law to ensure visibility of the work of women engaged in agricultural activity.⁵ *De minimis* aid is also granted for agricultural activities, livestock farming and post-harvest preparation, as well as in the field of livestock production.

This national register, or rather, the national database of subsidies and economic aid, exceptionally in Spain, is kept for the unification of all information on national public aid and public subsidies, which brings together subsidies and aid granted by the State itself and those granted by the public administrations or other public bodies of the Autonomous Communities or local entities. Regarding all other information relating to agriculture and livestock farming, each, i.e. the 17 Autonomous Communities, have their

³ Agrodigital.com [accessed on 4.03.2022].

⁴ "Vendimia en verde," The plan for the support of the wine sector, grapevine. Royal Decree 283/2021 on green harvesting.

⁵ Law 35/2011 of October 4, 2011, on shared ownership of agricultural holdings.

own agricultural registers relating to information on the agricultural holdings that carry out their activity within that specific Community, thus representing a dysfunction in the organisation of agricultural and livestock farming activity in Spain. To this must be added the agricultural administrative registers dependent on the Ministry of Agriculture at the national level. This dispersion and fragmentation of agricultural information has a very high economic and legal cost. This peculiarity is almost unique to Spain, in contrast to other European countries with more simplified agricultural registers, or at least with more unified agricultural, livestock and agri-environmental information.

5. Particularities of the administrative agricultural registration system in Spain. Proposals for reform

One of the characteristics of the organisation of the agricultural sector in Spain is the enormous legislative fragmentation and dispersion of its agricultural administrative registers. This dispersion of information generates a legal deficiency and is a burden for the economy of this sector. The way to avoid legislative fragmentation would be to advocate the existence of a rural code, as France has. From the point of view of the problem of administrative registers, Spain also needs a critical reflection, as well as a reconstruction, of the current organisation of these administrative registers in the agricultural and livestock sector.

One proposal would be for at least part of these administrative registers related to agricultural and livestock activity to be integrated into the Commercial Register, where the entrepreneur and the activities related to his or her business dealings are registered, the interest of which requires them to be made public. In the Mercantile Register, the facts and acts relating to individual entrepreneurs and commercial companies are recorded in order to achieve this. The Spanish Mercantile Register is made up of the territorial Mercantile Registers and the Central Mercantile Register. They all report to the Ministry of Justice through the Directorate General of Registries and Notaries.

The nature of the Commercial Register and its functions would support such a proposal. Furthermore, the value of the effects resulting from the Commercial Register itself, which cannot be provided by the administrative registers, would be another reason to defend this idea, leading to a much more efficient organisation.

Another option would be that, as a minimum, the Business Register would receive the information from the administrative agricultural registers and

would be responsible for their coordination, so that any legal and economic operator, whether a private individual or a person of legal standing, entering into contracts or negotiations with any agricultural entrepreneur, or acquiring rights from them or taking part in a certain transaction, would have, through a single institution, all the information relating to that business activity. This information and security would be received through the corresponding certification or simple note from the Commercial Register.⁶

This integration and unification would mean invaluable cost and time savings for the economic operator and at company level. This would be a considerable simplification, especially in view of the enormous dispersion of agricultural administrative registers in Spain, especially due to the variety of the agricultural sector and the fact of regional distribution, as well as the difficulties in some cases arising from the lack of knowledge of the existence of many of those registers.

There are therefore many reasons for such a restructuring, on the one hand because of the economic cost of dispersing legal and property information through a multitude of administrative registers, and on the other hand to meet the requirements of administrative and legislative simplification, which are part of the principles of organisation and public interest, and which have been demanded at government level since the onset of the economic crisis in 2008.

Moreover, the new environmental obligations, which are becoming more numerous and demanding, are another reason to rationalise the organisation of agricultural administrative registers, in favour of the leading role of the business register. Both the future Common Agricultural Policy (CAP) and the European Green Deal introduce new types of agri-environmental obligations that require a more sophisticated and streamlined registry system. This is necessary to facilitate the control of compliance with these obligations, as they are not only about compliance, but also about ensuring cost-effectiveness, i.e. they are about results, and are imposed as obligations of results. These are obligations relating to environmental sustainability in connection with agricultural or agri-food business activity, which in this area represents an added value of particular economic and social importance, and which must be justified in order to obtain a series of subsidies or aid.

The principle of sustainability is an all-encompassing one, as the incorporation of environmental considerations and sustainable development is first of all mandated in Article 11 of the TFEU, which states that environmental

⁶ E. Muñoz Espada, *El Registro mercantil y la actividad agraria*, Madrid 2020.

protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all European Union policies and activities. Likewise, Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights states that “a high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment shall be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.” Article 39 of the TFEU, which regulates the objectives of the common agricultural policy, is now to be oriented, more prominently, towards “climate and environmentally smart agriculture, reducing the impact of agriculture on the environment and climate, increasing resilience and soil health and reducing costs for farmers.”⁷ The formula seems to want to strike a balance between historical objectives, which require guaranteeing, among other objectives, sufficient food supply, with the conservation of natural resources and sustainability, but practice has shown that management has overvalued environmental measures over productivity, which is why there has been no shortage of criticism from many quarters.⁸ It must be concluded, then, that Article 39 of the TFEU and, therefore, its original objectives, are not a recommendation or a proposal to be pursued; it is an obligatory rule, like any other regulatory provision, from which the successive reforms of the CAP cannot deviate.

In any case, whatever the principle of environmental interest or sustainability at any of these levels, this requires coordination of the different data that form part of and demonstrate compliance with and performance of environmental requirements. However, the disparity and dispersion of the administrative registers of agricultural significance makes it difficult to assess them, so that only their integration into a single register, at least as information attached to the business elements, allows for a more exhaustive and complete verification. This has important repercussions not only for the purposes of shaping new governance – as is required – but above all for the economic and social consequences for the agricultural business itself.

⁷ Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “The Future of Food and Farming”, 29.11.2017, COM/2017/0713 final, p. 14.

⁸ On the lack of a rational agrifood policy vid. L. Costato, *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, “Rivista di Diritto Agrario” 2013, No 2, p. 213; idem, *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, “Rivista di Diritto Agrario” 2017, No 3, p. 526 ff.; and on the seriousness of the problem can be seen O. de Schutter, *The WTO and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System*, November 2011 (Activity Report); moreover, A. Jannarelli, *The new food insecurity: a first systemic reading*, “Rivista di Diritto Agrario” 2010, p. 565 ff.

It is therefore the task of the lawyer to constantly review the legal categories and their structures⁹ in order to update the functions they have, to assume real economic and social utility, including readapting their very nature.

This exercise of reflection is also a way of questioning or debating the usefulness and organisation of the current instruments and of constantly calling for the rationality and coherence of the system. In this sense, the variety and dispersion of administrative registers with agricultural functions is such, or so immeasurable, that the time has come to demand from a critical point of view a new reordering under the sign of the new times of simplification, or as Guardini would say under a “responsibility in view of the emerging and increasingly disturbing internal chaos.”¹⁰

6. Future legislation on the regulation of the organisation of agricultural registries in Spain

A draft Royal Decree has recently been presented to establish and regulate the information system for agricultural and livestock farms and agricultural production. It is recognised that the agricultural Public Administrations have at their disposal a large amount of information, provided by the farmers and stockbreeders themselves, and by the companies supplying goods and equipment to the agricultural sector, in accordance with national and European Union regulations, especially in the field of plant and animal health, hygiene of primary food production, as well as agricultural by-products and waste, or in the field of production itself, as well as during the processing of subsidies to these beneficiaries, with special mention to the aid of the common agricultural policy.

Likewise, as expressed in the preamble of the aforementioned legislative project, agricultural producers are obliged to manage a series of data records (medicinal treatments, farm logbook, etc.), whose information is, in accordance with the distribution of powers in Spain, in the records and computer systems of the different competent bodies of the Autonomous Communities.

⁹ On the reconceptualization of legal categories and the method of reflection see N. Lipari, *Le categorie del diritto civile*, Milano 2013; L. Balestra, *A proposito delle categorie del diritto civile*, “Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile” 2015, No 1, p. 25 ff.; F.D. Busnelli, *Quale futuro per le categorie del diritto civile?*, “Rivista di Diritto Civile” 2015, No 1, p. 1 ff.; P. Perlingieri, *Dialogando con due filosofi, ermeneutici del diritto*, “Rassegna di Diritto Civile” 2001, No 3/4, p. 317 ff.; M. Pennasilico, *Il diritto civile tra storia e metodo*, “Rassegna di Diritto Civile” 2015, No 1, p. 337 ff.; P. Grossi, *L'avvio di un itinerario scientifico*, “Rivista di Diritto Civile” 2009, No 4, p. 365 ff.

¹⁰ R. Guardini, *Tres escritos sobre la Universidad*, Pamplona 2012, p. 64.

Therefore, further progress in harmonisation and in the creation of state-wide information networks and systems that unify such information will provide the competent administrations with unquestionable synergies in management. At the same time, it will simplify the work of agricultural producers who will have at their disposal free of charge, the necessary digital tools and processes, avoiding duplication in the sending of information to the Administrations, allowing them to keep the information or manage the records by computer and not manually.

In addition, the information that will be generated is intended to make progress in the design, execution and management of agricultural policies, especially those of promotion, with a direct impact on the CAP, in whose scope it is intended to simplify the presentation by farmers of the single annual application in which the different CAP aid lines are included, since the Administration will have all the elements of judgment needed to prepare a draft with all the data necessary for the management of the dossiers.

More broadly, harmonised information will make it possible to comply with the CAP Strategic Plan, including the monitoring of indicators and legislative and promotion measures included therein, as well as the monitoring of the commitments of the European Green Pact. This information should also allow for a better design of sectoral actions, especially to achieve an economically profitable production, but, at the same time, more respectful of the environment and the conservation of biodiversity.

In turn, all the information gathered will make it possible to obtain the necessary data for the development, preparation and dissemination of the different statistical operations contained in the National Statistical Plan and in the European Statistical Program, reducing the response burden of the informants, the costs and contributing to the more general objective of reducing administrative burdens.

The purpose of this royal decree is to establish and regulate the system of information for agricultural and livestock holdings and agricultural production (SIEX). From (among other things) the registers of agricultural exploitations of the Autonomous Communities and the Autonomous Communities, and the digital notebook of the agricultural exploitation, the provisions of this royal decree will be applied throughout the national territory.

The objectives of this new registry system are to enable the efficient planning, execution and management of the CAP 2023/2027 and to contribute to the evaluation of compliance with the Strategic Plan of the CAP 2023/2027 following the system of indicators of the new delivery model, which make up the Performance Framework of Regulation (EU) 2021/2115.

In the same way it aims to simplify the management, data provision and record keeping in farms and related businesses. It also seeks to provide information for its analysis by the Administrations, in order to guide the general and sectorial agricultural policy and to carry out the statistical operations included in the National Statistical Plan.

The system of information for agricultural and livestock holdings and agricultural production – SIEX – is configured as a set of interconnected databases and administrative records, which contain the characterisation of agricultural holdings and related companies in Spain. For these purposes, it will be interoperable with the Register of Agricultural Holdings of each autonomous community, and with the Digital Notebook of Agricultural Holdings referred to in Title III of this Royal Decree, and other public registers in the agricultural field provided for in the Third Additional Provision.

The information contained in this more unified registry will allow the consultation of updated data across the whole national territory. For this purpose, the holders of agricultural holdings and related companies will deal with the relevant authority by electronic means. However, the competent authorities of the Autonomous Communities will make available the necessary tools and services to the holders of farms that do not have access to electronic means. This will enable all to exercise their obligations and rights in relation to the provisions of this Royal Decree.

The provisions foreseen in this Royal Decree will be obligatory for holders of agricultural exploitations or related companies who seek any type of public subsidy or subsidy of loans, endorsements or guarantees, financed or co-financed by the European Union, or with national funds exclusively. This includes the contracting of agricultural insurance policies, the processing of indemnifications for reasons of animal or vegetable health or catastrophic events (drought, floods, frosts, etc.), or the obtaining of administrative concessions in the agricultural area. Likewise, for the purposes of receiving CAP aid, the competent Administration will check *ex officio* holders of agricultural holdings' compliance both with the common requirements necessary to qualify for aid and the cross-compliance rules. These are verifiable on the basis of the data provided by the holder and contained in this register, without prejudice to the subsequent verification of the veracity of such information of the rest of the requirements in this regard.

However, this option chosen by the legislator to connect agricultural administrative registries is not perfect. Although it offers greater interoperability and will improve access to information, it is not the definitive

solution required for the management of all the big data that constitutes the agricultural, livestock and environmental sector for registry purposes. Rather, the decisive solution would be determined by a single office assuming the functions – at least the coordination of all this information. This would be the Commercial Registry.¹¹

7. Conclusions

The new regulatory changes in the legislation of agricultural significance are now being addressed through more flexible public-private partnership modalities or under new forms of cooperation, and their verification is based on public data sources for analysing the monitoring of progress made. They now serve as a basis for political and investment decisions, for the imposition of sanctions, or are a guarantee of greater exchange of information and coordination, they are a means of effective and efficient control and, most importantly, a guarantee or demonstration of compliance with obligations; and for this the current organisation of the agricultural administrative registers as it is organised in Spain is of no use, so a new information system is called for, whose characteristics require a more sophisticated system that the current agricultural administrative registers cannot offer.

BIBLIOGRAPHY

- Balestra L. (2015), *A proposito delle categorie del diritto civile*, “Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile” No 1.
- Busnelli F.D. (2015), *Quale futuro per le categorie del diritto civile?*, “Rivista di Diritto Civile” No 1.
- Costato L. (2013), *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, “Rivista di Diritto Agrario” No 2.
- Costato L. (2017), *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, “Rivista di Diritto Agrario” No 3.
- Grossi P. (2009), *L'avvio di un itinerario scientifico*, “Rivista di Diritto Civile” No 4.
- Guardini R. (2012), *Tres escritos sobre la Universidad*, Pamplona.
- Jannarelli A. (2010), *The new food insecurity: a first systemic reading*, “Rivista di Diritto Agrario”.
- Lipari N. (2013), *Le categorie del diritto civile*, Milano.
- Muñiz Espada E. (2020), *El Registro mercantil y la actividad agraria*, Madrid.
- Pennasilico M. (2015), *Il diritto civile tra storia e metodo*, *Rassegna di Diritto Civile*” No 1.

¹¹ E. Muñiz Espada, *El Registro mercantil...*

Perlingieri P. (2001), *Dialogando con due filosofi, ermeneutici del diritto*, “Rassegna di Diritto Civile” No 3/4.

Schutter O. de, *The WTO and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System*, November 2011 (Activity Report).

DE MINIMIS AID IN AGRICULTURE AND ITS REGISTRATION IN SPAIN. THE NEW LEGISLATIVE PROJECT FOR THE ORGANISATION OF AGRICULTURAL INFORMATION

Summary

This article analyses the register and rules on the basis of which *de minimis* aid is granted in Spain. The characteristics and main types of agricultural activities that are subject to registration are characterised. The undertaking of this study was prompted by the peculiarity of administrative registers in Spain, which, by virtue of defining the rules of agricultural activity, belong to agricultural law, while these rules call for an urgent reform in order to increase their efficiency.

Keywords: *de minimis* aid, registration, agricultural big data, commercial register

AIUTI DE MINIMIS IN AGRICOLTURA E LA REGISTRAZIONE IN SPAGNA: UN NUOVO PROGETTO LEGISLATIVO RELATIVO ALL'ORGANIZZAZIONE DELL'INFORMAZIONE AGRICOLA

Riassunto

L'articolo si propone di analizzare la regolazione spagnola del registro che concerne la concessione degli aiuti *de minimis*. Sono state presentate le sue caratteristiche, nonché le principali tipologie di attività agricole soggette alla registrazione. Fare di questo registro l'oggetto di studio è dettato dalla specificità dei registri amministrativi in Spagna. Le regolazioni che li riguardano stabiliscono le regole di svolgimento dell'attività agricola. Le regole in questione fanno parte del diritto agrario e necessitano di una riforma urgente per aumentarne l'efficienza.

Parole chiave: aiuti *de minimis*, registro agricolo, big data, informazione agricola

LEONARDO PASTORINO*

ORCID: 0000-0003-3629-5659

Transición: ¿a cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la Unión Europea

1. Presentación

La humanidad se encuentra en un momento crucial, ha llegado al máximo nivel de toma de conciencia sobre la relación entre su existencia, esencia y consecuencias con y para con la naturaleza pero, a la vez, arrastra la inercia de una dinámica propia y no termina de diseñar ni un modelo alternativo ni, mucho menos, el plan para alcanzarlo. Algo similar a lo que la psicología describe como inercia psicológica y resistencia al cambio, una especie de enamoramiento o dificultad de romper con la comodidad del modo de ser y hacer.

Si leemos los documentos oficiales a nivel internacional y europeo como también del resto del mundo, se percibe que hay una orientación más o menos clara que manifiesta una necesidad y, más tenuemente, una vocación al cambio pero, a la vez, una definición más o menos vaga del modelo que debiera organizar el logro concertado de esos loables objetivos del desarrollo sostenible¹. En substancia, se trata de lograr mantener los índices actuales de crecimiento poblacional garantizándoles a todos los seres humanos una alimentación suficiente, nutritiva, sana, sostenible, acorde a sus necesidades y preferencias individuales conservando los recursos naturales en

* Università degli Studi di Verona, Italia.

¹ La referencia es a los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

buen estado. En pocas pero densas palabras: la seguridad alimentaria². Ello deberá lograrse garantizando la existencia de agua para consumo, energía, producción agrícola, industrial y de otras actividades económicas y también para la conservación de los ecosistemas, agua que será devuelta a su ciclo saneada y en buena calidad. Todo en base a un sistema económico productivo y de reparto que garantice la pobreza y hambre cero; en ambientes urbanos resilientes expansibles que permitan la convivencia reduciendo las desigualdades en general y de género en particular; con un crecimiento económico generador de empleos suficientes para todos; utilizando energías suficientes y sobre todo asequibles y todo ello en un plano de justicia y paz: la felicidad!.

En el marco de esta gran desiderata de organización social para la convivencia y paz que la humanidad se propone desde tiempos aristotélicos, desarrollada luego por Rousseau, y a la que ahora se suma la complejidad de la crisis ambiental, la agricultura aparece en el centro de la escena. No solo es responsable casi exclusiva de terminar con el hambre, es decir lograr ese gran desafío histórico y siempre más alejado de la seguridad alimentaria (en sus dos sentidos de *food security* y *food safety*) y la seguridad nutricional sino que, además, lo debe lograr promoviendo una agricultura sostenible³. Debe, por su parte, estar atenta a una demanda, también promovida pero poco explicada, de consumo sostenible; promover empleos; resolver el dilema de la dependencia y pérdida de rentabilidad del sector primario en las cadenas productivas (agroalimentarias y agroindustriales); tener presente los cuestionamientos que se le realizan por la gran demanda de agua⁴; no contaminar;

² Sobre todas las implicancias del concepto enunciado en términos relativamente sencillos de seguridad alimentaria y las dificultades para alcanzarlo, ver L. Pastorino, *La seguridad alimentaria un concepto pretencioso*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2020, n° 2, p. 183.

³ Llamen la atención y la reflexión algunas propuestas que deberían ser muy bien explicadas técnicamente para poder convencer sobre su posible realización. Por ejemplo, la meta 2.3 que desarrolla el objetivo de "Hambre cero" (ya en sí mismo complejo de alcanzar), pide "duplicar" para el 2030 la productividad agrícola. Parece muy difícil de lograr, también en tan corto plazo, si pensamos que de 2015 ya recorrimos 6 años sin grandes atisbos de cambios, que esa meta se cumpla a la par de y en armonía con el objetivo de garantizar una producción sostenible (Objetivo 12) y combatir el cambio climático (Objetivo 13). La misma meta propone en simultáneo duplicar las rentas de los agricultores, "especialmente los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras", generando también dudas sobre si ese acceso no significa otro impulso adicional a la expansión de la frontera agrícola y a la regresión de ecosistemas naturales a formas de agroecosistemas.

⁴ B. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Milano 2007. También, sobre la posible realización de distintos derechos humanos y el agua disponible, L. Pastorino, M. Cenicacelaya, A. Diloreto,

y lograr un equilibrio mundial que permita reducir las desigualdades en los países y entre ellos, objetivo, este último, que constata su dificultad con la simple observación del estancamiento de las últimas rondas de la OMC y de la centralidad que la agricultura presenta en cada negociación de acuerdos de libre comercio.

En esta disyuntiva desde los años 60 se presentan alternativas al sistema de desarrollo imperante y se han construido distintas opciones que desde una perspectiva entusiasta pueden ser llamados paradigmas, aunque muchas veces no han sido más que palabras-fuerza que en su dificultad para terminar de describirse como verdaderas y completas recetas fueron perdiendo capacidad de consenso. En correspondencia con estas grandes orientaciones, se fueron postulando y practicando distintos modelos específicos para la agricultura. Ilustrativo el cuadro presentado por la profesora Eloisa Cristiani⁵ en este sentido que plantea varios aspectos críticos y ha inspirado este trabajo y seguramente inspirará nuevos estudios. Esos modelos claramente orientados a complacer la demanda de sostenibilidad se suman a otros modelos de producción como los de los productos de calidad territorial (denominaciones de origen, DO e indicaciones geográficas, IG) que se debaten en la encerrona global-local y parecen orientarse como modelos alternativos a la agricultura convencional pero no por eso exentos de críticas desde el perfil de la sostenibilidad⁶.

Este “florecer” de opciones demuestra también la insatisfacción por el modelo imperante⁷ como a su vez, la impotencia de cada una de ellas para erigirse en propuesta superadora y viable. Mientras tales modelos productivos llaman la atención de la doctrina agrarista, menos tratado resulta ser el paquete complejo y de origen múltiple⁸ que refiere a los fitosanitarios, fertilizantes

Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria, en: Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario, León 2013, p. 338.

⁵ E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, “Rivista di Diritto Agrario” 2019, n° 4, p. 645.

⁶ A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, “Rivista di Diritto Agrario” 2018, n° 1, p. 361.

⁷ Ver también las oposiciones al modelo globalizante de la agricultura actual desde perspectivas alternativas no necesariamente sostenidas desde un discurso ambiental pero sí social: L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, Federalismi.it, “Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo”, 1 maggio 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38534> [ingreso: 17.01.2022].

⁸ E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, “Rivista di Diritto Agrario” 2017, n° 2, p. 409.

y plaguicidas, que, sin ser la única preocupación al criticar los modelos de agricultura, están presentes en la consideración de cada uno de ellos.

En este contexto se presenta también un aspecto negativo de dicho almáximo de alternativas eco-sustentables (?) que va de la mano de la conjunción entre la incapacidad de cada una de ellas de convencer sobre su verdadera potencialidad para resolver el planteo global que las inspira; la banalización y la conflictualidad que puede presentar su coexistencia. Con la palabra conflictualidad viene convocada con más legitimación la voz del jurista y, en este primer análisis, se observan dos potenciales conflictos vinculados a la coexistencia: la coexistencia en el territorio, donde concentra la atención la posible competencia en cuanto al uso de agroquímicos y la naturalidad mirada en relación a cómo produce el vecino y la coexistencia en el mercado, con posibles conflictos en relación a los distintos sellos que también pululan.

Por lo dicho, este trabajo se propone tres objetivos: 1) realizar una mirada conceptual y crítica a los diferentes paradigmas y modelos de desarrollo y de agricultura partiendo de la premisa que aún ninguno de ellos ha logrado consenso y, por ende, no se puede vislumbrar un camino y objetivo claro; 2) presentar el cuadro normativo al menos a nivel unional de los fitosanitarios⁹ para incentivar su profundización en cuanto normativa sectorial claramente ligada a la agricultura, en estado actual de cuestionamiento y revisión; 3) entrecruzar las normativas referidas a los modelos de agricultura y a los fitosanitarios y analizar cómo entre ambas se trata la coexistencia.

2. Paradigmas de desarrollo

2.1. El desarrollo económico sostenido o por sí mismo

El desarrollo es necesario, tal es así que para la Real Academia Española con desarrollo se entiende el desarrollar y el desarrollarse, podríamos decir, el realizarse y, desde lo económico, una evolución hacia mejores niveles de vida, quién no quisiera!¹⁰

⁹ Tomamos los fitosanitarios a fin de acotar el sector a analizar en el marco de los distintos agroquímicos que se utilizan y cuestionan por sus impactos y daños ambientales, fundamentalmente, los fertilizantes. También optamos por el uso del término fitosanitario que es el que se usa en los documentos oficiales actuales en el ámbito europeo. Téngase en cuenta que, incluso, cuando la Directiva 2009/128 se titula sobre el uso sostenible de los plaguicidas, en su definición acota el ámbito a aquellos plaguicidas que son fitosanitarios (art. 2, I).

¹⁰ Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo de 1986, “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico,

El Siglo XX significó una escalada importante para construir un desarrollo que se justificaba más en sí mismo para sostenerse andando y creciendo indefinidamente sin verse los resultados de esas mejorías en los niveles de vida. Todo lo contrario, las guerras, la carrera armamentista, las armas nucleares, el desarrollo incesante de nuevas tecnologías con nuevos riesgos para la vida, la salud y el ambiente, los cambios producidos por la revolución verde¹¹ que, aún así, no logró ni alimentar al mundo ni sacar de la pobreza a los agricultores, las expansiones inmobiliarias, de obras públicas, y tantas otras manifestaciones con fuertes impactos y amenazas al sistema terrestre y cambios globales que aún se presentan irreversibles como el cambio climático, la erosión de la biodiversidad y de los suelos, el agotamiento de recursos naturales y el agujero de ozono, pusieron el acento crítico a la palabra desarrollo o, más correctamente, a su defecto, el desarrollismo¹².

Este desarrollo que se legitimaba en datos económicos de crecimiento de ciertas variables consideradas indicadores positivos pasó a llamarse desarrollo sostenido.

2.2. Eco-desarrollo

Ante esto, la primera propuesta contrastante fue el eco-desarrollo. Fuertemente inspirada en las ciencias naturales que veían por esos momentos nacer la ecología como disciplina nueva¹³, el eco-desarrollo puso en evidencia la dimensión ambiental y los límites de los ecosistemas y de la biosfera, postulando que la dimensión ambiental debería ser considerada y puesta a la base de todos los niveles de decisión y no, como luego se leerá repetidamente entre algunos usuarios del silogismo desarrollo sostenible, como una variable más. El eco-desarrollo presentó el planeta como un gran ecosistema, un ser vivo regido por leyes biológicas y naturales que con resistencias y límites pero también con capacidad de carga suficiente, podría consentir modelos pensados desde su lógica y evitando los factores externos. Una fuerte restricción

social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (art. 1.1).

¹¹ La revolución verde implicó la aparición de nuevas variedades de alto rendimiento, el uso intensivo de fertilizantes y agroquímicos, y un aumento de la mecanización. Ver M. Teubal, *Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*, “Revista Realidad Económica” 2003, n° 196, p. 52.

¹² El término “desarrollismo” en este sentido y la descripción de las preocupaciones que llevaron a plantear la cuestión en el marco de las Naciones Unidas, la tomamos de S. Olivier, *Ecología y Subdesarrollo en América Latina*, México 1981.

¹³ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, Buenos Aires 2005, p. 24 y ss.

para la economía que se llegó a pensar como “economía descalza”¹⁴, endógena y, por lo tanto, también en esencia contraria a los grandes intercambios globales propugnados por el libre mercado. Desde esta perspectiva que el presente trabajo no permite más que enunciar en forma simple, el ecologismo fue presentado, incluso, como ideología alternativa al capitalismo¹⁵.

En este punto de contradicción entre extremos claramente opuestos, por supuesto también opuestos por fuertes intereses políticos, económicos y de necesidad ya que el cambio de dos extremos tan potentes no podría realizarse sin dejar de cubrir importantes necesidades, los ejemplos alternativos del eco-desarrollo se mostraron demasiado puntuales y locales, posiblemente adaptables a situaciones marginales o de poblaciones pequeñas, pero incapaz de garantizar sin intercambios exógenos los beneficios de las tecnologías y muchos avances que también contribuyen al deseo de mejor calidad de vida.

2.3. Desarrollo sostenible

Se pasó al desarrollo sostenible, poniendo el acento en la necesidad de preservar las condiciones del planeta pero sin abdicar del deseo de desarrollo, confluencia que hasta hoy se visualiza como de difícil realización práctica al punto de haberse considerado el término como un oxímoron¹⁶, el desarrollo sostenible no se definió más que con una idea fuerza o meta sobre la cual reflejarse para evaluar las acciones concretas, la imagen de un desarrollo que diplomáticamente sin límites enunciados permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad del sistema para las generaciones futuras. El desarrollo sostenible en tanto destinado a satisfacer las necesidades humanas tiene en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental, pero sin expresar claramente la primacía de esta última.

Mientras el eco-desarrollo se presenta compatible con una mirada claramente ecocentrista, el desarrollo sostenible podría ser abrazado igualmente por quien tiene una mirada antropocentrista. De hecho, parece haber logrado un consenso en su adopción, superados los esfuerzos de desvincularlo con el desarrollo sostenido y el desarrollo sustentable, porque, en definitiva,

¹⁴ M. Max-Neef, *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Estocolmo – Buenos Aires – Montevideo 1986.

¹⁵ F. Livorsi, *Il mito della nuova terra. Cultura, idee e problemi dell'ambientalismo*, Milano 2000.

¹⁶ A. Di Lauro, *El desarrollo sostenible, su caracterización internacional y su conceptualización a nivel europeo*, en: L. Pastorino (dir.), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Buenos Aires 2008, p. 205.

cada cual pone el acento en el aspecto que a su criterio resulta primordial. Sin embargo, una lectura más aguda de los distintos documentos de las Naciones Unidas: Declaración sobre el Medio Humano, 1972; Carta Mundial de la Naturaleza, 1982; Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986 y Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992 muestran una dialéctica entre los enfoques antropocéntricos y ecocéntricos¹⁷ con resultados todavía indefinidos y de difícil conjunción en una fórmula sintética y de fácil aplicación.

Luego de una primera expectativa de que el desarrollo sostenible alcance definiciones más concretas, se fue consolidando una interpretación cada vez más alejada a la del eco-desarrollo. El triunfo del capitalismo por sobre el comunismo a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa presentó en un escenario mundial sincrónico la Cumbre de Río y el final de la Ronda Uruguay en Marrakech. Existe un diálogo entre estos dos eventos y así la Agenda 21 termina ponderando la importancia de la liberación del comercio. Tal liberación, el incremento de los intercambios, no parecen ser compatibles con el planteo de modelos endógenos de desarrollo eco-compatibles, más bien pueden llevar a una expoliación de recursos y degradación ante la exigencia de ampliar la exportación para lograr más intercambios.

2.4. Decrecimiento

Éstas y otras críticas y, sobre todo, la pérdida de atención a la cuestión ambiental desteñida a partir de la adjunción de las variables social y económica que en su ligazón antropocéntrica terminan por concentrar más la atención e interés, dieron lugar al decrecimiento¹⁸ o acrecimiento que también rechaza la idea del crecimiento por el crecimiento mismo y pone nuevamente el acento en lo local y en evitar los flujos innecesarios de bienes. No presenta tampoco una receta o descripción acabada, más bien se explica por la oposición al modelo capitalista y propone ante la descripción del estado de cosas evitar el crecimiento innecesario. También postula que el desarrollo se mida a partir del bienestar real de la sociedad y no por el producto bruto interno.

Cada una de estas propuestas que podrían entrar dentro de la definición de paradigma, visto el concepto más como una ejemplificación diferenciadora de las otras y no tanto como una teoría del todo madura y definida que pueda llegar a suministrar la base para resolver problemas, ha generado en el campo de la agricultura diversos modelos que en el punto siguiente sintetizaremos.

¹⁷ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, p. 69 y ss.

¹⁸ S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, Milano 2007.

2.5. Transición

Quizás ante la insatisfacción de definiciones y consensos y ante la cada vez más evidente necesidad y demanda por hacer algo para cambiar el modelo sostenido aún vigente como inspiración de un bienestar económico que pueda traducirse también en un bienestar social, y porque no, ante la evidencia de las dificultades de todo cambio y de las complejidades que no permiten ser disimuladas con acciones naif, es que se viene consolidando una nueva propuesta mucho más vinculada con la acepción de la palabra en términos lingüísticos que económicos que significa una nueva vuelta o respuesta a la anterior. Tan es así, que se enuncia como una transición a la sostenibilidad, retomando de ésta su significante y su oposición al modelo sostenido pero sin caer en un punto de vista ecocéntrico que pueda luego vetar el funcionamiento de actividades económicas y, en substancia, un modelo de desarrollo que sigue admitiendo y receptando las demandas por satisfacer necesidades que la población entiende como de mayor calidad de vida y que no está preparada a abandonar.

A pesar de ello, la transición avanza un poco más sobre el paradigma de la sostenibilidad proponiendo concretizarlo.

El Pacto Verde Europeo¹⁹ ensambla los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y el objetivo de lograr la neutralidad climática en cumplimiento del Acuerdo de París. A tal fin en las próximas décadas se propone reducir los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero incluyendo las provenientes de la agricultura y la ganadería y se ha propuesto alcanzar la neutralidad climática antes de 2050 y una reducción del 55% de estos gases en 2030.

En el ámbito agrario la Estrategia “de la granja a la mesa”²⁰ presenta un conjunto de macro objetivos, objetivos y targets cuantificables para alcanzar un equilibrio entre naturaleza, sistemas alimentarios y tutela de la biodiversidad. La estrategia, en aquellos aspectos más vinculados con este trabajo, se propone reducir el uso de pesticidas, fertilizantes y antimicrobianos.

Respecto a los pesticidas químicos, la Estrategia se propone reducir en un 50% el uso y el riesgo de los más peligrosos y lograr que un 25% de la superficie agrícola de la UE sea producida bajo el método biológico. Se financiará también la agroecología, la agricultura de precisión (se propone llegar al 2025 con el 100% de las áreas rurales con acceso a Internet), la retención

¹⁹ COM(2019) 640 final.

²⁰ COM(2020) 381 final.

de carbono en los suelos usados por la agricultura y la agroforestación. Para 2024 habría una certificación de agricultura sostenible.

En el ámbito de la Estrategia sobre la Biodiversidad²¹ se menciona un Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Biológica²² y revertir la tendencia a la disminución de impolinadores²³.

La búsqueda de reducir el uso de fitosanitarios y otros insumos como los fertilizantes de origen químico o artificial claramente tendrá un efecto positivo en la idea de “daño – contaminación”, pero quedan latentes muchas otras dudas y otros daños o impactos que la agricultura puede causar. Aún en la hipótesis de una agricultura totalmente biológica ¿los territorios usados en un marco de crecimiento poblacional y de estímulo permanente al consumo, a la apertura de mercados y a la exportación de alimentos, no tendría efectos adversos para la naturaleza en general? Tal vez a esta duda se refiere el target que impulsa alcanzar el 30% del territorio europeo como áreas protegidas, pero también habría que ver hasta qué punto en esas áreas la producción biológica deba permitirse.

Aún fomentando a través de distintos modelos que se verán a continuación la rotación y diversificación de cultivos ¿los agro-ecosistemas no son ambientes de todos modos artificializados? El control biológico de plagas ¿no es también una manipulación del sistema? ¿cuánto se sabe sobre el efecto de la artificial liberación de insectos por parte del hombre? Se podrían seguir planteando dudas sobre el consumo del agua y la afectación a ésta y a otros recursos. Está claro que las estrategias europeas son conscientes de estos aspectos y toman decisiones articuladas respecto también al monitoreo de las condiciones de los recursos naturales, pero las dudas sobre si este modelo de sostenibilidad, o mejor, de tránsito hacia la misma para lograr alcanzar todos los objetivos del desarrollo sostenible a la vez, aún quedan.

El target de alcanzar el 25% de la superficie cultivada o utilizada para la ganadería en el territorio de la UE bajo este método es sin lugar un aliciente y un paso culminante de la política europea por institucionalizar el sistema, pero también denota la dificultad del cambio completo hacia una producción agrícola sin fitosanitarios y deja abierta la duda sobre si la transición, en vez de ser un camino que finalmente nos lleve a un modelo completamente distinto, no puede convertirse en un estado de cosas permanentes, si bien

²¹ COM(2020) 380 final.

²² COM(2021) 141 final.

²³ P. Lattanzi, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021–27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano 2021, p. 705 y ss.

con sucesivos ajustes en miras a un modelo que se mantenga como ideario utópico ante la subsistencia y avance de un esquema general que continúa dejando rienda libre al crecimiento poblacional y económico.

3. Modelos de agricultura

A diferencia del concepto de paradigma, entendemos modelo como arquetipo y también en relación al paradigma como representación en pequeño de alguna cosa. Algo así como el bajar al campo concreto de la agricultura el cómo concretizar uno de los paradigmas señalados.

No puede dejar de evidenciarse que en el discurso se está simplificando una realidad que, no sólo es mucho más compleja y rica de muchos más aspectos que los tratados al punto que cada paradigma y cada modelo podría ser digno de un tratamiento profundo y también de varios debates, sino que además estos llamados modelos fueron surgiendo en forma espontánea, algo experimental, motivados por aquella necesidad de poner manos a la obra.

También vale la pena señalar que cada modelo no necesariamente se deba identificar con los paradigmas antes señalados, pero seguramente habrá en línea muy general mayores afinidades con uno que con otro, como también un sinnúmero de vasos comunicantes y evoluciones entre ellos.

3.1. La agricultura convencional y la agricultura tradicional

La llamamos convencional no tanto por su vinculación con los precedentes y la costumbre, pues sobre este punto se opone a la agricultura tradicional, sino por ser convencionalmente aceptada como modelo a aplicar. Así podría también ser identificada como modelo dominante. Parte como evolución de la agricultura tradicional que fue recepcionando los paulatinos cambios tecnológicos pero que luego cambia mucho más abruptamente ante los avances de la llamada revolución verde para mostrarse como una nueva agricultura “moderna”, “industrial” en cuanto a la sofisticación cada vez mayor de las maquinarias y la especialización marcada por el afán de concentración y competitividad o, también, “capitalista” por la necesidad de nuevos insumos que marcan un cambio radical respecto a la preponderancia de la tierra entre los factores de capital necesarios para producir.

En efecto, este modelo se caracteriza por la alta utilización de insumos externos al sistema productivo natural, entre ellos los agroquímicos (fitosanitarios y abonos no naturales), maquinarias y combustibles; tendencia

a buscar cada vez mayor escala²⁴, es decir, también mayor dimensión de las superficies trabajadas y concentración de la tierra en menos unidades productivas; tendencia a remediar desde la tecnología las condicionantes naturales y también al monocultivo. Las razones de su éxito y del mantenimiento de su primacía están vinculadas a palabras tales como “eficiencia”, “competitividad”, “innovación”, “modernización”, “organización”, entre otras.

En oposición, la agricultura tradicional que es la previa, la que ha transitado mayor tiempo histórico, la que se identifica con la costumbre y también con ese ideario bucólico del campo, se caracteriza por el trabajo mayormente personal, la mayor diversificación, la utilización de los recursos naturales más o menos como brindados por la naturaleza con un sistema organizacional en base a esa oferta natural, con pocos insumos externos, más condicionada por el entorno y condiciones del suelo, con mayor diversificación y la transmisión oral y habitualidad como fuente de saber hacer legitimado por la verificación de resultados y la costumbre.

En el marco de expansión de la agricultura convencional empujada por los avances de la tecnología, se ubica el desarrollo de la biotecnología, con la que se inicia una segunda revolución verde o revolución biotecnológica y que va a innovar fuertemente en los métodos productivos y en la organización de las cadenas productivas con los llamados paquetes tecnológicos que combinan la utilización de OGM y de específicas líneas de fitosanitarios²⁵. En este punto la agricultura convencional respecto al uso de fitosanitarios recibe la máxima atención y a nivel europeo la normativa de fitosanitarios mira específicamente este modelo de agricultura y así se propone. Al contrario, también puede sostenerse la importancia de la biotecnología para combatir ciertas enfermedades y proteger y desarrollar la diversidad; fomentar menor uso de insecticidas o favorecer la adaptabilidad de plantas a zonas secas no necesitando alterar tanto el ciclo del agua, entre otros argumentos que seguramente sabrán defender mejor los expertos.

²⁴ L. Pastorino, *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, p. 65 y ss.

²⁵ E. Trigo, D. Chudnovsky, E. Cap, A. López, *Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto*, Buenos Aires 2002; P. Wahren, *Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970–2016*, “Revista Ciclos, Gestión y Educación Ambiental” 2020, vol. XXVII, n° 54, p. 65; M. Tabieres (coord.), *Biotecnología y derecho*, Buenos Aires 2007.

3.2. Agricultura con método biológico o ecológico o agricultura orgánica

Tanto por historia, como por oposición al uso de OGM y de fitosanitarios²⁶ la agricultura con método biológico se presenta como el modelo de mayor contrapunto con la agricultura convencional y, además es aquél que ha consolidado un esquema mucho más acabado y articulado de reglamentación y certificación²⁷. Si bien surgida de la iniciativa privada fue reglamentada por primera vez a nivel europeo con el Reglamento CEE 2092/91 que contempló la producción vegetal y el Reglamento CE 1804/99 que extendió la posibilidad de certificar productos de origen animal. Estos reglamentos fueron reemplazados por el Reglamento CE 834/2007 (complementado por el Reglamento 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación), el que está destinado a ser reemplazado, a su vez, por el Reglamento UE 2018/848, en dos oportunidades prorrogada su entrada en vigencia que, además, estaba prevista inicialmente con un plazo ya en sí mismo amplio para entrar en vigor. Esta evolución fue perfeccionando e integrando el sistema y especializándolo de acuerdo a diferentes producciones.

Según Cristiani, con el Reglamento 1257/99 el biológico entra oficialmente en el sistema de calidad debiendo ser transparente y garantizar la trazabilidad, mientras que con el Reglamento 2018/848 se lo conecta a las restantes políticas europeas para introducirlo en el armado de la nueva PAC como modelo agrícola “sostenible”²⁸.

²⁶ El art. 4 del Reglamento 834/2007 que fija los principios generales de la producción ecológica, luego que el artículo 3 fijara sus objetivos, establece en el párrafo a) iii) que se excluye el uso de OGM y productos producidos a partir de o mediante OGM, salvo en medicamentos veterinarios (ver también el art. 9) y en el párrafo c) la “estricta limitación”, no ya exclusión, del uso de medios de síntesis salvo casos excepcionales cuando no existan prácticas adecuadas de gestión, los medios naturales a los que refiere el apartado b) no se encuentren en el mercado o contribuyan a efectos ambientales inaceptables. Ver luego que en el texto principal se hará mención a cómo se modifica admitiendo el uso de substancias (no aquellas llamadas activas) de uso en los fitosanitarios en el Reglamento 2018/848.

²⁷ E. Cristiani, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino 2004.

²⁸ E. Cristiani, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 454 y ss.; 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, n° 3, p. 477; F. Millán Salas, *Producción agroalimentaria de calidad*, en: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (dirs.), *Tratado de derecho agrario*, Madrid 2017, p. 648 y ss.

La producción biológica o ecológica es definida como “un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la preservación de recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales”²⁹.

Con relación a los fitosanitarios, el art. 12 del Reglamento 834/2007 dispone que la prevención de daños causados por plagas, enfermedades y malas hierbas se basará fundamentalmente en la protección de enemigos naturales, la elección de especies y variedades, la rotación de cultivos, las técnicas de cultivo y los procesos térmicos y que sólo podrán utilizarse productos fitosanitarios que hayan sido autorizados para la producción ecológica en base al art. 16.

Con el Reglamento 848/2018 se establece que se debe permitir en la producción ecológica el uso de productos o sustancias que contienen los productos fitosanitarios o que son ingredientes de los mismos, con excepción de las sustancias activas, siempre que su uso esté autorizado de conformidad con el Reglamento 1107/2009 cuando no estén prohibidos por los Estados miembros y, en particular el art. 9 permite el uso de protectores, sinergistas y coformulantes y adyuvantes cuando su uso respete los principios establecidos en el Capítulo II. El considerando 34 también explica que ha de permitirse el uso de determinados productos fitosanitarios cuando tales técnicas no garanticen la protección apropiada, siempre que dichos productos hayan sido autorizados de conformidad con el Reglamento 1107/2009, tras haberse evaluado y determinado su compatibilidad con los objetivos y principios de la producción ecológica, en particular cuando dichos productos hayan sido autorizados con condiciones de utilización restrictivas, y hayan sido autorizados en consecuencia de conformidad con el presente Reglamento.

A pesar de que este Reglamento se propone dar confianza a los consumidores, se ha revelado que el mismo tampoco contiene normas específicas para regular la coexistencia³⁰. Sí introduce los arts. 28 y 29 que giran en torno de la prevención y adopción de medidas para evitar que aparezcan sustancias no autorizadas en la producción ecológica (entre ellas los fitosanitarios). No obstante, tales medidas son puestas en cabeza del operador de cada fase de

²⁹ Primer considerando del Reglamento 834/2007.

³⁰ N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848 ...*, p. 497; M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, “Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2018, n° 6, p. 10.

la producción, es decir, del empresario agrario en la primera etapa. En caso que la contaminación provenga de los vecinos no se identifican normas de prevención que recaigan sobre los responsables de esas acciones, más allá que ex post facto le puedan corresponder sanciones. Por el principio de responsabilidad ambiental las tareas de prevención del daño deberían estar en cabeza de quien pudiera dañar.

3.3. Agricultura integrada y agricultura sostenible

Siguiendo el hilo conductor propuesto que nos conduce por tentativos en cierto modo vinculados más al método de prueba y error que a un verdadero plan preconcebido y articulado, las dificultades y dudas referidas sobre la posibilidad de lograr el hambre cero con agricultura biológica llevó a impulsar algunos caminos complementarios que en este trabajo se busca problematizar para plantear la hipótesis si no encierran también una cuota de tensión o competencia.

La agricultura integrada se presenta como la segunda agricultura alternativa a nivel europeo de tener una carta de identidad formal a partir de la normativa. Vinculada en cuanto al uso de fitosanitarios a las estrategias de control integrado de plagas, basada en principios ecosistémicos, proponiendo la ampliación de la diversidad y de las sinergias positivas entre los cultivos como también la rotación, se diferencia en cuanto a fitosanitarios de la agricultura bajo método biológico por consentir, aunque más regulada y supervisadamente el uso de fitosanitarios³¹.

Para el art. 3 de la Directiva 2009/128 sobre la que luego se volverá, la gestión integrada de plagas promueve un examen cuidadoso de todos

³¹ El Anexo III de la Directiva 2009/128 propone entre las medidas para prevenir y eliminar organismos nocivos la rotación de cultivos (lo que podría ser enunciado más ampliamente como toda técnica que amplíe la diversidad y combata el monocultivo que es por definición propenso a favorecer la expansión de plagas, dada su general especialización en el consumo de ciertos vegetales); la utilización de simientes más resistentes o tolerantes; la profilaxis de los equipos; la protección de organismos beneficiosos; la realización de seguimientos adecuados para actuar precozmente; la preferencia por métodos sostenibles biológicos, físicos y otros no químicos. El punto 3 del Anexo dispone que “sobre la base de los resultados de la vigilancia, los usuarios profesionales deberán decidir si aplican medidas fitosanitarias y en qué momento. Un elemento esencial para tomar una decisión es disponer de valores umbrales seguros y científicamente sólidos. Cuando sea posible, antes de efectuar los tratamientos deberán tenerse en cuenta los niveles umbral de los organismos nocivos establecidos para la región, las zonas específicas, los cultivos y las condiciones climáticas particulares”.

los métodos de protección vegetales disponibles antes de la utilización de fitosanitarios y la posterior integración de medidas adecuadas, consintiendo el uso de éstos solo cuando esté económica y ecológicamente justificado y reduciendo o minimizando los riesgos para la salud humana y el ambiente. También promueve el crecimiento de un cultivo sano con la mínima alteración posible de los ecosistemas o intentando regenerar ciertas lógicas de los sistemas naturales. Se promueve, como en la producción biológica, los métodos no químicos. Otras técnicas utilizadas son la rotación de cultivos; la siembra directa o, como se conoce en Argentina, labranza cero; el mínimo laboreo; la falsa siembra; la elección de variedades resistentes; mantenimiento o promoción de organismos beneficiosos, entre otras. Todas medidas también compatibles con la agricultura biológica pero tolera un bajo consumo de fitosanitarios.

Entre los targets propuestos en la Estrategia “de la granja a la mesa” se encuentra también el poder identificar un sello de agricultura sostenible. Tratamos este sello junto a la agricultura integrada porque ya contamos con un ejemplo significativo en Italia para el “vino sostenible” que en ausencia de otra normativa más específica se ha previsto bajo la órbita de la agricultura integrada.

Con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 23 de junio de 2021 se establecen ciertas medidas para concretizar el Sistema de Certificación de la Sostenibilidad de la Cadena Vitivinícola previsto por la ley del 18 de julio de 2020, n° 77. A tal fin, se decide que el sistema se apoyará en las modalidades y procedimientos del Sistema de Calidad Nacional de la Producción Integrada de la ley del 3 de febrero de 2011, n° 4. Se crea el Comité de la Sostenibilidad Vitivinícola estableciéndose sus funciones y el plazo para que defina el reglamento de la sostenibilidad vitivinícola.

En efecto, son funciones del Comité establecer el reglamento y sus futuras actualizaciones, individualizar los indicadores para valorar la sostenibilidad de la cadena y establecer los criterios para las tomas de muestras a fin de los controles.

El reglamento debe contemplar las reglas productivas y de buenas prácticas destinadas a garantizar el respeto del ambiente, la calidad y la seguridad alimentaria, la tutela de los trabajadores y de los ciudadanos y una adecuada renta para los productores³².

³² E. Cristiani, *Dal vino biologico al vino sostenibile?* “Diritto Agroalimentare” 2019, n° 3, p. 5.

3.4. Agricultura biodinámica

Se trata de otra modalidad que busca producir en sintonía con la naturaleza y sus ciclos y rechaza el uso de fitosanitarios químicos y fertilizantes minerales sintéticos. Promueve la producción combinada agrícola y pecuaria utilizando las excretas animales en el compostaje.

La agricultura biodinámica hasta ahora no ha sido receptada por la normativa, pero por su compatibilidad con la agricultura biológica puede obtener la certificación como tal y, a su vez, una distinción adicional como método biodinámico por algún sistema de sello privado como una marca, tal como en la realidad ya existe³³.

3.5. Otras agriculturas alternativas

Existen muchas otras formas de agricultura alternativas o inspiradas bajo principios ecológicos o que buscan disminuir ciertos impactos produciendo en modo más “sostenible”. Se puede mencionar la agricultura que busca reducir la utilización de los agroquímicos pero teniendo como criterio no las enseñanzas de la lucha integrada sino el umbral de tolerancia de los cultivos. En definitiva, se basa en un uso de acuerdo a las instrucciones que ya se indican en los productos fitosanitarios promoviendo el no uso indiscriminado o por fuera de los niveles recomendables de dilución, tiempos y métodos de aplicación.

También existe la permacultura que busca mantener el sistema productivo y la regeneración del suelo a partir de un uso constante y rotativo de diversos cultivos. Se busca imitar la diversidad, estabilidad y resistencia de los ecosistemas naturales. Disminuye casi a cero la utilización de maquinarias y combustibles. Se busca el abono a partir de los rastrojos y derivados de los cultivos no utilizados. De la permacultura deriva también la agricultura sinérgica que además de otros principios compartidos con algunas anteriores, busca fomentar la biodiversidad cultivando en simultáneo plantas de al menos tres familias vegetales que devuelvan nutrientes (nitrógeno, por ejemplo) y funcionen como repelentes o fungicidas naturales.

En la misma línea de sinergias y de reconstruir o mantener al máximo posible las estructuras ecosistémicas y de la forma más natural posible, también existe la agro-forestación que integra el cultivo de árboles, ganado o pastos o que realiza horticultura bajo la cubierta natural de bosques que no son talados sino solo “limpiados” en su parte más baja o sotobosque. Sus

³³ <https://demeter.it/biodinamica/> [ingreso: 31.12.2021].

fuertes son el mantener el microclima y protección de la erosión por vientos y la protección física del suelo.

Existe la agricultura regenerativa y la agricultura de conservación y seguramente otros nombres que cuya descripción tajante respecto a otras es de difícil realización por parte de un jurista. Por lo demás, todas estas entran en un diálogo de experiencias y se van comunicando e intercambiando saberes lo que hace aún más difícil tal descripción. El objetivo de esta presentación es apuntalar la duda más crítica, por un lado, de qué podría suceder si todas estas variantes se promueven con diversidad de sellos, tantos distintos y, a la vez, similares, como nombres hemos citado y tan difíciles para distinguir para el consumidor, así sea “medianamente informado”. El otro planteo es el de pensar si es posible que todas ellas puedan ser en cierto modo reagrupadas como subtipos de la gran propuesta de buscar un sello europeo de la “sostenibilidad” y reflexionar sobre el contenido de dicha definición y de los posibles reglamentos que deberían cumplirse (adaptados a que todas estas formas puedan estar contempladas) para gozar de la certificación.

La FAO también nos habla de la “agricultura climáticamente inteligente” y la describe como un enfoque para desarrollar estrategias agrícolas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria sostenible en el marco del cambio climático³⁴.

3.6. Agroecología

La agroecología se conecta a las últimas ideas esbozadas ya que en su concepto más teórico se define por la aplicación de los conocimientos de la ecología en el agro y en su faz más práctica puede asumir las distintas enseñanzas de los distintos modelos descriptos que se fundamentan en la armonización de la actividad del hombre con la naturaleza y sus leyes, incluyendo la agricultura biológica y las demás mencionadas arriba.

La hemos colocado bajo un acápite aparte porque si bien no tiene una norma específica, ha ganado nombre propio en muchos documentos de organismos oficiales y, entre ellos, la FAO³⁵.

La agroecología pregona también la agrobiodiversidad y la diversidad cultural promoviendo los saberes y la valoración de los propios agricultores y agricultoras, por lo que toma conocimientos no solo de la ecología y la agronomía sino de la sociología y etnobotánica. Con una óptica holística

³⁴ <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/es/> [ingreso: 31.12.2021].

³⁵ M. Pereira, *Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian case*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress...*, p. 49.

y sistémica busca generar, validar y aplicar estrategias adecuadas para el diseño, el manejo y la evaluación de sistemas agroalimentarios sustentables. A su vez cuestiona el sesgo que implica la valoración de los bienes comunes y servicios ecológicos mediante un precio de mercado y promueve el consumo local y los circuitos cortos de venta en línea con la economía social y solidaria. Tiene un discurso de cambio también político en mayor sintonía con la idea de soberanía alimentaria³⁶.

3.7. Agricultura campesina

En muchos aspectos compatible con la agroecología también se habla de agricultura campesina que no tiene tanto su explicación en un precepto o modelo técnico vinculado con los conocimientos de la ecología, sino con la idea de la naturalidad de la producción más ligada a aquella agricultura que hemos llamado “tradicional” y a una espontánea contribución a la sostenibilidad por sus escasas dimensiones y la diversificación de los cultivos.

Ello no obstante, no puede asociarse la idea de esta producción a la sostenibilidad como principio sino que se tiene que verificar sus reglas en los hechos. La ley del 21 de marzo de 2018, n° 21 de la Región Toscana, por ejemplo, en sus considerandos asocia las ventajas de este tipo de agricultura como si fuera por definición sostenible. Menciona que la agricultura a pequeña escala “es” una agricultura de bajo impacto ambiental en tanto prevé cultivos diversificados, empleo reducido de químicos y pesticidas, una constante reducción de consumos de petróleo y la comercialización en lo que se llama “cadena corta”, es decir, directamente del productor al consumidor. Agrega que la agricultura de dimensión campesina contribuye a la defensa de las áreas rurales, de las zonas de montaña y al mantenimiento de la biodiversidad y de los equilibrios hidrológicos, valorizando el paisaje. Por nuestra parte, observamos en las zonas que llamamos “periurbano” de los cordones hortícolas u hortofrutícolas de las grandes ciudades argentinas, que estas pequeñas dimensiones se concentran en extensas áreas y son trabajadas sin un claro manejo de los agroquímicos y con escasos controles. Por cuestiones económicas de sus productores no siempre cuentan con el asesoramiento técnico adecuado y para competir en las ciudades donde llevan sus producciones suelen utilizar fitosanitarios instantes previos a la comercialización. Para favorecer el cultivo temprano, realizan la producción bajo cubierta

³⁶ S. Sarandón, C. Flores, *Agroecología (América Latina, 1989–2020)*, en: J. Muzlera, A. Salomón (dirs.), *Diccionario del agro iberoamericano*, www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/agroecologia [ingreso: 31.12.2021].

de plásticos que impiden la absorción de las aguas de lluvia por el terreno, formando cursos de agua en tiempos de lluvias abundantes a los lados de los invernaderos y, para protegerse del agua que llega de propiedades vecinas, muchos modifican en forma clandestina las pendientes y cursos naturales. El paisaje se visualiza totalmente artificializado, precisamente a causa del plástico que usan para los cerramientos, un material que casi se identifica con lo antisostenible.

3.8. Agricultura de “calidad” territorial

Por agricultura de calidad territorial se hace referencia a los distintos sellos o modalidades de valorización y promoción de las calidades diferenciadas de los productos en base a su territorio de origen³⁷. En el primado de estos modos se encuentran las DO, primero y la IG, en segundo lugar. En el ámbito europeo estos institutos vienen identificados con el concepto y bajo la política llamada de calidad. Se ha escrito mucho sobre lo “camaleónico” del concepto de calidad y sería interesante realizar una gran y buena encuesta para captar qué entiende el consumidor europeo cuando se le dice que un producto es de calidad y, en lo específico de este trabajo, si entiende que un producto de calidad pueda en cierto modo estar provocando impactos al ambiente o que se cultive utilizando fitosanitarios.

Como ya se ha reseñado³⁸ nada de la normativa prevista en el Reglamento 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios hace referencia a la sostenibilidad³⁹. Además, por definición, las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas por encorsetar la producción en un área limitada, promueven el monocultivo con todo lo que ello implica y, entre dichas implicancias, el mayor uso de agroquímicos. Afortunadamente ya se ven también intentos de señalar las dos calidades con dos sellos distintos, vinos con algún sello de calidad territorial y, a la vez, certificados como sostenibles. ¿Pero se puede incluir lisa y llanamente la

³⁷ L. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005, p. 164.

³⁸ A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette...*, p. 361.

³⁹ Al menos en los aspectos vinculados al ambiente en general y al uso de fitosanitarios en particular, ya que el considerando 6 sí hace una connotación con los aspectos sociales y económicos de la sostenibilidad al mencionar la Comunicación de la Comisión titulada “Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, figuran la consecución de una economía competitiva basada en el conocimiento y la innovación y el fomento de una economía de alto empleo que ofrezca cohesión social y territorial.

agricultura de esta calidad territorial en las políticas destinadas a promover una agricultura sostenible?

3.9. Agricultura de precisión

Finalmente la agricultura de precisión llega a la consideración de las decisiones europeas motivadas en la necesidad de promover la sostenibilidad y el menor uso de fitosanitarios desde un lado diverso a las alternativas que se enfocaba en el conocimiento de la ecología. En efecto, la agricultura de precisión deriva de la evolución de la agricultura convencional asociada al fomento de las tecnologías para buscar una agricultura cada vez más eficiente pero se hace eco de las demandas de sostenibilidad y utiliza esas tecnologías en pro de un uso más racional, adecuado, limitado y eficiente de los recursos naturales y de todos los insumos necesarios.

La agricultura de precisión usa computadoras, GPS, maquinarias, drones, sensores y otras tecnologías de información y los combina recogiendo datos de calidades del suelo, por ejemplo, al realizar el trabajo con maquinarias sobre el mismo, para lograr la información que permita, como dice su slogan “tomar la mejor decisión posible, en el lugar correcto y en el momento adecuado”.

Entre sus aplicaciones está también la aplicación de fitosanitarios en la cantidad y momentos adecuados y lo mismo se podría incluir el avance en maquinarias y picos de fumigación cada vez más eficientes y adaptados a cada necesidad. Las aplicaciones adecuadas también se basan en sistemas de monitoreos de los aspectos sanitarios de las plantaciones y el crecimiento de malezas para intervenir con el menor impacto, lo antes posible. También se ha desarrollado la posibilidad de aplicar fitosanitarios con drones a baja altura.

Si bien es una agricultura que requiere de bastante inversión inicialmente, se cree que luego puede compensar con el menor uso de insumos y, sobre todo, con mayor productividad. Sin embargo, la agricultura de precisión, hasta la actualidad, se aplica en superficies grandes y sigue asociada con una agricultura capitalista o “industrial” tendencialmente orientada a la homogenización.

4. La normativa europea sobre fitosanitarios

El cuadro reglamentario de los fitosanitarios a nivel europeo es muy fragmentado y disperso. En lo que respecta a su uso en la producción agraria debemos prestar mayor atención al Reglamento (CE) 1107/2009 del

Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de octubre de 2009 relativo a la inmersión en el mercado de productos fitosanitarios y a la Directiva 2009/128/CE también del Parlamento Europeo y del Consejo, del mismo día, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de plaguicidas. A estas dos normas prestaremos un poco más de atención en el presente trabajo aunque también vale la pena mencionar, porque es muy importante en la gestión y en el logro del objetivo de reducción del uso de estos fitofármacos y no tanto por su uso en sí mismo, el Reglamento 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 29 de noviembre de 2009, relativo a la estadística sobre pesticidas. Casualmente estas tres normas están en proceso de revisión de acuerdo a lo establecido en la Estrategia “de la granja a la mesa”.

Completan el cuadro reglamentario el Reglamento 396/2005 del Parlamento y el Consejo, del 23 de febrero de 2005, sobre los niveles máximos de residuos de antiparasitarios en o sobre los productos alimentarios y los piensos de origen animal y vegetal; el Reglamento 2016/2031 del Parlamento y del Consejo, del 26 de octubre de 2016, sobre las medidas de protección contra los organismos nocivos para las plantas; el Reglamento 1272/2008 del Parlamento y del Consejo, del 16 de diciembre de 2008, relativo a la clasificación, a las etiquetas y al embalaje de las sustancias y de las mezclas y la Directiva 2009/127/CE del Parlamento y del Consejo que modifica la Directiva 2006/42/CE relativa a las máquinas para la aplicación de pesticidas. Asimismo, hay que tener en consideración en cuanto a la aplicación de este sistema al Reglamento 2017/625 del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo 2017, relativo a los controles oficiales para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, de las normas sobre la salud y el bienestar animal, sobre la sanidad de las plantas y sobre los productos fitosanitarios. También, debido a la participación del EFSA en la evaluación de riesgos en el proceso de autorización de fitosanitarios (Reg. 1107/2009) debe considerarse los principios y reglas establecidos en el Reglamento 178/2002 sobre la seguridad alimentaria (en particular los arts. 7, 14 y normas de funcionamiento).

4.1. Reglamento 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios

El Reglamento 1107/2009 se ocupa de la autorización, de la inmisión en el mercado, del uso y del control de los fitosanitarios. Este Reglamento sustituyó la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos

fitosanitarios y la Directiva 79/117/CEE relativa a la prohibición de salida al mercado y de utilización de productos fitosanitarios que contengan determinadas sustancias activas. Si bien ello habla de una política más incisiva en la materia, los considerandos del reglamento no dejan de ponderar que los fitosanitarios sean “una de las formas más importantes de proteger los vegetales” y mejorar la producción agrícola (considerando 6) y por ende se diseña un sistema armonizado de aprobación de sustancias activas y de comercialización de productos fitosanitarios⁴⁰ previendo el mutuo reconocimiento de las autorizaciones y el comercio paralelo con el fin de “incrementar la libre circulación de dichos productos y su disponibilidad en los Estados miembros” (considerando 9). Al marcar que, no obstante, pueden tener efectos desfavorables, se concentra en remarcar que ello ocurre “si se comercializan sin haber sido ensayados y autorizados oficialmente y si se emplean de manera incorrecta” (considerando 7). El considerando 10 ya conlleva lo que luego evolucionará hacia el principio de necesidad, indicando que una sustancia solo debe incluirse en un producto fitosanitario si se ha demostrado que presenta un beneficio claro para la producción vegetal. También se definen las sustancias que (se entiende por su peligrosidad o reemplazo por otras más efectivas y menos dañinas) son candidatas a la sustitución. El reglamento reconoce que sus inspiraciones se basan en el principio de cautela (precaución).

Las sustancias activas son aprobadas por la Comisión recepcionando la petición un Estado miembro, en tanto que los Estados pueden aprobar productos fitosanitarios que contengan sustancias activas aprobadas.

El Anexo II del Reglamento fija las condiciones para la aprobación por 10 años de las sustancias activas, también el artículo 4 se refiere a ellas y si bien establece criterios que tienen en cuenta cuestiones vinculadas a la salud humana, incluidos los grupos vulnerables (embarazadas, menores, etc.) y la salud animal, teniendo en cuenta efectos acumulativos y sinérgicos conocidos; efectos en las aguas y sobre el ambiente; impacto en la biodiversidad y repercusión en las especies no objetivo, en particular en el comportamiento habitual de dichas especies”; los efectos toxicológicos, ecotoxicológicos y ambientales incluida el agua de los residuos; e incluso considerar que la

⁴⁰ Sustancia activa es toda sustancia, incluidos los microorganismos, que ejercen una acción general o específica contra los organismos nocivos o en los vegetales, partes vegetales o productos vegetales, mientras que productos fitosanitarios como se los suministra a los usuarios y que están compuestos por sustancias activas, protectores o sinérgicos y que estén destinados a usos indicados en la definición otorgada por el art. 2 que refiera a la protección de vegetales o influir en su desarrollo, control de malezas o conservación de los productos.

aplicación del producto que las contenga no “cause sufrimientos ni dolores innecesarios a los vertebrados que pretenda combatir con ellos”, la norma siempre considera una evaluación en “condiciones realistas de uso” y siempre que se apliquen “conforme a las buenas prácticas”. Como se verá luego, otras disposiciones destinadas específicamente a lograr que esto suceda se encuentran en la Directiva 2009/128. Distintas instancias de información pública están previstas en el procedimiento de autorización⁴¹.

El reglamento fija también un procedimiento para la renovación y disposiciones sobre la posibilidad de revisión de una autorización otorgada por decisión de la propia Comisión o a solicitud de un Estado miembro en vistas de nuevos conocimientos científicos y técnicos y de los datos de vigilancia y también excepciones con plazo de aprobación de hasta 15 años para sustancias de bajo riesgo y otro procedimiento más simplificado para sustancias básicas que son las que no son preocupantes ni tienen capacidad de producir alteraciones endocrinas o efectos neurotóxicos o inmunotóxicos y que sin ser utilizadas principalmente para fines fitosanitarios puede ser útil para éstos. Otros procedimientos están regulados para protectores y sinérgicos y disposiciones sobre condiciones en que no se podrán utilizar ciertos coformulantes para los productos fitosanitarios con una minuciosa cantidad de condiciones que deben evaluarse y también se regulan las autorizaciones

⁴¹ A pesar de estas consideraciones y prevenciones respecto a la información pública, las dudas sobre la evaluación del riesgo previo a la autorización de sustancias activas para uso en fitosanitarios quedan. Ver al respecto L. Costantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, “Rivista di Diritto Agrario” 2019, n° 1, p. 115 y ss. trabajo que, como indica el título, analiza la propuesta surgida a raíz de una solicitud por las dudas que genera el glifosato presentada en base al Reglamento 211/2011 y que luego fuera aprobada como Reglamento 2019/1381 que modificó el Reglamento 178/2002, siendo que, como se dijo, la EFSA participa en la etapa de análisis del riesgo también de las sustancias activas para uso fitosanitario. En la petición, no sólo se cuestiona la transparencia sino también, como releva la autora, el giro que se hace en la carga de la prueba en ámbito del principio de precaución. A tal respecto cabe mencionar que ya el famoso informe de los profesores A. Kourilsky y G. Viney, *Le principe de précaution. Rapport au Premier Ministre*, Paris 1999, emitido en medio de la crisis de la BSE, ya daba cuenta de las distintas opciones que existían en torno a la inversión de la carga de la prueba y luego de esa lectura se concluía en que el juzgador debiera repartir la carga de la prueba para que cada parte acerque los elementos a su alcance y poder así oponderar unos y otros (L. Pastorino, *El daño al ambiente*, p. 103). Aunque también es cierto que prever el efecto de una sustancia que aún no es ni siquiera un fitosanitario, cuyos efectos dependerán del modo de uso, de la composición final del producto y el porcentaje de dilución, como también de la recurrencia a la exposición y tantos otros factores, hace que la mera información o participación en el proceso decisional pueda ser una simple cobertura.

provisionales. También están previstas la modificación de una autorización, la renovación y la retirada de los productos.

En cuanto al uso se establece que los fitosanitarios deben ser utilizados “adecuadamente” pero el art. 55 brinda una definición bastante precisa de qué se entiende por uso adecuado que incluirá la aplicación de los principios de buenas prácticas fitosanitarias y el cumplimiento de las condiciones establecidas de acuerdo con el artículo 31 (condiciones previstas en las autorizaciones) y especificadas en la etiqueta. Asimismo, deberá cumplir las disposiciones de la Directiva 2009/128/CE y, en particular, los principios generales de la gestión integrada de plagas a que se refieren el artículo 14 de dicha Directiva y su anexo III que enuncia las prácticas integradas obligatorias.

Como se puede observar, tanto el proceso de evaluación previo a la autorización de sustancias activas y de productos fitosanitarios, minucioso por cierto y con distintos mecanismos para garantizar el máximo de rigurosidad a través de informes externos, pasajes por diversas autoridades, derecho de información, entre otros, y el uso de los productos, también reglamentado con la pretensión de exhaustividad, dejan márgenes a efectos adversos debido a la peligrosidad de los productos que son autorizados para ser utilizados bajo parámetros en diversos aspectos tasados. Por ello, el sistema normativo en cuanto a agroquímicos se complementa, en cuanto a la posibilidad de que, no obstante todo, el agroquímico pueda tener impacto o poner en riesgo la salud de los consumidores con el Reglamento 396/2005, sobre los niveles máximos de residuos de antiparasitarios en o sobre los productos alimentarios y los piensos de origen animal y vegetal.

4.2. La Directiva 2009/128/CE para un uso sustentable de los plaguicidas

La Directiva 2009/128 promueve el uso sostenible de los pesticidas⁴²; el control integrado de plagas y el uso de alternativas no químicas. Declara como principio rector del sistema al de precaución y se articula a través de planes de acción nacional, revisables cada 5 años, a los que hay que recurrir para encontrar las normas imperativas para los distintos ámbitos que trata, salvo el caso en que, además, el estado miembro por su sistema institucional

⁴² El considerando 2 expresa que en lo inmediato la norma se aplicará a los pesticidas que son fitosanitarios pero que está destinada a aplicarse en lo sucesivo a los biocidas (o plaguicidas), entendiendo por tales los mencionados en la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas.

o por decisión del propio plan nacional no delegue ciertas determinaciones a los entes locales.

Los planes nacionales en general siguen el marco trazado por la Directiva que se estructura en una rigurosa estrategia de formación de los distintos actores involucrados (expendedores, asesores y usuarios); de información; de sensibilización⁴³; de restricciones al uso en áreas específicas y en especial vinculadas con el agua y ambientes acuáticos; en reglamentar la lucha integrada⁴⁴ y a reglamentar los supuestos de excepción para la fumigación aérea que, en una primera lectura de la Directiva pareciera taxativamente prohibida⁴⁵. La Directiva menciona que la gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas incluye a la gestión integrada de plagas y a la agricultura ecológica (Reglamento 834/2007), no mencionando ninguna otra.

Como se verá en el punto siguiente, no existen en esta directiva específicas menciones a la coexistencia entre distintas producciones agrarias como tampoco aparece esta cuestión tenida en cuenta cuando la Directiva 2009/128 propone medidas paliativas para evitar deriva y escorrentía en protección de las aguas, los ambientes acuáticos y otras áreas específicas⁴⁶, si bien, como

⁴³ La sensibilización se promueve a través de la información que pueden brindar quienes venden productos fitosanitarios. El art. 6 dispone que los distribuidores tienen que tener suficientes empleados con certificados de capacitación para estar presentes en el momento de la venta y dar información sobre riesgos y cómo prevenirlos y también se prevé información a los usuarios no profesionales.

⁴⁴ El art. 14 de la Directiva manda a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para adoptar la gestión integrada de plagas que la Directiva define conceptualmente pero también indicando en su Anexo III las medidas mínimas que puede incluir. Para ello, la Directiva indica que los Estados establecerán incentivos económicos y antes del 1 de enero de 2014 deberán indicar en qué modo “garantizan” la adopción de las técnicas establecidas en el Anexo III. Es decir, por un lado se indica a los Estados fomentar, por otro lado se les pide garantizar la adopción de prácticas de control integrado con lo que no termina de resultar claro si estas disposiciones, para los particulares son obligatorias o no. En el caso de Italia, el plan nacional dispone la obligatoriedad de las medidas incluidas en el Anexo III pero suma otras medidas que pueden ser adoptadas por vía voluntaria, aunque también incentivada y uno de los incentivos es la posibilidad de identificación con una certificación específica.

⁴⁵ El considerando 14, luego de exponer los riesgos que genera este método de aplicación, reconoce que pueden preverse “posibles excepciones en los casos en que presente claras ventajas en términos de menor impacto en la salud humana y el medio ambiente en comparación con otros métodos de pulverización o cuando no haya ninguna alternativa viable, siempre que se empleen las mejores técnicas disponibles para reducir la deriva”.

⁴⁶ Estas zonas se enuncian como “espacios utilizados por el público en general” (parques y jardines públicos, campos de deportes y áreas de recreo, áreas escolares y de juego infantil, así como en las inmediaciones de centros de asistencia sanitaria); “áreas protegidas” y “zonas tratadas recientemente que utilicen los trabajadores agrarios o a las que éstos puedan acceder”.

también se dirá, expresamente se autoriza a los Estados miembros a poder ampliar los lugares de protección e, incluso, prohibición de uso de plaguicidas.

Los planes nacionales también tienen que contener indicadores para controlar el empleo y promover la reducción de los pesticidas, para este fin la política europea se complementa con el ya mencionado Reglamento 1185/2009 relativo a las estadísticas de plaguicidas. Las estadísticas se refieren a las cantidades de plaguicidas comercializadas cada año (Anexo I) y a las cantidades de plaguicidas utilizadas cada año en la agricultura (Anexo II). Los Estados miembros deberán recoger los datos necesarios para especificar las características que figuran en el anexo I anualmente y para especificar las características que figuran en el anexo II quinquenalmente.

5. Inquietudes conclusivas acerca de la coexistencia

5.1. Coexistencia en el territorio

Como se anticipó, una primera imagen del cuadro de los distintos modelos de agricultura y el esquema de dosaje diferencial respecto al uso de fitosanitarios en cada uno de dichos modelos hace aparecer la cuestión de la coexistencia, no ya entre una agricultura OGM *free* y aquella que sí los utiliza, sino respecto a la utilización de los agroquímicos en general y los fitosanitarios en particular. Las consideraciones que el cuadro normativo traza sobre maquinarias utilizables, deriva, escurrimiento y otras formas de posibles impactos a las personas, pero también a las producciones vecinas, dan cuenta de la existencia de riesgos de contaminación de un modelo de producción a otros. Por otro lado, resulta evidente el interés que pueda tener quien se empeña en respetar un protocolo restrictivo respecto al uso de fitosanitarios por el modo de uso de parte de los demás productores que puedan afectar su producción y pueden producir con otras exigencias de esfuerzos y costos, tanto de producción como de certificación.

Si volvemos a la normativa antes resumida vemos que, a pesar de las premisas y las declaraciones a favor de una política de reducción de fitosanitarios, hay poco normado en este campo de los posibles conflictos entre vecinos.

En principio se debe aceptar que la coexistencia de todos estos modelos está prevista pero casi no está reglamentada y no se encuentra una norma específica que disponga algún modo de ordenación del territorio al efecto⁴⁷. Es más, hasta el presente, al interior de una misma propiedad podrían con-

⁴⁷ N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848...*, p. 497.

vivir sectores (aunque delimitados) con una producción biológica y otras producciones que no lo son. Así, si bien el art. 11 del Reglamento 834/2007 de producción biológica parece disponer en modo tajante que “toda la explotación agrícola se gestionará de acuerdo con los requisitos aplicables a la producción ecológica”, en los párrafos siguientes autoriza lo contrario y luego dispone que en el caso de que al interior de una misma unidad de explotación hubiera producción agrícola ecológica y otras que no lo son, se deberán cultivar “variedades que puedan diferenciarse fácilmente” y “el agricultor mantendrá la tierra, los animales y los productos que se utilicen para la producción ecológica o se produzcan en las unidades ecológicas separados de aquellos que se utilicen o produzcan en las unidades no ecológicas, y mantendrá un registro documental adecuado que demuestre dicha separación”. A su vez, el art. 17 prevé la coexistencia en un mismo predio de parcelas con producción ecológica y otras en “conversión” a ésta.

Vale recordar que, a pesar de ello, la Directiva 2009/128 autoriza a los Estados miembros a prohibir el uso de plaguicidas en zonas o circunstancias específicas. También, aunque esta Directiva no “direcciona” sobre alguna forma de ordenación territorial, queda a salvo que los Estados y los entes locales competentes puedan hacerlo⁴⁸.

Si la decisión de política normativa es la de evitar reglamentaciones vinculadas al ordenamiento ambiental territorial, es decir, si se permite que cada propietario colindante elija libremente el modelo de producción, entonces vale la pena tener presente las normas que actúan sobre la prevención para que estas producciones no se afecten unas a otras. En este campo, no obstante, parecen pocas las consideraciones en el cuadro legislativo europeo.

⁴⁸ Sin que se trate de un ordenamiento territorial forzado por normas imperativas de gobierno del territorio, la experiencia de los distritos biológicos como se está dando en Italia (*bio-distretti*), por ejemplo, pueden ir organizando una forma consensuada entre las partes encaminadas hacia un mismo sentido. Claro que no se puede comparar con un ordenamiento territorial normativo en tiempo ni en eficacia. Los bio-distritos son formas acordadas entre productores e instituciones públicas, inicialmente surgidos a iniciativa de los mismos productores biológicos y otros participantes de la cadena biológica, incluyendo grupos de consumidores. Sin embargo, los bio-distritos no imponen reglas a quienes no producen bajo el método biológico ni mucho menos pueden prohibir prácticas a quienes no adhieren a esta agricultura, simplemente promueven y generan sinergia para convencer de las ventajas del sistema. Algunas leyes regionales, v. gr. la ley de la Región Toscana del 30 de julio de 2019, n° 51, comienzan a reconocer los distritos biológicos y reglan su conformación y tal reconocimiento sin contener disposiciones ni concretas asignaciones de fondos públicos que, no obstante ello, por la lógica convencional público-privada de los mismos, pueden darse en la práctica.

En primer lugar, vale citar el art. 67 apartado 1 del Reglamento 1107/2009. Este por una parte dispone que los usuarios “profesionales” (no los no profesionales, por ende) deberán disponer por tres años registros de los productos fitosanitarios que utilizan, en los que figurarán el nombre del producto fitosanitario, el tiempo y la dosis de aplicación, la zona y el cultivo donde se ha utilizado el producto fitosanitario y deberán poner la información pertinente contenida en dichos registros a disposición de las autoridades “si así se solicitase” (es decir, podría no suceder). Por otra parte, dispone que podrán solicitar acceso a dicha información “terceras partes”, donde podría entenderse que entrarían como legitimados los colindantes que sospechen de un perjuicio o riesgo derivado de esta causa, si bien el Reglamento no los cita y sí lo hace respecto a “la industria del agua potable, minoristas o residentes”. Por otra parte, el agregado del párrafo que reza “dirigiéndose a la autoridad competente” deja caer en saco roto la disposición en caso que la autoridad no hubiera pedido esa información. Es decir, la autoridad debe recoger información y mediar con los legitimados a solicitarla y no existe, como de regla sucede con esta información que por eso se llama “pública”, que el derecho se ejerza entre privados.

Por otra parte, resulta algo engorroso que el interesado tenga que realizar trámites para buscar información, lo que podría simplificarse con obligaciones dirigidas a anunciar por parte del usuario de los fitosanitarios los momentos de fumigación. En tal sentido sí, la Directiva 2009/128 orienta para que los Estados nacionales incluyan en sus planes de acción disposiciones para la información a las personas que pudieran estar expuestas a la deriva de la pulverización (art. 10), lo que podría hacerse extensivo también a los propietarios colindantes y se podría hacer simplemente con anuncios en los límites de la propiedad.

Otra disposición del Reglamento 1107/2009 establece que en el contenido de las autorizaciones de los productos fitosanitarios (art. 31) “podrá” incluirse “la obligación de informar, antes de utilizar el producto, a aquellos vecinos que puedan estar expuestos a la deriva de la pulverización y que hayan solicitado ser informados”. Lo fija como una opción en el párrafo 4 y no 2 donde están los requisitos obligatorios y no estipula en cuales casos llevarían esa indicación, si no es que se la pretende dejar absolutamente a elección discrecional de las autoridades. Por otro lado, una interpretación restrictiva podría interpretar que se trata de afectaciones a las personas mismas de los vecinos y no de sus cultivos.

En los casos excepcionales en que se permite la fumigación aérea, la Directiva dispone, con carácter prescriptivo y no facultativo como en la

indicación anterior, que autoridades competentes llevarán un registro de las solicitudes y autorizaciones mencionadas en el apartado 4 y pondrán a disposición del público la información pertinente contenida en él, como, por ejemplo, la zona en la que va a realizarse la pulverización, la fecha y el momento previstos de la pulverización y el tipo de plaguicida, de conformidad con la legislación nacional o comunitaria aplicable (art. 9 apartado 6).

Otro tipo de disposición más efectiva sería la correspondiente a fijar distancias de no fumigación. Al respecto la Directiva 2009/128 solo dispone que los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta los requisitos necesarios de higiene y salud pública y la biodiversidad, o los resultados de las evaluaciones de riesgo pertinentes, velarán por que se minimice o prohíba el uso de plaguicidas en algunas zonas específicas. Se adoptarán medidas adecuadas de gestión de riesgo y se concederá prioridad al uso de productos fitosanitarios de bajo riesgo con arreglo a lo definido en el Reglamento (CE) no 1107/2009 y a las medidas de control biológico. Sin embargo, luego limita esto a espacios utilizados por el público y zonas protegidas pero no menciona el problema de coexistencia entre productores al que nos venimos refiriendo.

Otra orientación podría estar dirigida al uso de máquinas más eficientes y a fijar distancias de acuerdo al tipo de artefacto utilizado, pero sobre este aspecto la Directiva tiene sólo una consideración cuando intenta proteger las aguas evitando la contaminación por deriva⁴⁹.

Tampoco a nivel europeo se leen indicaciones sobre la utilización de cortinas vegetales u otro tipo de prevención o contención de riesgos de deriva, lo que no quiere decir que no existan o no se puedan proponer en los planes nacionales⁵⁰. A su vez, los planes nacionales, como ya se dijo y dependiendo del ordenamiento institucional de cada Estado miembro, pueden ser ampliados y aplicados por los entes locales. Por otra parte, es unánimemente reconocida la competencia local en cuanto al ordenamiento territorial y ambiental territorial, por lo que podría funcionar una especie de normativa que respetando la congruencia con los parámetros indicados desde

⁴⁹ Así, en el art. 11 de la Directiva 2009/128 que fija medidas de protección para el medio acuático y las aguas, se lee como indicación a los Estados partes a la hora de diseñar sus planes nacionales “dar preferencia a las técnicas de aplicación más eficientes, como el uso de equipos de aplicación de plaguicidas de baja deriva, especialmente en cultivos verticales como el del lúpulo y aquellos hallados en huertos de frutales y viñedos”.

⁵⁰ Por ejemplo, el Plan italiano toma en cuenta estas contenciones y articula prohibiciones, restricciones de ciertos fitosanitarios y distancias, así prohíbe en las zonas de uso público las que además amplía; a una distancia de 30 metros de estas no consiente la utilización de fitosanitarios tóxicos o muy tóxicos y reduce a 10 metros la distancia en los casos de existir estas contenciones. Sin embargo, estas medidas no se traponen entre fundos productivos.

la Directiva europea y las normas nacionales, pueda hacer valer competencias propias e ir ampliando las restricciones para efectivizar un más alto nivel de tutela de los intereses generales comprometidos⁵¹.

5.2. Coexistencia en el mercado

Llama la atención el multiplicarse de sellos que refieren a la calidad o a la sostenibilidad o a cualquier consideración con mensaje “pro” ambiente. Si bien debería contrastarse con encuestas u otros estudios de campo, parece legítimo pensar que estos mensajes no terminan de ser del todo claros y, en tanto se multiplican, pueden resultar competitivos entre sí, a la vez que podrían restar esfuerzo a la apuesta que cada productor realizó al elegir un modelo no convencional con el que producir. También puede haber una duda sobre si el efecto banalizador de un sistema de tantos sellos diferentes pueda tener en la búsqueda de compensar con precios más altos de los productos las inversiones y esfuerzos realizados para sostener estos modelos mucho más exigentes en cuanto a trabajo humano y capital invertido.

Más allá de su significado individual que se explica a través de la normativa, para el consumidor cada mensaje realiza un llamado a algún plus valor respecto al producto convencional. En el momento actual es difícil que alguien no se cuestione qué sucede con productos de “calidad” que no adicionan un sello de “sostenibilidad” o de “biológico”. También resulta difícil de explicar que un producto biológico pueda contener residuos de fitosanitarios o provenientes de otras contaminaciones por culpa de vecinos o de contaminaciones históricas. A lo que se debe agregar un factor adicional y es el que legítimamente no se quiera provocar una equiparación de precios entre los productos “bio” respecto a los convencionales ya sea para facilitar un acceso a alimentos de mayor calidad o para ampliar el propio mercado.

⁵¹ En tal sentido resulta ilustrativo el caso tratado por el Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento con sentencia del 16 de enero de 2012, luego parcialmente confirmado por el Consiglio di Stato, Sez. III, con sentencia del 4 de marzo de 2013 n° 1281, respecto a la ordenanza del Comune di Malosco, el que había ampliado las restricciones en cuanto al uso de fitosanitarios, incluso en prevención de cultivos vecinos combinando las distintas formas que en el trabajo se fueron citando: prohibición de residuos tóxicos o muy tóxicos, distancias, equipos admitidos, cercos vivos, incluso con fecha anterior a la emanación de las normas nacionales y de la Provincia Autónoma de Trento en virtud de la Directiva 2009/128. Ver para un análisis más detallado de las normas y del caso y un encuadre general sobre las competencias de los distintos niveles de gobierno italianos el trabajo de E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari...*, p. 426 y ss.

El mismo considerando 15 del Reglamento 2018/848 afirma que la confianza de los consumidores es crucial en el mercado de alimentos “bio”. Se ha revelado que una de las motivaciones del cambio de normativa está inspirada en la necesidad de restringir cierta flexibilización que se dio para favorecer una mayor inclusión de productos como biológicos o “en conversión”⁵² proponiéndose limitar las excepciones.

Entonces también parece tener sustento la duda sobre una coexistencia armónica entre los productos provenientes de distintos modelos de producción no convencional y “de calidad” en el mercado y sobre la efectividad de favorecer la coexistencia de tantos sellos orientados a un mismo mensaje respecto al cuidado del ambiente. Por un lado, ya se ha sostenido que el sistema hasta hoy vigente con sus flexibilizaciones ha generado desconfianza en el consumidor y perjudicado la competencia entre productores⁵³. A ello pueden sumarse desconfianzas y competencias derivadas del hecho que la certificación garantiza las prácticas conforme a la normativa vigente por parte del productor pero esta legislación tiene poco en cuenta, como se vio en el punto anterior, los riesgos causados por deriva o escorrentía de productores vecinos o por condiciones preexistentes y no resueltas con el plazo completo de conversión en suelo y en napas.

Si esas dudas se generan en torno a la disciplina más lograda que es la de la producción ecológica, qué decir de las dudas e interrogantes que puede generar y la competencia que puede producir una pluralidad de sellos que, en lo sustancial, apuntan a convencer sobre la utilización de métodos que buscan mejorar la gestión productiva en beneficio del ambiente pero que, por otra parte, en cuanto a su relación respecto al uso de fitosanitarios, adoptan criterios diferentes pudiendo un tipo o modelo productivo, en la práctica, afectar las producciones vecinas.

BIBLIOGRAFÍA

- Caliceti E. (2017), *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, “Rivista di Diritto Agrario” n° 2.
- Costantino L. (2019), *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, “Rivista di Diritto Agrario” n° 1.

⁵² M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica...*, p. 6.

⁵³ Ibidem.

- Cristiani E. (2004), *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino.
- Cristiani E. (2019), *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, "Diritto Agroalimentare" n° 3.
- Cristiani E. (2019), *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 4.
- Cristiani E. (2021), *I prodotti dell'agricoltura biologica*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Di Lauro A. (2008), *El desarrollo sostenible, su caracterización internacional y su conceptualización a nivel europeo*, en: L. Pastorino (dir.), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Buenos Aires.
- Di Lauro A. (2018), *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 1.
- Latouche S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Milano.
- Lattanzi P. (2021), *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Livorsi F. (2000), *Il mito della nuova terra. Cultura, idee e problemi dell'ambientalismo*, Milano.
- Lucifero N. (2018), *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 3.
- Mauro M. (2018), *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" n° 6.
- Max-Neef M. (1986), *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Estocolmo – Buenos Aires – Montevideo.
- Millán Salas F. (2017), *Producción agroalimentaria de calidad*, en: E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (dirs.), *Tratado de derecho agrario*, Madrid.
- Olivier S. (1981), *Ecología y subdesarrollo en América Latina*, México.
- Paoloni L., Vezzani S. (2019), *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, Federalismi.it, "Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo", 1 maggio 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38534> [ingresso: 17.01.2022].
- Pastorino L. (2005), *El daño al ambiente*, Buenos Aires.
- Pastorino L. (2005), *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata.
- Pastorino L. (2018), *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Pastorino L. (2020), *La seguridad alimentaria un concepto pretencioso*, "Przegląd Prawa Rolnego" n° 2.
- Pastorino L., Cenicacelaya M., Diloreto A. (2013), *Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario*, León.

- Pereira M. (2018), *Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian case*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Sarandón S., Flores C. (2020), *Agroecología (América Latina, 1989–2020)*, en: J. Muzlera, A. Salomón (dirs.), *Diccionario del agro iberoamericano*, www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/agroecologia [ingreso: 31.12.2021].
- Shiva B. (2007), *Le guerre dell'acqua*, Milano.
- Tabieres M. (coord.) (2007), *Biotecnología y derecho*, Buenos Aires.
- Teubal M. (2003), *Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*, “Revista Realidad Económica” n° 196.
- Trigo E., Chudnovsky D., Cap E., López A. (2002), *Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto*, Buenos Aires.
- Wahren P. (2020), *Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970–2016*, “Revista Ciclos, Gestión y Educación Ambiental” vol. XXVII, n° 54.

TRANSFORMATION: TOWARDS WHAT KIND OF AGRICULTURE? PLANT PROTECTION PRODUCTS AND NON-CONVENTIONAL FARMING MODELS IN THE EUROPEAN UNION

Summary

In the light of the environmental and climate crisis, as well as bearing in mind the efforts that the European Union has been undertaking to shift to a model of sustainable development and agri-food production at a general level, while taking into account that in this context the problem of the use of plant protection products is pivotal and subject to constant reflection and correction, this work focuses on three objectives: (1) to propose a conceptual and critical approach to the different paradigms and models of agriculture and its development, on the assumption that none of them has met with total support and that it is difficult to define a model of sustainable agricultural production; (2) to present a legal framework, at least at EU level, on plant protection products, in order to encourage further development of this framework in relation to sectoral legislation relating explicitly to agriculture, given the current state of research and amendments; (3) to compare the legislation on agricultural models with that on plant protection products and to examine how the two coexist.

Keywords: sustainable development, agricultural models, plant protection products

TRANSIZIONE: A QUALE AGRICOLTURA? PRODOTTI FITOSANITARI E MODELLI DI AGRICOLTURA NON CONVENZIONALI NELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

Nel contesto della crisi ambientale e climatica, tenendo conto degli sforzi che l'Unione Europea intraprende per orientarsi verso un modello di sviluppo sostenibile e di produzione agroalimentare in generale, e considerando inoltre che in tal senso l'utilizzo di prodotti

fitosanitari è un fattore cruciale di permanente riflessione e revisione, lo studio si prefigge tre obiettivi: 1) rivolgere uno sguardo concettuale e critico sui diversi paradigmi e modelli di sviluppo di agricoltura; 2) presentare un quadro normativo, almeno a livello dell'Unione Europea, in materia di prodotti fitosanitari per favorirne l'approfondimento a livello della normativa settoriale di chiaro collegamento con l'agricoltura; 3) intrecciare le regolazioni giuridiche relative ai modelli di agricoltura con quelle concernenti i prodotti fitosanitari, nonché verificare il reciproco rapporto.

Parole chiave: sviluppo sostenibile, modelli di agricoltura, fitofarmaci

PAUL RICHLI*

ORCID: 0000-0003-3940-3301

On legal income targets for agriculture in Switzerland and in the European Union

Introduction

It is an honour for me to contribute to the special edition of “Przeгляд Prawa Rolnego” published on the 50th anniversary of Professor Roman Budzinowski’s research work. His work is highly appreciated by the international community of scholars and practitioners of agricultural law. I know and appreciate Professor Budzinowski mainly through his valuable work in and for the European Committee for Rural Law (CEDR). My contribution deals with the question of if and how far Switzerland and the European Union legally support the income of the agriculture community.

In Switzerland like in the EU, there is no other sector of the economy that is subject to comparably extensive state legislation as agriculture is. This intensity of legislation is due to the unique position of the agricultural sector. Firstly, this economic branch is more vital to the population than any other. A lack of food directly threatens human survival. This historical experience largely explains the intensity of legislation and the concern for securing the livelihood of the farming population and farms as a prerequisite of the security of supply of vital foodstuffs for the population as a whole. Secondly, agriculture is exposed to production and income risks like no other sector of the economy. Exogenous factors impact agriculture more than most other economic sectors. Soil, water and solar radiation are three of the most

* University of Lucerne, Switzerland.

important input factors of production. These factors can only be imperfectly controlled even with modern technology. Climatic conditions and weather problems should also be mentioned, as well as damage caused by extreme natural events. Last but not least, agricultural production can only be adapted or stopped within a considerable time period. This is true for vegetable and cereal production as well as for fruit and wine growing (only one harvest per year), for meat production (animals have a life cycle) and for milk production (number of dairy cows cannot be increased or reduced at short notice).¹

If the necessity that state measures are indispensable to secure the supply of food to the population and to safeguard the livelihood of the farming population and farms is recognised, the question arises as to what extent the support for agriculture should go. If one considers the principle of equal treatment or equality before the law, which is enshrined in Article 8 para. 1 of the Swiss Federal Constitution (BV) and in Article 20 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, it would seem obvious to postulate that the income for the farming population should be comparable to the income in other sectors of the economy.

In the following sections, the origin, justification and development as well as the current status of legal income security for the farming population in Switzerland and in the EU will be discussed and assessed.

1. Securing the income from agriculture in Switzerland

1.1. First legislation in the first Agriculture Act of 1951

The systemic legislation of agriculture as a branch of the economy, which is still characteristic of Switzerland today, goes back to the legislation in the first Agriculture Act of 1951. In the message (i.e. the explanations) of the Federal Council (i.e. the national government) to the Federal Assembly (i.e. the parliament of Switzerland) on the draft of a federal law on the promotion of agriculture and the preservation of the farming community of 19 January 1951, the need for measures to secure the income of farmers was outlined as follows:

“The final wording of Article 22 will have a decisive influence on whether the intention of Articles 27–29 of the draft can be achieved. But one thing

¹ See mainly P. Richli, Ch. Busse, *General Report of Commission I: Competition rules in agriculture*, in: CEDR (ed.), *Agriculture and Competition, XXIX European Congress and Colloquium of Rural Law, Lille, 20–23 September 2017*, Baden-Baden 2019, p. 130 ff. with indication of relevant authors.

must be clear: If it is not possible to secure prices for agriculture which, applied to rural conditions, will enable those employed in it to earn approximately the same income as the other groups of the population who live together with them in many cases and who work mainly with their hands, then the further decline of the peasantry cannot be stopped.”²

Article 22 reads, as far as relevant here, in the draft of the Federal Council as follows:

“1. If the importation jeopardises the sale of agricultural products at prices that can be described as reasonable in accordance with the principles of this Act, the Federal Council shall be authorised, with due regard for other sectors of the economy:

- a. to restrict the importation of similar products in terms of quantity;
- b. to impose customs surcharges on imports of similar products that exceed a certain quantity;
- c. to oblige importers to accept similar products of domestic origin in reasonable proportion to the import and to take the necessary measures and issue regulations to this end.

2. If, despite these measures, the existence of important branches of agriculture is threatened by the import of competing products, the Federal Council may, after consulting the Committee for Agriculture, impose further conditions on imports and in addition levy price surcharges or compensatory levies. The proceeds of such surcharges and levies shall be used to reduce the price of corresponding domestic products and to promote sales and improve domestic production. Such decisions shall be submitted to the Federal Assembly for subsequent approval.”³

Article 22 of the Federal Council’s draft was adopted by the Federal Assembly unchanged and enacted as Article 23 of the Agriculture Act of 1951.⁴

In addition to Article 22, Articles 27⁵ and 29⁶ were of outstanding importance in the Federal Council’s draft, which read as follows and were declared law unchanged by the Federal Assembly as Articles 29⁷ and 31:⁸

“Article 27

1. The measures provided for under this Act shall be applied in such a way that prices can be obtained for domestic agricultural products of good quality

² Bundesblatt (BBl) 1951, Vol. I, p. 193.

³ Ibidem, p. 264.

⁴ Amtliche Sammlung (AS) 1951, Vol. III, p. 136.

⁵ BBl 1951 I, p. 266.

⁶ Ibidem.

⁷ AS 1951 III, p. 139.

⁸ Ibidem.

which cover the average production costs of rationally managed agricultural holdings taken over under normal conditions over a period of several years.

2. In doing so, consideration shall be given to the other branches of the economy and to the economic situation of other groups of the population.”

“Article 29

The Federal Council may fix target prices for domestic agricultural products in accordance with the principles laid down in Articles 29 and 30.

The income target sought by Articles 23, 29 and 31 was not yet given a specific term in the Federal Council’s draft. This was only introduced as ‘parity wage’ in the implementing ordinance of the Federal Council.”⁹

Article 29 para. 1 was amended in the 1992 revision and consequently read as follows,¹⁰ when the separation of price and income policy¹¹ and direct payments were included in it:

“The measures provided for by this Act shall be applied in such a way that prices can be obtained for domestic agricultural products of good quality which, together with other income components, cover the average production costs of rationally managed agricultural holdings which are environmentally sound and which have been taken over under normal conditions, on average over several years.”¹²

1.2. Modernisation in the new Agriculture Act of 1998

In its message on the new (second) Agriculture Act of 1998, the Federal Council submitted to the Federal Parliament a formal and systematic reformulation and, at the same time, modernisation of the provisions of the first Agriculture Act of 1951. According to the Federal Council’s Message on the Agricultural Policy 2002 of 26 June 1996, the new policy focussed on a greater separation of price and income policy, combined with the realisation

⁹ See on the parity wage in general and on the concretisation at ordinance level: T. Gubler, *Der kostendeckende Preis für landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäss Art. 29 LwG – Seine Charakteristik und die Mittel zu seiner Erzielung*, Basel – Zurich 1986, p. 68 ff.

¹⁰ AS 1993, p. 1571. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes, Teil I: Agrarpolitik mit ergänzenden Direktzahlungen (BB1 1992 II, p. 46 ff. and 10 f.). It was only inserted in the course of the parliamentary deliberations (Amtliches Bulletin Nationalrat 1992, p. 1038 ff.).

¹¹ See for example P. Richli, *Entwicklungen im schweizerischen und europäischen Agrarrecht – Ein KMU-Rechts-Thema par excellence*, “Blätter für Agrarrecht” 2002, No 2, p. 90 f. with references.

¹² On direct payments in general, see for example P. Richli, G. Müller, T. Jaag, *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*, Basel 2001, p. 187 ff.

of ecological concerns through economic incentives, as well as in a relaxation of state market policy to improve the competitiveness of the entire food sector. In this concept, income security in agriculture was to be realised increasingly with direct payments and no longer with price measures.¹³ The fundamental objective of income policy was and is that sustainably managed and economically efficient farms should be able to earn an income comparable to that of the rest of the working population,¹⁴ The agricultural sector should continue to generate as much of its income as possible through market transactions, i.e. the sale of its products. The function of direct payments is to compensate farmers for their public services instead by product prices.¹⁵

Based on this conception, the Federal Council requested the following reformulation of income maintenance in Article 5 of the new Agriculture Act:

“Article 5. Income

1. The measures of this Act shall aim to ensure that sustainably managed and economically efficient farms are able to achieve income on average over several years that are comparable with the income of the rest of the economically active population in the region.

2. If income falls significantly below the comparable level, the Federal Council shall take temporary measures to improve the income situation.

3. Consideration shall be given to other sectors of the economy, the economic situation of the rest of the population and the situation of the federal finances.”¹⁶

The Federal Council put forward a number of arguments in its dispatch (message) to justify this provision.¹⁷ At this point, it should only be underlined from the argumentation that the comparison of income should primarily serve to control the need for direct payments. This should be based on a longer-term view. The direct payments are intended to represent a basic income on which the farms can build their market-economy activities.

This provision was adopted by Parliament without significant amendment.¹⁸

Today, the results of the central evaluation of accounting data by the Swiss centre of excellence for agricultural research (Agroscope) serve as the data basis for measuring agricultural income. Only sustainably managed farms

¹³ BBl 1996 IV, p. 5 f.

¹⁴ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵ *Ibidem*, p. 28.

¹⁶ *Ibidem*, p. 313.

¹⁷ *Ibidem*, p. 89 ff.

¹⁸ BBl 1998 III, p. 2468.

that meet the accounting requirements are considered for income measurement. The data basis for the comparative income is the wage structure survey of the Federal Statistical Office.¹⁹

1.3. Legal nature of Article 5 para. 1 LwG

Article 5 para. 1 LwG – like Article 29 of the first Agriculture Act of 1951 before contains no statement on its legal nature. The Federal Council did not comment on this topic in its messages, either. However, it is undisputed in legal doctrine that the settlement on wages is not enforceable. Article 5 para. 1 LwG is a target norm that is directed at Federal Parliament and the Federal Council who are obliged to orientate their agricultural policy in such a way that farms can achieve the comparative wage as far as possible.²⁰ As far as one can see, there is also no case law on this provision from the Swiss Federal Courts.

1.4. Realisation of the comparative wage in practice compared to the legal target

In legal reality, based on Articles 23, 29 and 31 of the first Agriculture Act of 1951 and on Article 5(1) of the second (new) Agriculture Act of 1998, the following results were achieved, although the figures have been confirmed only as of 1997 (Table 1).

This overview shows that there are considerable differences in the income situation in the valley area, the hill area and the mountain area. In addition, income varies greatly depending on the type of farm (arable farming, special crops, dairy cows, combined production, etc.).

In the dispatch of 12 February 2020 entitled “Agricultural Policy 2022+” (AP22+) on the further development of agriculture, the Federal Council assumed that farm income would continue to improve until 2025. In addition, the government announced that the increased support for mountain farming will be continued.²¹ The alignment is attempted primarily through the

¹⁹ See in detail R. Norer, in: R. Norer (ed.), *Kommentar zum Landwirtschaftsgesetz*, Berne 2020, Art. 5, No 16 ff.

²⁰ See in particular P. Richli, *Zur Funktion und Bedeutung von Artikel 5 des Landwirtschaftsgesetzes für das bäuerliche Einkommen*, “Blätter für Agrarrecht” 2003, No 1, Artikel 5, p. 16 f. and 19 ff.; R. Norer (ed.), *Kommentar...*, Art. 5, No 11 f.

²¹ BBl 2000, 4166. The Federal Council already expressed similar arguments in its Botschaft vom 1. Februar 2012 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 (Agrarpolitik 2014–2017), BBl 2012, p. 2317.

graduation of direct payments according to zones. The contribution rates for individual direct payments are graduated according to hill zone, mountain zone I, mountain zone II, mountain zone III and mountain zone IV, as well as according to the slope of hillsides. The lowest rates are for the hill zone, the highest for the mountain zone IV.²² The Federal Council is in favour of further increasing the income of farms in relation to the comparative wage with AP22+.²³ However, it does not mention that this improvement also corresponds to a legal obligation. At least it does not relativise the objective as far as one author who believes that Article 5 para. 1 LwG is already fulfilled even if only a few farms reach the comparative income.²⁴ In the context of AP22+, farming and economic organisations suggest that the Federal Council must set and pursue a binding income target.²⁵ The Federal Council's reference in the AP22+ dispatch is correct insofar that other sectors of the economy, the economic situation of the non-agricultural population and the situation of federal finances in connection with agricultural income policy under Article 5 para. 3 LwG have to be considered.²⁶ It should also be ensured that the "economies of scale" are taken into account and that direct payments of more than CHF 150,000 for farms are gradually recompensed.²⁷

According to the view expressed here, the objective must remain such that a significant proportion, if not the average, of farms achieve the income target. Otherwise, the legal mandate is not achieved. The Confederation is obliged to pursue a credible agricultural policy with regard to Article 5 para. 1 LwG or otherwise to alter this provision by amending the law.²⁸

In order to improve their income situation, however, farmers will have to look for ways to increase their share in the food chain or through farming-related activities. In the first case, it is a question of direct sales in farm shops or at (weekly) food markets, whereby permanent access to the market is important.²⁹ In the second case, one might think of renting out guest rooms, running a farm pub or producing biogas.

²² See Direktzahlungsverordnung (DZV), Appendix 7 (Systematische Rechtssammlung [SR] 910.13).

²³ BBl 2020, p. 4166.

²⁴ E. Hofer, *Reform der Agrarpolitik (AP 2002) – Das neue Landwirtschaftsgesetz und dessen Entstehung*, "Blätter für Agrarrecht" 1996, No 2–3, p. 65.

²⁵ BBl 2020, p. 4001.

²⁶ Ibidem, p. 4149.

²⁷ Ibidem, p. 4167.

²⁸ See in detail P. Richli, *Zur Funktion...*, Artikel 5, p. 3 ff., esp. 20 ff.

²⁹ M. Winistörfer, *Rechtsfragen der Zuteilung von Marktstandplätzen an Landwirtschaftsbetriebe*, "Blätter für Agrarrecht" 2016, No 1, p. 79 ff.

Traditionally, the income in mountain farming lags behind the income in valley areas. However, the gap has narrowed since the beginning of the century. Comparing the figures for the three-year periods 1997–1999 and 2017–2019, the income of valley farms in relation to the comparable wage developed from 62% to 81% and that of mountain farms from 42% to 54%. The ratio of income in the mountain area to the valley area thus remained at around 67%. This means that the need for the mountain area to catch up with the valley area has not diminished. Under these circumstances, the question still arises today as to whether this distribution of income can fulfill the constitutional requirements, in particular those of the article on the agricultural policy (Article 104 para. 3 let. a BV) and the principle of equal treatment (Article 8 para. 1 BV).³⁰

The efforts to implement the income target of Article 5 para. 1 LwG are primarily made through direct payments which form a basic income for the farmers. It should be emphasised that the income does not constantly have to be at the level of the comparative income on annual basis, but that this should be the case on average over several years.³¹ Direct payments are also justified insofar as they are primarily intended to compensate for expenses producing positive external effects of agriculture, such as landscape maintenance and preservation of the cultivated landscape.³² In other words, they serve to safeguard the multifunctionality of agriculture.³³

2. Income security for agriculture in the EU

2.1. Regulations in the EEC Treaty, the TEC and the TFEU

In the (present-day) EU, the provisions on income security for the farming population, which are laid down in Article 39 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), still read the same as in Article 39 of the

³⁰ On the requirement of equal treatment under the law in general and in the context of agriculture see above all M. Huser, *Die Gleichbehandlung der Landwirte durch die Sonderberücksichtigung der e schwerten Produktions- und Lebensbedingungen*, Freiburg i.Ü. 1983, p. 35 ff.

³¹ Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), Teil I: Neues Landwirtschaftsgesetz vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV, p. 90.

³² B. Lehmann, S. Briner, *Weiterentwicklung von Landwirtschaft und Agrarrecht aus der Sicht des Bundesamtes für Landwirtschaft*, “Blätter für Agrarrecht” 2016, No 2–3, p. 11 ff.

³³ *Ibidem*, p. 10 ff.; B. Altermatt, *Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft unter veränderten Bedingungen*, “Blätter für Agrarrecht” 1992, No 1, p. 14 ff., esp. p. 24 ff.

EEC Treaty of 25 March 1957 and Article 33 of the Treaty establishing the European Union (TEC). They read as follows:

“Article 39(1) (ex Article 33(1) TEC).

The objectives of the common agricultural policy shall be:

(a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;

(b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;

(c) to stabilise markets;

(d) to assure the availability of supplies;

(e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

2. In working out the common agricultural policy and the special methods for its application, account shall be taken of:

(a) the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions;

(b) the need to effect the appropriate adjustments by degrees;

(c) the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.”

2.2. Article 39(1)(b) of the TFEU as a guiding principle in Regulations and in the new CAP policy process 2022–2025

As far as one can see, Article 39(1)(b) did not achieve any major concretisation in Regulations of the EU Commission and of the EU parliament. But there are numerous references to this provision in recitals of Regulations. A series of particularly representative references are mentioned hereafter. The most concrete references are made in documents with regard to the new CAP policy process 2022–2025.

Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers.³⁴ According to recital 21, the support schemes under the common agricultural policy provide for direct income support in particular with a view to ensuring a fair standard of living for the agricultural community. This objective is closely related to

³⁴ OJ 2003 L 270/1.

the maintenance of rural areas in order to avoid misallocations of community funds. Recital 22 states that common support schemes have to be adapted to developments, if necessary, within short time limits. Beneficiaries cannot, therefore, rely on support conditions remaining unchanged and should be prepared for a possible review of schemes in the light of market developments. In recital 24, it is mentioned that it is necessary to make the shift from production support to producer support by introducing a system of decoupled income support for each farm. It is, therefore, appropriate to make the single farm payment conditional upon cross-compliance with environmental, food safety, animal health and welfare, as well as the maintenance of the farm in good agricultural and environmental condition.

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.³⁵

According to recital 13 the distribution of direct income support among farmers is characterised by the allocation of disproportionate amounts of payments to a rather small number of large beneficiaries. Larger beneficiaries, due to their ability to exploit economies of size, do not require the same level of unitary support in order for the objective of income support to be efficiently achieved. Member States should therefore reduce the part of the basic payment to be granted to farmers which exceeds EUR 150 000 by at least 5%. Recital 47 mentions a specific income support for young farmers. And according to recital 49 Member States should be allowed to use part of their national ceilings for direct payments for coupled support in certain sectors or regions in clearly defined cases.

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 1698/2005.³⁶

Agri-environment-climate payments should, according to recital 22, continue to play a prominent role in supporting the sustainable development of rural areas and in responding to society's increasing demands for environmental services. They should further encourage farmers to serve society as a whole by introducing or continuing to apply agricultural practices that contribute to climate change mitigation. Payments should contribute to cov-

³⁵ OJ 2013 L 347/608.

³⁶ OJ 2013 L 347/487.

ering additional costs and income foregone resulting from the commitments undertaken and should only cover commitments going beyond relevant mandatory standards and requirements, in accordance with the “polluter pays principle.” Furthermore, recital 25 states that payments to farmers in mountain areas or in other areas facing natural or other specific constraints should compensate for income foregone and additional costs linked to the disadvantage of the area concerned.

On the basis of the Proposal of 1 June 2018³⁷ the European Parliament and the Council adopted recently Regulation (EU) 2021/2115 of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013.³⁸

This Regulation contains a series of recitals to income support for farmers which incorporate and develop recitals on income support in the previous Regulations towards the new challenges with regard to the urgent climate and environmental issues. These recitals are too numerous to list them all here. The first recital that must be mentioned seems to be recital 56 which says: “In order to guarantee a minimum level of agricultural income support for all active farmers, as well as to comply with the objective of ensuring a fair standard of living for the agricultural community laid down in Article 39(1), point (b), TFEU, an annual area-based decoupled payment should be established as the type of intervention ‘basic income support for sustainability.’” In recital 19 it is mentioned that with a view to further improving the performance of the CAP, income support should be targeted towards active farmers. In recital 28 it is mentioned that in order to foster a smart and resilient agricultural sector, direct payments keep on constituting an essential part to guarantee a fair income support to farmer. Last but not least recital 53 should be mentioned which states that in order to ensure a fairer distribution of income support, Member States should be allowed to cap or reduce the amounts of direct payments above a certain ceiling and the product should either be used for decoupled direct payments and in priority for the complementary redistributive income support for sustainability. What is about the provisions of the Regulation (EU) 2021/2115 of 2 December 2021, Article 6(1)(a) refers implicitly to Article 39(1)(b) of the TFEU and

³⁷ COM(2018) 392 final.

³⁸ OJ 2021 L 435/1.

prescribes that the achievement of the general objectives shall be pursued through the following specific objectives: “to support viable farm income and resilience of the agricultural sector across the Union in order to enhance long-term food security and agricultural diversity as well as to ensure the economic sustainability of agricultural production in the Union.”

2.3. Legal nature of Article 39(1)(b) of the TFEU

It is clear from the case law and legal literature on Article 39(1)(b) of the TFEU that this provision does not equip the farming population with any rights, but that it contains an important and priority objective for the design of the PAC. Ensuring an adequate standard of living is not the only objective of Article 39(1) of the TFEU. Other objectives in Article 39(1) are: (a) to increase agricultural productivity; (c) to stabilise markets; (d) to assure the availability of supplies and (e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices. This can lead to conflicting objectives. Not all objectives can be optimally achieved at a given time. Depending on the individual case, the EU legislator can emphasise one or the other objective. No objective has absolute priority over the others. Furthermore, adjustments to agricultural policy can be made – while respecting the requirements of legitimate expectations – as it was the case with the fundamental change from price support to direct payments. The EU institutions are obliged to achieve a balance between the objectives in cases of conflict. Last but not least, the criteria listed in Article 39(2) of the TFEU must be considered.³⁹

The EU legislator has a wide margin of discretion, especially in the choice of instruments to achieve the objective (price supports and direct payments). The measures may not be designed unilaterally as social aid. A criterion for the adequacy of the standard of living must also be productivity. Moreover, not only instruments of income increase lie in the target area of Article 39(1)(b) of the TFEU. Other instruments can also be used, such as agricultural social security. In this respect, Article 39 also has a social component. Until 1992, market support measures (intervention measures within the framework of individual market organisations) had been in the foreground for income security.

³⁹ See in particular J. Martinez, in: Ch. Calliess, M. Ruffert (eds.), *EU/ AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, Kommentar*, Munich 2016, Art. 39, No 2 ff.; R. Norer, in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds.), *Frankfurter Kommentar, zu EUV, GRC und AEUV*, Vol. II, Munich 2017, Art. 39, No 4 f. and 14 ff.; Ch. Busse, in: C.O. Lenz, K.-D. Borchardt (eds.), *EU-Verträge, Kommentar*, Köln – Wien 2012, Art. 39, No 2 ff.

With the Mac-Sherry reform, a reorientation began which led to the current promotion of agriculture working primarily with direct payments independent of production (1st pillar) and with measures to improve the quality of life in rural areas (2nd pillar).⁴⁰ It cannot be ruled out that adjustments to the CAP will trigger certain income losses for farmers, as long as the objective of a fair standard of living is not called into question.⁴¹ This means that a consistently stable income is not guaranteed.⁴²

To illustrate the possible conflicts of objectives among the objectives of Article 39(2) of the TFEU and the lack of enforceability of Article 39(1)(b) of the TFEU, some ECJ judgments from different decades may be briefly outlined:

“In Case 5/73 *Balkan-Import-Export GmbH*, the infringement of the objective in Article 39(1)(e) was invoked in favour of the objective in Article 39(1)(a) TFEU. The dispute concerned cyclical countervailing measures on imports of dairy products from Bulgaria to make imports more expensive. The ECJ stated in this regard.⁴³

Article 39 of the Treaty sets out various objectives of the common agricultural policy. In pursuing these objectives, the Community Institutions must secure the permanent harmonisation made necessary by any conflicts between these aims taken individually and, where necessary, allow any one of them temporary priority in order to satisfy the demands of the economic factors or conditions in view of which their decisions are made. If, owing to developments in the monetary situation at the time the disputed measures, preference happens to be given to the interests of the agricultural community, the Council does not in so doing contravene Article 39. Moreover, it has not been established that the measures questioned gave rise to prices which would appear obviously unreasonable on selling to consumers.”

In Case 59/83 *Biovilac*, the question was whether the applicant which produced and sold skimmed-milk powder could claim damages from the EEC on the basis of Article 215(2) of the EEC Treaty for the loss it allegedly suffered as a result of the introduction of contributions to farmers for

⁴⁰ Ch. Busse, in: C.O. Lenz, K.-D. Borchardt (eds.), *EU-Verträge...*, Art. 39, No 11 f.; J. Martinez, in: Ch. Calliess, M. Ruffert (eds.), *EUV/AEUV...*, Art. 39, No 7 ff.; C. Bittner, in: U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, J. Schwarze (eds.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2019, Art. 39, No 10 ff.; I. Härtel, in: R. Streinz, W. Michel, *EUV/AEUV*, Munich 2018, Art. 39, No 7.

⁴¹ J. Martinez, in: Ch. Calliess, M. Ruffert (eds.), *EUV/AEUV...*, Art. 39, No 10.

⁴² C. Bittner, in: U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, J. Schwarze (eds.), *EU-Kommentar*, Art. 39, No 11.

⁴³ Case C-5/73, ECR 1973, 1091, No 24 – *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*.

skimmed-milk powder. Biovilac argued that those aids reduce the market price of skimmed-milk powder to a level which substantially reduces sales of its products or makes them impossible.

The ECJ dismissed the action. The Court mentioned⁴⁴ that it has stated on numerous occasions that the institutions must reconcile the various aims laid down in Article 39 which does not allow any one of those aims to be pursued in isolation in such a way as to make the attainment of other aims impossible. Regulation No 1753/82 was adopted pursuant to the general policy applied to milk products. One of the main aims of that policy is to ensure that in accordance with Article 39 (1)(b) of the EEC Treaty Community milk producers receive a reasonable income through the fixing of a target price for milk, which is guaranteed by intervention buying of the principal dairy products, namely butter and skimmed-milk powder; in this regard the Regulation constitutes a supplementary measure for attaining that aim.

In Case C-122/94, the legal question at issue was whether France and Italy were allowed to introduce aid for the distillation of table wine. The ECJ came to a positive answer on the grounds that the Council committed no manifest error of assessment when deciding, in giving particular attention to the aim of guaranteeing wine producers a fair income, that the aid in question was to be considered to be compatible with the common market since they had not thereby caused a real and lasting disturbance in the functioning of the common organisation of the wine market. Moreover, in the final recital of the preamble to the two decisions, the Council considered that the aid was, by derogation, compatible with the common market to the extent and for the period strictly necessary for restoring the situation of imbalance found to exist.⁴⁵

Finally, in the dispute C-34/08, the question was whether milk producers and their organisations could rightly be charged a levy for over-deliveries of milk quota. The ECJ affirmed compatibility with the objectives of Article 33 EC (now Article 39 of the TFEU), stating⁴⁶ that it should be borne in mind that the Community legislature enjoys a wide discretion in matters concerning the common agricultural policy, commensurate with the political responsibilities given to it by Articles 34 EC to 37 EC. As regards, more specifically, the objectives of the common agricultural policy as laid down

⁴⁴ Case C-59/83, ERC 1984, 4057, No 16 – SA Biovilac NV v European Economic Community.

⁴⁵ Case C-122/94, ERC 1996, I-881, No 25 – Commission of the European Communities v Council of the European Union.

⁴⁶ Case C-34/08, ERC 2009, I-4023, No 43 ff. – Azienda Agricola Disarò Antonio and Others v Cooperativa Milka 2000 Soc. coop. arl.

in Article 33 EC, the Community institutions must make sure that a way is found to pursue those objectives in harmony and on an ongoing basis, where this becomes necessary as a result of conflicts which may arise between those objectives when they are pursued in isolation, and, where necessary, give any one of them temporary priority in order to satisfy the demands of the economic factors or conditions in the light of which their decisions are made. That purpose therefore falls within the ambit of the objectives of rational development of milk production and, by contributing to a stabilisation of the income of the agricultural community affected, that of ensuring a fair standard of living for the agricultural community.

2.4. Implementation of Article 39(1)(b) of the TFEU

A good insight into the implementation of Article 39(1)(b) of the TFEU is given in documents with regard to the new agricultural policy 2023–2025.

According to a brief, the EU Commission focuses on nine specific objectives, including a fair (viable) farm income.⁴⁷ The Commission states in this context that comparisons between farm and non-farm income are difficult to make and are not straightforward. Yet in general, farm income across the EU, as measured by entrepreneurial income per family work unit, is below the average income in the rest of the economy, as measured by the average wage. Different definitions do not change this fact, which together with productivity increases explains why the agricultural sector is considered less attractive than other sectors and the EU faces a continuing loss of its agricultural workforce. However, the gap between farm income and income in the rest of the economy is narrowing over time. In 2017, farmers earned on average almost half of what could be earned in other jobs, compared to a third a decade ago.⁴⁸ But the income situation is different in EU countries. In some, farm income could even surpass the income in the rest of the economy (as has been continuously the case in Czechoslovakia and Estonia since 2008), but in all others, farmers get a lower income than those working in the rest of the economy (and in some cases at a very low level).⁴⁹

⁴⁷ See European Commission, CAP specific objectives ... explained – Brief No 1 from 9 October 2018 – This brief is based on contributions from Koen Mondelaers, Barthélemy Lanos, Piotr Bajek, Chiara Dellapasqua and Léon Van De Pol. Disclaimer: The contents of the publication do not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap_specific_objectives_-_brief_1_-_ensuring_viable_farm_income.pdf [accessed on 24.11.2021].

⁴⁸ *Ibidem*, p. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 3.

Article 39 of the TFEU that states that an objective of the CAP should be to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture, which is – according to the EU Commission – the basis for policy measures aiming at farm supporting income. Not all but the majority of EU citizens seem to be in agreement with Article 39 of the Treaty, in particular with the need to increase the individual earnings for farmers, since farm income is generally lower compared to the rest of the economy.⁵⁰ The main explanation for this large support seems to be the fact that farmers are providing not only agricultural goods but also public goods related to the environment, biodiversity, climate and landscape features. Although they benefit all EU citizens, these goods are not remunerated by the market. The successive reforms of the CAP after 1992 provided income support initially through direct payments coupled to production factors (area, livestock heads), and later mainly with decoupled and non-product specific support. Only a small part of coupled support remained to help to address difficulties that are specific to a particular sector, production type or farming method.⁵¹

The large support seems to end if one focusses on the distribution of the direct payments.

The fact that 20% of the farmers receive 80% of payments is the source of a continuing debate. The unequal distribution of support raises concerns about economic efficiency and social equity in the public debate. The EU Commission seems to acknowledge the need to address this fact in the context of the new CAP 2022–2025. A second concern lies in the fact that the level of support varies greatly among Member States, sectors, and farm sizes, and also within Member States, with income support and land more concentrated in Eastern European countries, which stems from a history of large state farms on the one hand, and/or the fragmentation of the agricultural sector with many small farms on the other hand.⁵² The most effective way to achieve a reduction in the concentration of support seems to be to reduce payments with farm size (degressive subsidies) and introduce a redistributive payment (a higher rate of support per hectare for the first hectares of farms).⁵³

The latest figures for the EU as a whole can be found in the EU Commission's document "EU agriculture in numbers" from May 2020. They are as follows:

⁵⁰ Ibidem, p. 6.

⁵¹ Ibidem, p. 7.

⁵² Ibidem, p. 7 f.

⁵³ Ibidem, p. 10.

“The agricultural income per worker is on average about 41% of the average wage in the whole economy between 1995 and 2018. This share ranges from 32% in 2009 to 49% in 2017. At EU level, the gap between the agricultural income per worker and the average wage in the economy seems to be slowly converging over time. The income per worker is e.g. above average for field crops and around the average for milk and horticulture but below average in livestock. Furthermore, the income per worker is lower for smaller farms. Income per worker increases with farm size up to 500 hectares. The share of direct payments in the income per worker also increases with farm size up to farms with more than 75 hectares and then stays constant around 40%. Finally, the agricultural factor income per worker is on average lower in areas with natural constraints. It reaches in mountain areas 87% and in other areas with natural restraints 75% of income of workers that are not in areas with natural constraints.”⁵⁴

3. Comparison of Swiss and EU income-support for farmers

In Switzerland and in the EU there are legal provisions which provide for state and EU financial support for agriculture with regard to income. In Switzerland this is Article 5(1) LwG and in the EU Article 39(1)(b) of the TFEU. In addition, with regard to the differences in income between farms in valley and mountain regions in Switzerland and between farms in areas without natural restraints and areas with natural restraints in the EU, one has to consider the principle of equal treatment or equality of persons enshrined in Article 8 para. 1 of the Federal Constitution (BV) in Switzerland and in Article 20 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the EU, respectively.

The Swiss legislation is more specific than the EU one. Incomes in agriculture are to be comparable with those of the rest of the working population in the region. However, this objective, which has existed since 1951, has only been partially realised to date. The originally very high income difference has, however, weakened considerably since 1997. While the average farm income in the period 1997–1999 was still 52% of the comparative income, this percentage had risen to 66% by the period 2017–2019. Moreover, there is still a large difference between the income of farmers in the valley and in

⁵⁴ EU-Commission (2020), EU agriculture in numbers, May 2020, p. 7 f., analytical-factsheet-eu-level_fair-income_en [accessed on 24.11.2021].

the mountain areas, which appears to be a problem from the point of view of the requirement of legal equality. Differences also exist in income in various branches of production.

The EU Regulation aims – without any explicit mention of comparative income – at a “fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture.” In the EU-27, the agricultural income per worker is on average about 41% of the average wage in the whole economy between 1995 and 2018. This share ranges from 32% in 2009 to 49% in 2017.

The new CAP policy 2022–2025 explicitly aims to reduce the gap of income between the farms and farmers compared to the other branches of the economy. In addition, the CAP policy seeks a fairer distribution of the income amongst farms and farmers in the different regions, production sectors and member states of the EU.

The comparison shows that farm income have risen over the decades in Switzerland and in the EU compared to income in the rest of the economy and that the goal is to further reduce the differences. Parallely, the goal of achieving an adequate income for the farming population compared to the population as a whole remains a recognised agricultural and socio-political concern. In an absolute comparison with the income of the rest of the population, Switzerland’s farming population is clearly better off than that of the EU as a whole. Finally, it should be mentioned that the differences between the EU Member States are considerable and that there are even countries in which farm income are on average higher than the income of the rest of the population.

BIBLIOGRAPHY

- Altermatt B. (1992), *Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft unter veränderten Bedingungen*, “Blätter für Agrarrecht” No 1.
- Bittner C. (2019), in: U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, J. Schwarze (eds.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden.
- Busse Ch. (2012), in: C.O. Lenz, K.-D. Borchardt (eds.), *EU-Verträge, Kommentar*, Köln – Wien.
- Gubler T. (1986), *Der kostendeckende Preis für landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäss Art. 29 LwG – Seine Charakteristik und die Mittel zu seiner Erzielung*, Basel – Zurich.
- Härtel I. (2018), in: R. Streinz, W. Michel, *EUV/AEUV*, Munich.
- Hofer E. (1996), *Reform der Agrarpolitik (AP 2002) – Das neue Landwirtschaftsgesetz und dessen Entstehung*, “Blätter für Agrarrecht” No 2–3.
- Huser M. (1983), *Die Gleichbehandlung der Landwirte durch die Sonderberücksichtigung der e schwerten Produktions- und Lebensbedingungen*, Freiburg i.Ü.

- Lehmann B., Briner S. (2016), *Weiterentwicklung von Landwirtschaft und Agrarrecht aus der Sicht des Bundesamtes für Landwirtschaft*, “Blätter für Agrarrecht” No 2–3.
- Martinez J. (2016), in: Ch. Calliess, M. Ruffert (eds.), *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, Kommentar*, Munich.
- Norer R. (2017), in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds.), *Frankfurter Kommentar; zu EUV, GRC und AEUV*, Vol. II, Munich.
- Norer R. (2020), in: R. Norer (ed.), *Kommentar zum Landwirtschaftsgesetz*, Berne.
- Richli P. (2002), *Entwicklungen im schweizerischen und europäischen Agrarrecht – Ein KMU-Rechts-Thema par excellence*, “Blätter für Agrarrecht” No 2.
- Richli P. (2003), *Zur Funktion und Bedeutung von Artikel 5 des Landwirtschaftsgesetzes für das bäuerliche Einkommen*, “Blätter für Agrarrecht” No 1.
- Richli P., Busse Ch. (2019), *General Report of Commission I: Competition rules in agriculture*, in: CEDR (ed.), *Agriculture and Competition, XXIX European Congress and Colloquium of Rural Law, Lille, 20–23 September 2017*, Baden-Baden.
- Richli P., Müller G., Jaag T. (2001), *Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes*, Basel.
- Winistörfer M. (2016), *Rechtsfragen der Zuteilung von Marktstandplätzen an Landwirtschaftsbetriebe*, “Blätter für Agrarrecht” No 1.

ON LEGAL INCOME TARGETS FOR AGRICULTURE IN SWITZERLAND AND IN THE EUROPEAN UNION

Summary

This article deals with the legislation regulating income from agriculture in Switzerland and in the EU. The provision of Article 5(1) of the Swiss Agriculture Act treats agricultural income similarly to incomes from other branches of economy. This regulation, however, does not ensure farmers any income guarantee and is not enforceable in courts. The Common Agricultural Policy provisions are more general and also unenforceable. Article 39(1)(b) of the TFEU refers to a “fair standard of living for the agricultural community.” While the average agricultural income in Switzerland in the period 1997–1999 was only 52% of the comparative income, this percentage was already 66% by the period 2017–2019. The agricultural policy 22+ seeks to reduce this income gap even more. In the EU, the average income from agricultural activity increased from 32% in 2009 to 49% in 2017 of the comparative income from other branches and the new CAP policy 2022–2025 also seeks to reduce this income gap further. As can be seen, when compared to income in the economy as a whole, farmers’ income in Switzerland is substantially higher than in the EU. However, both Switzerland and the EU must undertake further efforts to comply with the current legal requirements to support legal income targets in agriculture.

Keywords: agriculture, common agricultural policy, farmer income, comparable farmer income

LA REGOLAZIONE GIURIDICA RIGUARDANTE IL SOSTEGNO DERIVATO DALL'ATTIVITÀ AGRICOLA IN SVIZZERA E NELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

L'articolo discute la legislazione che regola la questione del reddito degli agricoltori in Svizzera e nei Paesi dell'Unione Europea. L'articolo 5 par. 1 della legge svizzera sull'agricoltura contiene una disposizione relativa al reddito agricolo, il quale è trattato in maniera simile al reddito ottenuto in altri settori dell'economia. Le disposizioni concernenti la politica agricola comune sono più generali. L'articolo 39 par. 1 lett. b) TFUE include la formulazione di "un tenore di vita equo alla popolazione agricola". Le disposizioni in questione non danno la garanzia del reddito all'agricoltore e possono non essere applicate nei tribunali. Il reddito agricolo medio in Svizzera negli anni 1997–1999 continuava a costituire il 52% del reddito rispetto ai redditi in altri settori dell'economia, negli anni 2017–2019 è salito al 66%. La politica agricola 22+ mira a ridurre ulteriormente il divario nel reddito. Nell'Unione Europea i redditi delle aziende agricole variavano dal 32% nel 2009 al 49% del reddito maturato dall'intera economia nel 2017. Con la nuova politica agricola comune per gli anni 2022–2025, anche l'Unione Europea mira a ridurre l'esistente divario. Il confronto mostra che il reddito degli agricoltori in Svizzera è molto più alto che nei Paesi dell'UE rispetto al reddito maturato dall'intera economia. Ciò nonostante, sia la Svizzera sia l'UE devono fare sforzi per soddisfare i requisiti stabiliti dalla legge per rendere i redditi equivalenti.

Parole chiave: agricoltura, politica agricola comune, reddito dell'agricoltore, reddito comparabile dell'agricoltore

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ*

ORCID: 0000-0001-8196-3754

La contratación agroalimentaria tras las medidas de la nueva Ley 16/2021 de 14 de diciembre para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria¹

1. Introducción

El sector agrario en España está siendo afectado, y no precisamente para bien, por varios factores entre los que cabe citar, amén de los factores estructurales (como son los daños por los fenómenos climáticos: heladas, pedriscos, inundaciones...), el incremento de los costes de insumos agrarios (por ejemplo el aumento del precio de energía eléctrica y de los hidrocarburos), y, quizá, por el factor más importante: la caída de los precios de los productos agrarios que soportan los agricultores y ganaderos. Todos estos factores claramente conducen a una falta de equilibrio en la fijación de los precios de los productos agroalimentarios en la cadena alimentaria.

A la falta de equilibrio a la hora de la fijación de los precios en la cadena agroalimentaria contribuye (además de la diferencia de poder de negociación entre los productores agrarios y otros operadores más poderosos en el ámbito de la cadena de suministro alimentario) también la dependencia económica

* Universidad de La Rioja, España.

¹ Sirva la presente contribución académica para homenajear al Prof. Dr. Roman Budzinowski, eminente jurista agrario polaco, que me ha honrado con su amistad y con quien he tenido placer de colaborar en los últimos años. Entre sus numerosos trabajos, mencionaré uno, como muestra, R. Budzinowski, *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2017, nº 2, pp. 29–45.

del proveedor (productor agrario) respecto del comprador (intermediario, distribuidor de los productos agroalimentarios), ya que éste cuenta con más poder de negociación en la cadena agroalimentaria, impone determinadas condiciones económicas –vg. precios– y prácticas comerciales a los agentes más vulnerables de dicha cadena, que suelen ser los agricultores y ganaderos.

En este contexto el legislador, desde hace ya tiempo, está buscando evitar esos desequilibrios importantes en cuanto al poder de negociación y ha tratado de mejorar la posición de los agentes más débiles de la cadena agroalimentaria buscando un reparto equitativo en los costes de competitividad y sostenibilidad que, en la mayoría de las ocasiones, vienen soportando los agricultores y ganaderos, siendo como suelen ser, los eslabones más vulnerables de la cadena agroalimentaria.

En el Preámbulo de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria se destacan diversos aspectos importantes. Primero se dice que “el sector agrario en España tiene [...] un valor estratégico innegable para la economía nacional”.

En segundo lugar, se señala que “es un sector vulnerable en su conjunto por sus propias características... Con carácter general el sector productor agrario se ve afectado por un alto nivel de atomización, en el que mayoritariamente se integran empresas de pequeña dimensión. La rigidez de la demanda, la estacionalidad y atomización de la oferta, la dispersión territorial... son especialidades propias del sector agrario que lo diferencian claramente de otros sectores económicos”.

En tercer lugar, se resalta que “la volatilidad de los precios percibidos por los productores, el alto coste de los insumos y la inestabilidad de los mercados internacionales son factores coyunturales que han mermado la competitividad y rentabilidad del sector agroalimentario”.

En cuarto y último lugar, se indica que “un análisis de la situación actual de la cadena de valor evidencia la existencia de claras asimetrías en el poder de negociación que pueden derivar, y en ocasiones derivan, en una falta de transparencia en la formación de precios y en prácticas comerciales potencialmente desleales y con prácticas contrarias a la competencia que distorsionan el mercado y tienen un efecto negativo sobre la competitividad de todo el sector agroalimentario”.

Debemos resaltar como los desequilibrios existentes entre los distintos eslabones de la cadena afectan a todo el sector agroalimentario. Por tanto, hay que buscar soluciones que permitan garantizar una mayor transparencia de los precios, mejoren la competencia y eviten el abuso de poder en la negociación y contribuyan a prohibir la especulación.

No olvidemos que los operadores de la cadena alimentaria, especialmente los agricultores y ganaderos, han de percibir la contraprestación suficiente, a través de los precios de los productos, y así puedan obtener un beneficio adecuado de su actividad agraria.

Este objetivo de mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria llevaría a lograr el equilibrio de la susodicha cadena, garantizando una competencia justa leal y efectiva, manteniendo, además, lo cual es muy importante, un adecuado nivel de precios².

En el marco expuesto, la Ley 12/2013 busca reducir el desequilibrio entre los operadores de la cadena de valor. El ámbito de aplicación de la ley se extiende a las relaciones comerciales entre todos los operadores que intervienen en la cadena alimentaria, desde la producción a la distribución de alimentos o productos alimentarios, con las excepciones que la propia Ley establece en su artículo segundo.

Especial importancia tiene el Título II, Capítulo I, de la Ley 12/2013, que regula los contratos alimentarios que se suscriban entre los operadores de la cadena alimentaria y al cual vamos a dedicar las siguientes líneas de análisis.

2. El régimen de contratación tras la modificación de la Ley 13/2013

2.1. Formación de los contratos alimentarios –art. 8–

Los contratos alimentarios se formalizarán por escrito y se firmarán por las partes contratantes. La redacción será transparente, clara, concreta y sencilla (según los principios rectores establecidos en el artículo cuatro de la ley), quedándose cada parte con una copia.

En cuanto al momento de la formalización del contrato, se realizará antes del inicio de las prestaciones que se originan en el mismo³.

² En este sentido, se manifiesta la Exposición de motivos de la Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

³ Según el art. 8, en su apartado 1 in fine, establece: “No obstante en el caso de que un socio entregue la producción a una cooperativa o otra entidad asociativa, será necesaria la formalización por escrito de un contrato alimentario individualizado, con los mismos elementos mínimos recogidos en el artículo 9, salvo que los estatutos o acuerdos de la cooperativa o de la entidad asociativa establezcan, antes de que se realice la entrega, el procedimiento de determinación del valor del producto entregado por sus socios y el calendario de liquidación y éstos sean conocidos por los socios. A tal efecto, deberá existir una comunicación fehaciente

En ningún caso, el requisito de forma escrita es un requisito de existencia y validez del contrato⁴. No resulta necesario suscribir un contrato alimentario cuando el pago del precio se realiza al contado contra la entrega de la producción de los productos alimentarios, si bien las partes han de documentar tales relaciones comerciales mediante la expedición de la correspondiente factura⁵.

Respecto de las condiciones contractuales (art. 9) los contratos alimentarios regulados conforme a esta Ley contendrán como mínimo los siguientes extremos:

1) identificación de las partes contratantes.

2) objeto del contrato, indicando en su caso, las categorías y referencias contratadas, con la posibilidad de que las categorías o referencias objeto de adquisición se concreten con la orden de pedido.

3) precio del contrato alimentario –art. 9.c–, expresando todos los pagos –incluidos los descuentos aplicables– que se determinará en cuantía fija y/o variable, en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, que en ningún caso pueden ser manipulables por el propio operador u otros operadores del sector. Deben ser objetivos, verificables, identificables y procederán de fuentes públicas y accesibles especificados en el contrato.

Los factores objetivos que sirven para determinar el precio del contrato no admiten cambios o alteraciones interesadamente para conseguir un fin, como puede ser el de distorsionar los factores (con información sesgada) al servicio de intereses particulares.

La ley señala que, en todo caso, el precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario (o agrupación de agricultores o ganaderos ...) será superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, para lo cual cada productor tendrá, al analizar sus ingresos y costes particulares, un balance determinado de costes y márgenes de producción.

Los ingresos de los titulares de las Explotaciones Agrarias están constituidos por rentas de la explotación, pagos de la política agrícola común, subvenciones y otros ingresos. Los costes asociados a la producción

a los interesados, que será incluida en el acuerdo y será aprobada por el órgano de gobierno correspondiente”.

⁴ Vide los artículos 1278, 1279 y 1280 del Código Civil.

⁵ Según el artículo 8.3 de la Ley 12/2013, con los requisitos establecidos en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

comprenden los costes variables de la actividad, costes fijos, costes de arrendamientos, costes de mano de obra, intereses, amortizaciones y costes de oportunidad y que además incluirán todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar.

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato.

Por tanto, la ley no obliga a indicar por escrito en los contratos el coste efectivo de producción de los productos agroalimentarios, pero sí a incluir una cláusula que señale que el precio pactado entre las partes cubre el coste de producción.

El agricultor o el ganadero ha de conocer y calcular los costes de producción y ha de tenerlos en cuenta a la hora de la determinación del precio en el contrato.

Si hubiese incumplimiento y el precio pactado no fuese superior al total de los costes asumidos por el productor (coste efectivo de producción), la responsabilidad de tal incumplimiento será imputable a la parte contractual que lejos de ser más débil ha impuesto a está el precio del contrato.

Se introduce así una prohibición de vender por debajo de los costes de producción, esto es, el precio de venta ha de ser superior al total de los costes asumidos por el productor, o coste efectivo de producción, puesto que siempre ha de existir un beneficio para el productor agrario.

Los organismos interprofesionales, universidades o las administraciones públicas competentes pueden ayudar a los productores agrarios en los cálculos de los costes efectivos de producción. No obstante, estos cálculos, que se pueden utilizar como referencia, no determinan un precio definitivo y general para todos los productores, puesto que cada productor agrario tiene sus propios costes de producción. A través de la creación de los índices, por las susodichas entidades, para dar más certidumbre a los agricultores y ayudarles en la formalización de los contratos, no cabe fijar precios mínimos en la venta de los productos alimentarios por parte de los productores primarios.

La determinación del coste efectivo habrá de realizarse tomando como referencia el conjunto de la producción comercializada para la totalidad o parte del ciclo económico o productivo, que se imputará en la forma en que el proveedor considere que mejor se ajusta a la calidad y características de los productos objeto de cada contrato (art. 9.c in fine).

4) Condiciones de pago ajustadas a los plazos de pago en las operaciones comerciales de productos alimentarios conforme a lo establecido en la legislación vigente⁶, sin que el deudor pueda recibir ningún tipo de compensación ventaja o descuento por cumplir lo dispuesto en el contrato o en la normativa aplicable, ni establecer condicionalidad alguna en el pago.

5) Condiciones de entrega y puesto a disposición de los productos.

6) Derechos y obligaciones de las partes contratantes.

7) Información que deben suministrar las partes según el artículo 13 de la Ley 12 2013 de 2 de agosto.

8) Duración del contrato, indicando expresamente la fecha de entrada en vigor, así como las condiciones de renovación y modificación del mismo

9) Causas, formalización y efectos de la extinción del contrato.

10) Conciliación y resolución de conflictos especificando el procedimiento que las partes utilicen para resolver las diferencias que puedan existir entre ellas en la interpretación o ejecución del contrato. Se debe indicar la corte de arbitraje o bien los tribunales ante los que someterán las posibles controversias. Deberán hacer constar las incidencias o cualquier otra circunstancia documentada que habrán de ser proporcionadas y equilibradas para ambas partes como las penalizaciones contractuales por no conformidades.

11) Excepciones por causa de fuerza mayor⁷.

Las partes pactarán libremente el contenido y alcance de los términos y condiciones del contrato teniendo en cuenta la legislación vigente y los principios rectores recogidos en el artículo cuarto de la Ley 12/2013 de 2 de agosto (art. 9.2).

Serán nulas las cláusulas y estipulaciones que incumplan lo señalado para el precio del contrato alimentario, que según señala el artículo 9.1 c) de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, deberá ser siempre superior al total de los

⁶ En concreto en la disposición adicional primera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, sin perjuicio del régimen específico de aplicación al comercio minorista regulado en el artículo 17 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en relación con lo dispuesto en su disposición adicional sexta.

⁷ Conforme lo dispuesto en la Comunicación C (88) 1696 de la Comisión relativa a “la fuerza mayor” en el derecho agrario europeo y en el artículo 1105 del Código Civil.

costes asumidos por los productores –coste efectivo de producción–. Por consiguiente, el productor primario podrá exigir judicialmente el resarcimiento por los daños y perjuicios que ha sufrido, amén de las correspondientes sanciones administrativas que procedan (art. 9.3).

Para no debilitar la posición de la contraparte en las negociaciones comerciales anuales, éstas se cerrarán y firmarán en unos plazos razonables, no superiores a tres meses desde su inicio⁸, sin que quepa la dilación indebida de las mismas imputable a una parte.

En caso de que esté prevista la renovación del contrato alimentario, se negociararán las nuevas condiciones comerciales antes del vencimiento del contrato en vigor o en el plazo de dos meses posteriores a su vencimiento. Durante ese tiempo de negociación de la renovación, seguirá vigente el contrato anterior, pudiéndose acordar que las nuevas condiciones comerciales retrotraigan sus efectos hasta el momento del vencimiento de las anteriores condiciones contractuales (art. 9 bis).

Se establece la obligación de conservación de documentos. Los operadores de la cadena deben conservar toda la correspondencia y justificantes relacionados con los contratos alimentarios celebrados al amparo de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, durante un periodo de cuatro años (art. 11).

Además, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación –por razón de competencia en la materia– contará con un registro en el que se inscribirán los contratos alimentarios suscritos con los productores primarios y las agrupaciones de éstos y sus posibles modificaciones. El operador que compre a los productores primarios –y a las agrupaciones de éstos– está obligado a inscribir cada contrato realizado y sus modificaciones⁹, antes de la entrega del producto objeto del contrato (art. 11 bis).

2.2. Prácticas comerciales abusivas

Salvo que se realicen de mutuo acuerdo de las partes (y de conformidad con los principios de equilibrio y justa reciprocidad entre las partes, libertad de pactos, buena fe, interés mutuo, equitativa distribución de riesgos y responsabilidades, cooperación, transparencia y respeto a la libre competencia

⁸ Art. 9 bis: Se considera suficiente para documentar la fecha de inicio de las negociaciones comerciales un correo electrónico con constancia de recepción por parte del otro operador.

⁹ Las autoridades competentes con sujeción a la normativa en materia de Protección de Datos de carácter personal y de competencia tendrán la potestad de acceder a dicho registro para realizar las correspondientes comprobaciones (art. 11 bis).

en el mercado¹⁰) están prohibidas las modificaciones de las condiciones contractuales establecidas en el contrato alimentario (art. 12).

Quedan prohibidos los pagos adicionales sobre el precio pactado, salvo lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley¹¹. Por otra parte, el contrato deberá establecer los mecanismos de devolución de los pagos anteriores que hayan sido abonados cuando no se hubiesen ejecutado en los plazos y condiciones pactados las contraprestaciones o las actividades de promoción u otras análogas vinculadas a los pagos (art. 12.3).

La Ley, después de ocuparse de los pactos sobre actividades promocionales¹², trata en el artículo 12-ter de evitar la “destrucción del valor en la cadena”. Cada operador de la cadena alimentaria deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste de producción de tal producto en el que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador, y ello con el fin de evitar la destrucción del valor de la cadena alimentaria.

¹⁰ Principios rectores de las relaciones comerciales sujetas a la Ley 12/2013 y recogidos en el artículo 4 del mismo texto legal.

¹¹ Que se refieran al riesgo razonable de referenciación de un nuevo producto o a la financiación parcial de una promoción comercial de un producto reflejada en el precio unitario de venta al público y hayan sido pactados e incluidos expresamente en el correspondiente contrato formalizado por escrito, junto con la descripción de las contraprestaciones a las que dichos pagos estén asociados.

¹² Artículo 12 bis. Pactos sobre actividades promocionales. “En el ámbito de aplicación de esta ley:

1. El lanzamiento y desarrollo de promociones pactadas entre proveedores y compradores deberá realizarse basándose en los principios de: a) acuerdo y libertad de pactos; b) interés mutuo; y c) flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de los distintos operadores.

2. Los pactos sobre promociones comerciales se respetarán en su naturaleza e integridad. Dichos pactos, que deberán contar con el acuerdo explícito de ambas partes, recogerán los aspectos que definen la promoción pactada: los plazos (fechas de inicio y finalización), los precios de cesión, los volúmenes y aquellas otras cuestiones que sean de interés, así como también los aspectos de la promoción relativos al procedimiento, el tipo, el desarrollo, la cobertura geográfica y la evaluación del resultado de esta.

3. No se pactará la realización de actividades promocionales que induzcan a error al consumidor sobre el precio real y la imagen de los alimentos y productos alimenticios, que pudieran perjudicar la percepción del consumidor sobre la calidad o el valor de los mismos. A los efectos del análisis de dichas conductas por las autoridades competentes, se deberá tener en cuenta el precio de adquisición recogido en el contrato alimentario.

Para ello, los operadores deberán identificar su precio claramente en la información publicitaria, en la cartelería y en los tiques de compra, para que no pueda dar lugar a equívocos, de tal forma que el consumidor tenga conocimiento exacto del alcance de la actividad promocional.

4. En las promociones, en todo caso figurará el precio real del producto y se indicará de forma visible para el consumidor la causa que da origen a la promoción”.

En cuanto a la forma de acreditar el coste de producción en que efectivamente haya incurrido o asumido el operador, se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

Además, los operadores de la cadena que llevan a cabo la venta final de alimentos o productos alimentarios a los consumidores no podrán ni aplicar (ni ofertar) un precio de venta al público inferior al precio real de adquisición del mismo con el fin de proteger la capacidad de comercialización de la de los productores primarios.

El incumplimiento de esta obligación se considera venta desleal¹³, salvo las ventas con pérdidas al público de alimentos o productos alimenticios perecederos que se encuentren en una fecha próxima a su inutilización proporcionando necesariamente información clara de esta circunstancia a los consumidores.

En ningún caso cabe utilizar las ofertas conjuntas o los obsequios a los compradores para evitar la aplicación de lo dispuesto respecto a la prohibición de aplicar (ni ofertar) un precio de venta al público inferior al precio real la adquisición del mismo.

Por último, para evitar la destrucción del valor en la cadena, se establece que el operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público.

2.3. Otras prácticas comerciales desleales

El artículo 14 bis. 1. Establece que quedan prohibidas las siguientes prácticas comerciales desleales:

¹³ Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista: “Artículo 14. Venta con pérdida. 1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, no se podrán realizar ventas al público con pérdida si éstas se reputan desleales. Las ventas con pérdida se reputarán desleales en los siguientes casos: a) Cuando sea susceptible de inducir a error a los consumidores acerca del nivel de precios de otros productos del mismo establecimiento; b) Cuando tenga por efecto desacreditar la imagen de un producto o de un establecimiento ajeno; c) Cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado; d) Cuando forme parte de una práctica comercial que contenga información falsa sobre el precio o su modo de fijación, o sobre la existencia de una ventaja específica con respecto al mismo, que induzca o pueda inducir a error al consumidor medio y le haya hecho tomar la decisión de realizar una compra que, de otro modo, no hubiera realizado”.

a) Los aplazamientos de pago de productos agrícolas o alimentarios que excedan del tiempo legalmente establecido¹⁴.

b) Que una de las partes de la relación comercial cancele un pedido de productos agrícolas y alimentarios perecederos dentro de los 30 días previos al momento señalado para su entrega por el vendedor.

c) Que una de las partes del contrato alimentario modifique unilateralmente los términos del contrato de suministro de productos agrícolas y alimentarios, en lo que se refiere a la frecuencia, método, lugar, calendario o volumen del suministro o la entrega de los productos agrícolas y alimentarios, las normas de calidad, las condiciones de pago o los precios.

d) Que una de las partes de la relación comercial exija a la otra pagos que no están relacionados con la venta de los productos agrícolas o alimentarios del proveedor.

e) Que el comprador exija al proveedor que pague por el deterioro o la pérdida, o por ambos motivos, de productos agrícolas y alimentarios, ocurridos en los locales del comprador o cuando la propiedad ya ha sido transferida al comprador, sin que dicho deterioro o pérdida se deban a negligencia o culpa del proveedor.

f) Que una de las partes del contrato alimentario se niegue a confirmar por escrito los términos de un contrato de compraventa o suministro que fueron acordados entre el comprador y el proveedor y cuya confirmación por escrito le haya solicitado la otra parte.

g) Que una de las partes de la relación comercial adquiera, utilice o divulgue secretos empresariales de la otra parte ilícitamente¹⁵.

h) Que una de las partes de la relación comercial amenace con llevar a cabo, o lleve a cabo, actos de represalia comercial contra la otra parte cuando esta ejerza sus derechos de negociación, contractuales o legales, incluidos la presentación de una denuncia o la cooperación con las autoridades de ejecución durante una investigación.

i) Que el comprador transfiera al proveedor los gastos derivados de estudiar las reclamaciones de los clientes relativas a la venta de los productos

¹⁴ En la disposición adicional primera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y respecto a lo específicamente referido al comercio minorista, en la disposición adicional primera de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, o de la norma que la sustituya. Todo ello sin perjuicio del régimen específico para las operaciones entre mayorista y minorista establecido por el artículo 17 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en relación con su disposición adicional sexta.

¹⁵ En el sentido de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

del proveedor, cuando la causa de las mismas no haya sido por negligencia o culpa del proveedor.

2. Quedan igualmente prohibidas las siguientes prácticas comerciales, a menos que las partes hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato alimentario de compraventa o suministro o en cualquier contrato posterior entre el proveedor y el comprador, incluyendo la determinación de los pagos que deban realizarse con motivo de los servicios prestados por el comprador:

a) Que se cargue a una de las partes un pago como condición por el almacenamiento, la exposición o la inclusión en una lista con las referencias de sus productos agrícolas y alimentarios, o su puesta a disposición en el mercado.

b) Que una de las partes exija a la otra que asuma total o parcialmente el coste de aquellos descuentos de los productos agrícolas y alimentarios vendidos como parte de una promoción, a menos que, antes de una promoción iniciada, se especifique la duración de la misma y la cantidad prevista de los productos agrícolas y alimentarios que vayan a encargarse a precio con descuento en los términos pactados.

c) Que una de las partes exija a la otra que pague por la publicidad de productos agrícolas y alimentarios realizada por aquélla.

d) Que una de las partes exija a la otra que pague por la comercialización de productos agrícolas y alimentarios.

e) Que una de las partes cobre a la otra por el personal de acondicionamiento de los locales utilizados para la venta de los productos.

f) Que el comprador devuelva productos agrícolas y alimentarios no vendidos al proveedor sin pagar por estos productos no vendidos, o su eliminación, o ambas cosas¹⁶.

3. Conclusiones

1. En España, entre los factores que influyen negativamente en el sector agrario, cabe destacar la ausencia de equilibrio a la hora de la fijación de los precios de los productos agroalimentarios en la formalización de los contratos alimentarios.

¹⁶ El art. 14.bis. apartado 3, dispone que “Cuando una de las partes solicite un pago por las situaciones descritas en las letras a), b), c), d) o e) del apartado 2, facilitará a la otra por escrito, en el caso de que ésta así se lo solicite, una estimación de los pagos por unidad o de los pagos por el total, según proceda. Además, si se trata de las situaciones descritas en las letras a), c), d) o e), también le facilitará por escrito una estimación de los gastos y la base de dicha estimación”.

El poder de negociación en el ámbito de la cadena agroalimentaria no está decantado a favor del productor agrario. Al agricultor o al ganadero se le imponen en muchas ocasiones los precios en los contratos de compraventa de sus productos agroalimentarios.

La ley de la cadena alimentaria busca eliminar los susodichos desequilibrios en la negociación contractual en el marco de la cadena agroalimentaria. Se pretende mejorar la posición negociadora del productor agrario a la hora de establecer los precios en los contratos agroalimentarios en aras de que ese precio cubra más allá del coste efectivo de la producción, para que el productor agrario tenga cierto margen de beneficio en su actividad agraria.

Todo operador de la cadena que contrate con el productor primario, deberá pagar al agricultor o productor agrario un precio superior al coste efectivo de producción con arreglo a lo que establecen los artículos 9 y 12 de la Ley, si bien no existe una uniformidad de precios que desincentive la competencia y no atienda a las normas de la libre competencia que establece que la fijación de precios debe de ser libre y con base en el juego entre la oferta y la demanda.

2. La Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, reforma, entre otros, el artículo 9 (referido a las condiciones contractuales) y el artículo 12 ter (para evitar la destrucción de valor en la cadena) de la Ley de medidas para mejora el funcionamiento de la cadena agroalimentaria.

Los preceptos aludidos obligan a que cada operador abone al inmediatamente anterior un precio que necesariamente ha de ser superior (no puede ser igual o inferior) al coste de producción en que haya incurrido el productor agrario, si queremos que éste tenga el razonable y necesario margen de beneficio para que pueda continuar con tu actividad agraria.

El susodicho coste de producción ha de tenerse presente como elemento indispensable a la hora de determinar el precio de todo contrato alimentario celebrado con un productor primario.

El precio que se pacte entre el productor agrario y el operador comprador ha de ser superior el coste efectivo de producción, para que no resulte insuficiente para además de cubrir el coste de producción, proporcionar el beneficio preciso al productor primario para alcanzar una renta –ingresos de su rendimiento profesional–, que por ser equiparable a la de otros rendimientos de otras personas ocupadas en distintos sectores económicos, le permita continuar con su actividad agraria.

Esta forma de determinar el precio en los contratos agroalimentarios no vulnera las normas de la libre competencia. Según establece el art. 9.1.c pá-

rafo segundo “El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar”. Así, el precio de venta del producto agroalimentario ha de ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor –o coste efectivo de producción– en “función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato, que en ningún caso puedan ser manipulables por el propio operador u otros operadores del sector o hacer referencia a precios participados”.

Por tanto, el precio que se determina –en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción– con base en factores objetivos, será diferente en función del tipo de productos agroalimentarios o producciones agroalimentarias de cada productor primario –no todos los agricultores o ganaderos tienen el mismo coste efectivo de producción–, con lo que no se está estableciendo un precio mínimo de venta, ni tampoco una uniformidad de precios que incida en detrimento de la competencia. En suma, actuando como establece la Ley a la hora de determinar el precio del contrato alimentario, no se está fijando un suelo en los precios de venta de los productos agrarios por lo que no estamos ante un *modus operandi* contrario al Derecho de la competencia ya que no se atenta contra la libre fijación de los precios en el juego entre la oferta y la demanda en el marco de los artículos 101 y 102 del TFUE¹⁷.

¹⁷ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/47 de 30 de marzo de 2010. Normas sobre competencia sección primera disposiciones aplicables a las empresas.

Artículo 101 (antiguo artículo 81 TCE) 1. Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, los que consistan en: a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción; b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones; c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento; d) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competi-

Por ello, el artículo 12 ter establece que, para evitar la destrucción del valor de la cadena alimentaria, cada operador de la misma, debe pagar al operador inmediatamente anterior –en este caso, el productor primario–, un precio “igual o superior” al coste efectivo de producción en que efectivamente haya incurrido o asumido el productor primario, acreditado conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

Considero que el precio que se debe pagar al operador inmediatamente anterior, en este caso al productor primario, debe ser superior¹⁸ –no “igual o superior”– al coste efectivo de producción en que efectivamente haya incurrido o asumido el productor agrario, puesto que, si fuese igual, el pro-

va; e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos. 2. Los acuerdos o decisiones prohibidos por el presente artículo serán nulos de pleno derecho. 3. No obstante, las disposiciones del apartado 1 podrán ser declaradas inaplicables a:

- cualquier acuerdo o categoría de acuerdos entre empresas,
- cualquier decisión o categoría de decisiones de asociaciones de empresas,
- cualquier práctica concertada o categoría de prácticas concertadas,

que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que: a) impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos; b) ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

Artículo 102 (antiguo artículo 82 TCE) Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo. Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en: a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas; b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores; c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

¹⁸ Vide el art. 9.1.c párrafo segundo: “El precio del contrato alimentario que tenga que percibir un productor primario o una agrupación de estos deberá ser, en todo caso, superior al total de costes asumidos por el productor o coste efectivo de producción, que incluirá todos los costes asumidos para desarrollar su actividad, entre otros, el coste de semillas y plantas de vivero, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, amortizaciones, intereses de los préstamos y productos financieros, trabajos contratados y mano de obra asalariada o aportada por el propio productor o por miembros de su unidad familiar”.

ductor primario no tendría ningún beneficio –a pesar de tener ingresos de su rendimiento profesional– ya que únicamente cubrirá los costes de producción. Estos rendimientos no le permitirían continuar con su actividad agraria, ya que estaría realizando una actividad de producción agraria para cubrir costes, sin ningún beneficio (rendimiento cero), lo cual no genera la necesaria viabilidad de la actividad agraria como dedicación profesional.

Para proteger al contratante débil (en este caso, normalmente al productor primario agroalimentario), y para que en lugar de tener una pérdida de rentabilidad en su Explotación Agraria, tenga unos beneficios justos y necesarios (para poder vivir con rentas equiparables a los de personas que tienen rendimientos de su trabajo personal en otros sectores económicos), se le ha de pagar unos precios por los productos agrarios de conformidad a los establecido a los artículos 9 y 12 ter de la Ley 12/2013. Con arreglo a los preceptos citados, el operador que compra al productor primario debe abonarle un precio superior al importe del coste efectivo de producción en que efectivamente ha incurrido o asumido el productor agrario, con base en los factores objetivos establecidos en el art. 9, acreditables conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho. En cuanto a quién debe acreditar el coste efectivo de producción. Será el operador comprador quien demostrará que los costes efectivos de producción en que ha incurrido el productor agrario no son correctos, puesto que existe una prohibición de comprar por debajo de los costes de producción. Así, los costes de producción en que manifiesta haber incurrido el productor agrario (generalmente parte débil en el contrato agroalimentario), se presume que son los efectivamente asumidos por él, salvo prueba en contrario del operador comprador, cuya acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

Esta forma de proceder no conduce a fijar un precio mínimo de venta del producto agroalimentario en el mercado, ya que el precio fijada para producto agrario en cada contrato alimentario variará en función del coste de producción que efectivamente haya asumido para el mismo cada productor primario. Éste, a la hora de desarrollar su actividad agraria, no incurre en unos costes de producción uniformes, sino que los mismos varían en función de los diversos factores que intervienen en la producción en concreto: semillas, fertilizantes, fitosanitarios, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, coste de riego, alimentos para animales, gastos veterinarios, amortizaciones, trabajos... (art. 9.1.c).

Se trata de luchar también contra la denominada venta a pérdidas por parte de las grandes superficies comerciales que trasladan las pérdidas, dentro de la propia cadena agroalimentaria, hacia los productores agrarios.

El precio de los productos agroalimentarios establecidos en los contratos alimentarios se fijará con arreglo a la libre competencia, pero cubriendo, con creces, los costes de esos productos agroalimentarios para que de esa manera el productor primario tenga “el justo y necesario” beneficio que le permita vivir de su actividad agraria, haciendo posible la viabilidad económica de su propia Explotación Agraria.

Por último, cabe plantearse ¿qué pasa cuando cambian los costes de producción debido a los cambios de la situación en el mercado, dada la influencia que tienen en la determinación del precio de los productos agroalimentarios determinados factores como son, por ejemplo, los costes energéticos –precios del petróleo o de la electricidad–?

Cuando esta situación se produce en los contratos alimentarios (celebrados entre los productores primarios y otros operadores de la cadena alimentaria), han de poderse ajustar con rapidez los precios de los productos (establecidos de los susodichos contratos) a los nuevos costes de producción que, de manera continuada, concurren en el mercado en los últimos meses. Se trata de asegurar que estos nuevos costes de producción repercutan de forma equilibrada a lo largo de la cadena de valor, sin ocasionar una reducción de manera significativa de los márgenes de beneficio de los productores primarios que pongan en peligro la viabilidad de sus Explotaciones Agrarias, afectando además, y negativamente, al asentamiento de la población en las zonas rurales.

A estos efectos, en el caso del contrato alimentario suscrito a precio fijo, se ha de establecer, como consecuencia de la prohibición de destrucción de valor en la cadena (art. 12 ter), que si en el periodo de ejecución del contrato, los costes de producción varían de manera significativa (incrementándose de manera sostenida y continuada), se repercutan de manera equilibrada a lo largo de la cadena de valor.

En el caso de que el contrato alimentario se suscriba a precio variable y si en el periodo de ejecución del contrato, los costes de producción varían de manera significativa, como consecuencia de la prohibición de destrucción de valor en la cadena (art. 12 ter), se realizará un ajuste en el precio establecido en el contrato alimentario para acomodarlo a los nuevos costes de producción, atendiendo a la realidad del mercado y en particular de los costes que mayor influencia tienen en la determinación del precio en el contrato alimentario –vg. los costes de la energía–.

En definitiva, se trata de evitar que los productores agrarios (que además de haber podido realizar inversiones en sus Explotaciones Agrarias), soporten unos costes de producción que aumentan significativamente a lo largo del

periodo de vigencia del contrato, y de paso, evitando también, ver amenazada la viabilidad de sus Explotaciones Agrarias ante la falta de rentabilidad de las mismas, al haberse establecido en los contratos de venta de sus productos alimentarios –debido a maniobras interesadas–, precios que no son superiores a los costes de producción que soportan los productores primarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Amat Llobart P., López Torres J.M. (2020), *Antecedentes de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid.
- Araujo Boyd M., Ferrer Vieyra E. (2013), *La Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Una visión desde el Derecho de la competencia*, “Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia” n° 35.
- Arias Varona F.J. (2019), *La armonización europea de la regulación de la cadena alimentaria*, “La Ley mercantil” n° 60.
- Arias Varona F.J., Crespo Lasso de la Vega D. (2013), *Hacia una regulación de la cadena alimentaria*, “Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia” n° 33.
- Caballero Lozano J.Mª. (2020), *La protección del contratante débil: el caso del ganadero en el suministro de leche cruda*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid.
- Carrasco A., Lozano B. (2013), *¿Qué consecuencias tendrá para los operadores la Ley de mejora de la cadena alimentaria?*, “Análisis GA&P” marzo.
- Cazorla González M.J. (2013), *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria y su incidencia en la competitividad de los mercados*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” n° 62.
- Fernández Baños J. (2017), *Autorregulación y competencia desleal en el sector alimentario español*, “Diario La Ley” n° 8899.
- Fernando Pablo M. (2014), *Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE n° 185, de 3-8-2013)*. Cadena alimentaria, “Ars Iuris Salmanticensis” vol. 2.
- García Vidal A. (2019), *Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario. Impacto de la Directiva (UE) 2019/633 en el Derecho español*, Análisis Gómez-Acebo & Pombo.
- González Castilla F., Ruiz Peris J.I. (dirs.) (2016), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Madrid.
- Muñiz Espada E. (2002), *Las nuevas orientaciones en materia de seguridad alimentaria*, en: Á. Sánchez Hernández, P. de Pablo Contreras (coord.), *Régimen Jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria: IX Congreso Nacional de Derecho Agrario. Logroño, 8 y 9 de octubre de 2001*, La Rioja.
- Muñiz Espada E. (2008), *La transmisión de la empresa agraria*, Madrid.

- Muñiz Espada E. (2020), *Sector agroalimentario ciberseguridad y desarrollo sostenible*, Madrid.
- Palma Fernandez J.L. de (2013), *Los nuevos contratos alimentarios: análisis de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, “Revista CESCO de Derecho de Consumo” n° 7.
- Palma Fernandez J.L. de (2015), *La noción “Cadena alimentaria” como concepto jurídico integrador de la actividad agroalimentaria*, “Diario La Ley” n° 8548.
- Paz-Ares Rodríguez T., Montoro Moreno A.J. (2014), *Cuestiones clave de la Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la Cadena alimentaria*, “Actualidad jurídica Uría Menéndez” enero-mayo, n° 36.
- Rodríguez Cachón T. (2015), *La cadena alimentaria europea: iniciativas para su análisis y mejora*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” n° 66.
- Rodríguez Cachón T. (2018), *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria: análisis a la luz de la nueva regulación*, “Revista de Derecho Civil” n° 5.
- Rodríguez Cachón T. (2020), *Relaciones contractuales de la cadena alimentaria: Estudio desde el análisis de la economía del derecho*, Madrid.
- Ruiz Muñoz M. (2013), *La calidad, el precio justo y la fijación del precio en función de los clientes*, “Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución” n° 12.
- Sánchez Hernández A. (2015), *Los contratos alimentarios en la Ley de la Cadena alimentaria (Referencia a la normativa y doctrina italiana “dei contratti di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari”)*, “Actualidad Civil” n° 3.
- Sánchez Hernández A. (2016), *Las relaciones contractuales en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, en: G. Doménech Martínez, F. González-Botija, F. Millán Salas (dirs.), *Temas actuales del Derecho agrario y agroalimentario*, Valencia.
- Sánchez Hernández A. (2016), *Nuevos principios contractuales de aplicación al sector agroalimentario*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Derechos de Obligaciones y contratos (En homenaje al profesor Ignacio Serrano García)*, Madrid.
- Sánchez Hernández A. (2020), *La Directiva (UE) 2019/633, en materia de prácticas comerciales desleales por una cadena de suministro agrícola y alimentario más equilibrada*, “Przeegląd Prawa Rolnego” n° 2.
- Sánchez Hernández A. (2020), *¿Una cadena de suministro agrícola y alimentario más equilibrada? Especialidad del sector vitivinícola*, en: E. Muñiz Espada (dir.), *Cambios en la Ley de Cadena Alimentaria: propuestas para la urgente transposición de la Directiva 2019/633*, Madrid.

AGRI-FOOD CONTRACTS IN LIGHT OF THE PROVISIONS OF NEW LAW NO 16 OF 14 DECEMBER 2021 TO IMPROVE THE FUNCTIONING OF THE FOOD SUPPLY CHAIN

Summary

The imbalances in the food chain due to, among other factors, differences in the bargaining power between agricultural producers and other more powerful operators in the supply

chain, lead to the imposition of disadvantageous prices and commercial practices on farmers and breeders (who are the most vulnerable actors in the chain). Spanish Law 12/2013 and its successive amendments seek to eliminate these significant imbalances and improve the position of the weaker contractual party (primary producers) in the agri-food chain, thus ensuring farmers and breeders a selling price (determined in a relevant food contract) that will be above the actual production cost, so that they will earn a profit margin allowing them to sustain themselves and continue their agricultural activity.

Keywords: contract, price, food product, food chain

I CONTRATTI AGROALIMENTARI ALLA LUCE DELLA NUOVA LEGGE 16/2021 DEL 14 DICEMBRE PER MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELLA FILIERA ALIMENTARE

Riassunto

La mancanza di equilibrio presente nella filiera alimentare, causata, tra l'altro, dalla differenza di potere contrattuale tra i produttori agricoli e altri operatori più forti, porta alla situazione in cui ad agricoltori e allevatori (gli agenti più vulnerabili della catena) vengono imposti prezzi e pratiche commerciali per loro svantaggiosi. La legge 12/2013, incluse le successive modifiche, cerca di ovviare a questi importanti squilibri al fine di migliorare la posizione del contraente più debole della filiera agroalimentare (produttori primari).

Parole chiave: contratto, prezzo, prodotto alimentare, filiera agroalimentare

MARÍA ADRIANA VICTORIA*

ORCID: 0000-0003-0625-5488

Nuevos perfiles de la empresa agraria como expansión del derecho agrario

Introducción

Desde una visión actual, conjugando los elementos de la empresa agraria (EA) (sujetos, objeto, actividad) y los respectivos requisitos que caracterizan a los mismos (economicidad, profesionalidad, organicidad), a partir de los artículos 2082 y 2135 del código civil italiano¹ y el requisito de la imputabilidad (construcción doctrinaria)², se puede delinear lo que llamaríamos los “nuevos perfiles de la EA”. Perfiles que a veces se plantean de forma reiterada en los distintos elementos que la conforman, ya que el empresario es quien ejerce la actividad y organiza tierra, trabajo y capital, erigiéndose la EA por encima de los mismos como “actividad calificada”. Ello se presenta como una de las manifestaciones de la expansión del derecho agrario al interactuar con el derecho ambiental y el derecho alimentario.

1. Expansión del derecho agrario

Actualmente una de las tendencias básicas de desarrollo de la expansión del derecho agrario consiste en pasar de la tierra agrícola a la comercializa-

* Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.

¹ Codice Civile italiano art 2135, art. 2082. Questo articolo è stato così sostituito dall’art. 1 del D.L.vo 18 maggio 2001, n° 228. Per approfondimenti vedi la guida sull’imprenditore agricolo. Patto di non concorrenza: clausole nulle se rimesse alla volontà del datore di lavoro, Cassazione civile, sentenza n° 23723/2021, <https://www.altalex.com/documents/news/2014/11/27/del-lavoro-nell-impresa> [ingreso: 11.05.2021].

² C. Vattier Fuenzalida, *Concepto y tipos de empresa agraria en el derecho español*, León 1978.

ción y a la agrarización de las cuestiones medioambientales en la agricultura, la alimentación y las zonas rurales. Tales visiones expresan la imagen actual del derecho agrario “en movimiento”³.

La etapa de modernización del derecho agrario trajo consigo, de manera más desarrollada, un desplazamiento de la carga de la normativa legal y agrícola hacia la empresa agrícola (hacia la actividad agrícola de mercado), y su culminación es el predominio de la normativa relativa al mercado agrario⁴.

La comercialización de este sector de la economía llevó a exponer las funciones no productivas de la agricultura (ecológica, sanitaria, territorial, etc.), vinculándose con el desarrollo de otros sectores de la economía, así como con el desarrollo de las zonas rurales⁵. La producción agrícola y su regulación legal se encuentran entre los determinantes básicos de la identidad del derecho agrario⁶. La expansión del derecho agrario y sus límites fue acompañada por una multitud de conceptos doctrinales sobre los criterios de su separación en el ordenamiento jurídico⁷.

Notorios son los estrechos vínculos entre la agricultura, la alimentación y la nutrición, determinando relaciones igualmente estrechas entre el derecho agrario y el derecho alimentario, del mismo modo que los vínculos entre la agricultura y la protección del medio ambiente se expresan en los vínculos entre el derecho agrario y el derecho ambiental. En este contexto se inserta la EA en tanto instituto central del derecho agrario.

2. Funciones del empresario agrario

Actualmente el empresario agrario no solo cumple con el estándar de “buen labrador”⁸, “buen productor rural”⁹, sino hoy en día se presenta como un “operador económico” con determinadas características. Así, la

³ R. Budzinowski, *Expansión del Derecho Agrario*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2019, n° 10.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Véase en detalle R. Budzinowski, *Fundamental methodological assumption in the science of agricultural law*, “CEDR Journal of Rural Law” 2015, vol. 1, p. 20 (y la bibliografía referida).

⁷ Véase en detalle R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, p. 120 y ss.

⁸ J.F. Delgado de Miguel, *Derecho Agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Pamplona 1992, pp. 204, 93.

⁹ A. Gelsi Bidart, *Estudio de derecho agrario*, vol. 4: *Derecho agrario y ambiente*, Montevideo 1994, p. 111.

“globalización de la economía” exige a los sujetos empresarios mayor capacitación, especialización, diferenciación de frutos y productos, pero, a la vez, diversificación.

El agricultor ya no puede únicamente limitarse a la siembra, cuidado y recolección de frutos, también debe saber sobre semillas certificadas, transgénicas, propiedades saludables y nutritivas de los alimentos, agroquímicos de síntesis, abonos naturales, técnicas sobre el uso del suelo y el agua, embalaje, normas de calidad certificada (ISO 9.000 y 14.000, 22.000, 27.000, comercio justo, método HACCP, agricultura biológica u orgánica), adopción de sellos y etiquetas, trazabilidad, códigos de buena práctica agraria, y calidad en general (nutricional, microbiológica, higiénica, sanitaria, etc.), nociones mínimas de marketing, comercio exterior.

El empresario agricultor se tiene que profesionalizar y no bastará la habitualidad y la sistematicidad de su accionar sino que será necesario su capacitación y especialización constante.

Pesan sobre los empresarios obligaciones¹⁰, durante el propio proceso que entraña el desarrollo de la actividad productiva como en relación con el resultado de la misma (frutos y productos agroalimenticios). Proceso que si bien depende del trabajo realizado, los insumos utilizados, también está estrechamente relacionado con algunos recursos naturales y fuerzas de la naturaleza.

Asimismo los empresarios deben cumplir con “obligaciones medioambientales, productivas y sociales”¹¹.

¹⁰ Se han señalado como obligaciones del productor: 1) la búsqueda de la seguridad de los productos en el estadio de la producción a) reglamentaciones sobre la utilización de pesticidas, medicamentos veterinarios, fertilizantes, aditivos alimentarios; b) la sumisión de la producción de productos alimentarios a las obligaciones sanitarias y fitosanitarias, 2) la obligación de la eliminación de los desechos (tanto de la producción primaria como de la agroindustria). Desde el punto de vista del consumidor se entiende que el empresario debe cumplir con: 1) la obligación de seguridad de los productos agroalimentarios para proteger la salud de los de productos alimentarios, 2) las obligaciones sanitarias y fitosanitarias. M. Ridha Benhammed, *L'activité agro-alimentaire*, en: E. Rook Basile, A. Massart, A. Germanó (dirs.), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari*, vol. II, Milano 2004, pp. 178–202.

¹¹ Entre éstas se destacan las “obligaciones de conservación” referidas al uso y aprovechamiento del suelo, las aguas y los bosques con destino a la actividad agraria; el impacto de la actividad agraria en la fauna silvestre, el paisaje, las humedades, la atmósfera; las referidas a las actividades agrarias con impacto negativo en los recursos naturales; las atinentes a la sanidad animal y vegetal con incidencia ambiental y las actividades agrarias con impacto positivo en los recursos naturales como ser las derivadas de la agricultura orgánica o ecológica certificada. Asimismo, tienen relevancia las “obligaciones de reparación” respecto al ambiente y a los recursos naturales. Véase: M.A. Victoria, *Obligaciones medioambientales*

Dichos sujetos deben cumplir con ciertos “deberes” como los de: información¹²; garantía¹³; seguridad¹⁴; no dañar. El deber de seguridad de los frutos y productos agroalimenticios implica sanidad, salubridad, higiene, idoneidad, legitimidad¹⁵.

Nuevos riesgos, nuevos vicios o defectos surgen del proceso productivo y por ende tiñen los frutos y productos que son su resultado, como los vicios o defectos de “desarrollo”, de aplicación a los transgénicos que conllevan la aplicación del principio de “precaución o cautela” en resguardo de la salud de los consumidores y el medio ambiente¹⁶.

Consecuente con la “imputabilidad” opera en el empresario agrario una “responsabilidad agroambiental y agroalimentaria” objetiva y solidaria¹⁷.

Asimismo pueden aplicarse “obligaciones a favor del ambiente”, con carácter “voluntario” que se tornan obligatorias, cuando se adhiere a un régimen de ayudas económicas (ecocondicionalidad) como sucede en la Política Agraria Comunitaria Europea (PAC)¹⁸. Así el agricultor se presenta como un “conservador” del ambiente, no por su empeño voluntario de operador ambiental sino como sujeto obligado por la compleja disciplina ambiental de la agricultura según la normativa de la UE¹⁹.

Actualmente se reconoce al agricultor un papel destacado en la función de ocupación y mantenimiento del “espacio rural”. Por lo que el espacio rural no solo sirve como espacio en el cual se desarrolla la actividad agraria, sino

del empresario agrario en Argentina, “International Journal of Land Law and Agricultural Science” 2010, n° 2, pp. 16–50.

¹² R. Vazquez Ferreira, *La responsabilidad civil de la empresa y la nueva Constitución nacional*, “Jurisprudencia Argentina” 1995, vol. 4, p. 860.

¹³ G.A. Stiglitz, *El deber de seguridad en la responsabilidad por productos elaborados*, “La Ley” 1985, vol. D, p. 19.

¹⁴ L.O. Andorno, *Responsabilidad civil por productos elaborados*, “Jurisprudencia Argentina” 1997, vol. 3, p. 653.

¹⁵ M.A. Victoria, *Derecho Agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea- Mecosur. El caso de la provincia de Santiago del Estero, Argentina* (tesis doctoral), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 2002.

¹⁶ M.A. Victoria, *Hacia una responsabilidad civil agroambiental y agroalimentaria*, “Revista de la Secretaría de Ciencia y Técnica” 2002, n° 7/8, pp. 75–132.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005. 20.12.2013 Diario Oficial de la Unión Europea.

¹⁹ A. Germanó, *Sullo stretto rapporto (anche giuridico) tra ambiente e agricoltura*, “Anuario de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2015, n° 1, pp. 61–69.

también todo lo atinente referido a la defensa y conservación del ambiente y los recursos naturales y las actividades recreativas.

En el nuevo contexto de mercados mucho más abiertos el empresario agrario no sólo tendrá que cumplir su tradicional “función productiva” de alimentos y materias primas, sino que deberá “diversificarse” para dar satisfacción a nuevas demandas sociales ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural. Como consecuencia de todo ello, la modernización del empresario agrario debe considerar la reestructuración productiva como medio de sostener y elevar la capacidad de competir en los mercados, pero, también, la diversificación de actividades que permita en el futuro la obtención de rentas procedentes de los nuevos sectores en auge.

La tendencia actual es que el empresario agrario se integre con otros operadores económicos del mismo sector (integración horizontal) o bien de los sectores del comercio y/o industria (integración vertical)²⁰ para el logro de una mayor competitividad.

Se advierte una preocupación por la posición de las mujeres, niños y jóvenes en la “agricultura familiar” (AF) respecto a sus derechos, deberes, decisiones, representaciones, bienes, sucesiones. Paulatinamente se reconoce el papel de la “mujer en la conservación del medio ambiente y la gestión y el uso adecuados de los recursos naturales”, así como las repercusiones desproporcionadamente negativas y la carga que ésta debe soportar cuando los recursos naturales se agotan y el medio ambiente se deteriora. A la par que se preconiza la defensa de la “igualdad de género”.

A veces las empresarios de las grandes EA no internalizan los derechos humanos de segunda y tercera generación²¹, por lo que, a diferencia de otros sectores productivos, prácticamente no se ha impuesto en el agro la adopción del Pacto Global de Naciones Unidas sobre RSE²², ni el método HACCP²³.

²⁰ M.A. Victoria, *Integración vertical para la cadena de valor en los agronegocios*, “Revista Estudios Agrarios” 2011, n° 49: *Cadena de valor en el campo*, pp. 71–95.

²¹ M.A. Victoria, *Una mirada a los agronegocios desde los derechos de segunda y tercera generación*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario. Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Comité Americano de Derecho Agrario, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León, León 2013, pp. 186–213.

²² M.A. Victoria, *Aplicación de los principios de la RSE en el agro como instrumento de paz y desarrollo sustentable*, en: M.A. Victoria (dir.), *Marco jurídico para la responsabilidad social empresarial*, Santiago del Estero 2011, pp. 63–91.

²³ M.A. Victoria, *Institutos y técnicas que hacen a la calidad y seguridad agroalimentaria*, en: M.A. Victoria (dir.), *De la seguridad alimentaria a los derechos de los consumidores*, Santiago del Estero 2008, pp. 233–382.

Al parecer resultaron insuficientes las numerosas declaraciones y pactos que resguardan los derechos humanos para las personas en general, que fue necesario una declaración específica para los campesinos. Así, la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre del 2018 en la Sesión 73 (AGONU 73) en Nueva York adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales²⁴, la cual incluye nuevos derechos para estos sujetos agrarios. Y si bien es un paso relevante la Declaración por la ONU, eso no basta. Será necesario su adopción y medidas de implementación con diligencia y transparencia por parte de los Estados y el rol de las ONGs para coadyuvar a su cumplimiento a fin de garantizar a los campesinos y a las comunidades rurales el acceso y control de tierras, de semillas campesinas, del agua y otros recursos naturales; la protección y el respeto de sus valores y prácticas ancestrales y su visibilidad en el rol que tienen en la sociedad fundamentalmente para lograr la soberanía alimentaria en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²⁵.

3. Respeto a la actividad

También la actividad presenta nuevas características. Actualmente se da un proceso de “ampliación de la actividad agraria” en el marco del “desarrollo rural” y su “multifuncionalidad” que se inserta en la nueva concepción del “espacio rural”²⁶, tal como sucede en el la CE.

²⁴ Resolución A/RES/73/165. Comisión C.3. Tema del Programa 74 (b). Acta de Sesión A/73/PV.55 17 diciembre 2018. GA/12107. 121-8-54. Proyecto de Resolución A/73/589/Add.2 DR Título. III Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. <http://www.un.org/es/ga/73/resolutions.shtml> [ingreso: 11.03.2022].

²⁵ M.A. Victoria, *Nuevos derechos humanos de los campesinos en el marco de la declaración de Naciones Unidas de 2018*, “Anuario de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2020, n° 6, pp. 95–125.

²⁶ Está constituido por un conjunto de caracteres específicos que contribuyen a darle su identidad y aseguran su función social. Entre éstos aparecen como determinantes: 1) El predominio de la actividad agrícola en la ocupación del territorio, de la que constituye también la espina dorsal; el predominio de los espacios libres verdes con vocación ecológica. 2) Un modo de población disperso. 3) Un reparto difuso de la propiedad. 4) Comunidades o aglomeraciones de talla limitada que permiten una cierta personalización de las relaciones humanas y la participación directa del ciudadano en los asuntos de la sociedad. 5) Una importancia relativamente creciente de las actividades del sector primario, en todo caso un predominio relativo de las profesiones manuales y prácticas que implican una polivalencia favorable a la autonomía y a la interayuda entre los vecinos; la existencia de un paisaje natural, dibujado

La moderna actividad agraria calificada como empresa internaliza la transversalidad de ciertos conceptos como “desarrollo sustentable, ambiente y seguridad alimentaria”²⁷. “Ambiente y alimentación en una percepción de la seguridad alimentaria están en el corazón de la EA para enriquecerla con una óptica más práctica, más real, menos fundamentalista porque ambos fenómenos transversales tienen su razón de ser en el ser humano”²⁸. Estamos, al decir de Ricardo Zeledón Zeledón, “ante la presencia de múltiples fenómenos transversales derivados del ambiente, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, los consumidores, cuyo impacto en la agricultura ha multiplicado a grados impensables los hechos técnicos como soporte de nuevas reglas jurídicas”²⁹.

Hay un nuevo concepto de “agricultura” por la que se la considera no sólo como ligada a las “actividades productivas de naturaleza agraria”, sino también a otras funciones fundamentales: 1) función “ecológica” (es impensable una agricultura que no sea actividad de conservación y valoración del ambiente natural), 2) función de “distracción o recreación” (el espacio rural como ámbito privilegiado de reposo y disfrute del tiempo libre), 3) función de “cohesión económica y social” (se persigue, a través de la promoción de la diversificación de las fuentes de ingreso, el desarrollo integral y armónico de las zonas rurales con las demás zonas, mediante incentivos a actividades complementarias a la actividad agraria en sentido estricto, como las actividades de agroturismo y las de carácter artesanal).

Se habla, pues, de una agricultura “plurifuncional o multifuncional”, en donde la actividad agraria se presenta como espina dorsal del espacio rural, y, en consecuencia, deben promoverse la seguridad alimentaria y la tutela

por el trabajo del hombre sobre la naturaleza y que constituye por este título un patrimonio de la humanidad. 6) Una cultura local o regional fundada sobre un arte de vivir, cuyo origen se halla frecuentemente en la tradición o en la costumbre (folklore), incluso si este arte de vivir se halla cuestionado por las tecnologías modernas y los medios de comunicación tanto físicos como audiovisuales. Carta Europea del Espacio Rural de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Estrasburgo, 17/02/95, art. 2, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 1996, n° 28.

²⁷ Se trata de conceptos que tiñen el contenido del moderno derecho agrario contemporáneo. Así, el derecho ambiental contribuye a combatir una agricultura sucia o contaminante y concebirla como limpia, inocua, biológica. A su vez el derecho a la alimentación condiciona a la agricultura para producir bienes agrícolas con el fin de proteger la salud del consumidor y mantener la lealtad de las transacciones alimentarias. Véase: R. Zeledón Zeledón, *El contenido del Derecho agrario contemporáneo (a la luz de la “Teoría pura del derecho agrario”)*, San José de Costa Rica 2012, p. 109.

²⁸ R. Zeledón Zeledón, *Derecho agrario contemporáneo*, Curitiba 2013, p. 11.

²⁹ *Ibidem*, p. 376.

de la naturaleza; acompañándose incentivos tanto a la crianza zootécnica idónea de las diversas especies, extensiva y respetuosa de ambiente, como a la producción extensiva y a la diversificación en el empleo de los terrenos³⁰.

Parece ser, pues, que no queda a la EA otra alternativa que “ruralizarse” dentro del espacio rural, al que no se lo distingue desde un punto de vista jurídico sino que se define con connotación geográfica, económica, ecológica y social y el derecho comunitario europeo parece colocar un nuevo tipo de empresa, la empresa rural, que puede implicar actividades plurifuncionales que van desde el turismo rural a la conservación del ambiente, las actividades artesanales más o menos conexas a aquellas tradicionalmente agrarias y a menudo ligadas a la historia y a la cultura del territorio rural³¹.

Esta empresa rural plurifuncional es una EA que produce no sólo bienes, sino también servicios. Produce frutos animales y vegetales que a veces industrializa; produce eventualmente artesanías, pero también brinda servicios agroturísticos y servicios ambientales.

En la Empresa forestal se conjugan funciones atinentes no sólo a la producción, sino también funciones estético-recreativas y ambientales, asegurando, al mismo tiempo, el mantenimiento de las tradiciones socioculturales del territorio abarcando servicios como de mejoramiento ambiental, reserva faunística, agroturismo, etc., volviéndose fuente autónoma y directa de ingresos para el empresario agrario³².

En las EA se ha dado un proceso de “tercerización de sus estructuras”, proceso por el cual estas empresas se insertan en una moderna dinámica de marketing, se transforman para desarrollar actividades nuevas que, con modalidades originales, se ligan a la antigua. Así, pues, ofrecen servicios como el agroturismo³³. Este proceso de tercerización de la EA se mantiene atento la real disminución del trabajo en el ámbito rural.

El ambiente opera como límite al ejercicio de la EA y por ende a la agricultura. El ambiente da forma a la agricultura pero también el ambiente es producto de la agricultura³⁴.

³⁰ Carta Europea del Espacio Rural.

³¹ M.R. D’Addezio, *Derecho agrario y derecho ambiental. L’incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, en: *Convegno internazionale in memoria di Antonio Carrozza: Diritto agrario e ambiente*, Pisa 1997.

³² F. Adornato, *L’impresa forestale*, Milano 1996, pp. 415–420.

³³ A. Jannarelli, *Iniziativa economica privata de intervento pubblico nell’agricoltura orientata al mercato*, “Rivista Nuovo Diritto Agrario” 1988, p. 1 y ss., citado por L. Francario, *L’impresa agricola di servizi*, Napoli 1998, pp. 59–60.

³⁴ A. Germanó, *Sullo stretto rapporto (anche giuridico)...*

La EA está en el centro del desarrollo rural y se considera un instrumento de éste que hay que apoyar como lo hace la PAC, a partir de exigencias a cumplimentar (ecocondicionalidad³⁵), en relación al ambiente, cambio climático, sanidad pública, salud de las plantas y animales y bienestar de los animales y requisitos subjetivos y objetivos de la agricultura³⁶ durante el proceso productivo, vinculando agricultura-ambiente y los elementos que conforman a este último (suelo, agua, biodiversidad, paisaje³⁷), conforme a “pagos directos” a los agricultores³⁸. Así, en la UE recibe financiamiento si realiza tareas que garantizan el mantenimiento de las fincas en buenas condiciones agrarias y ambientales.

La actividad agraria en tanto fase primaria se integra a las otras fases de la cadena agroalimentaria y/o agronegocios, observándose que por lo general se presenta integrada por la actividad industrial.

Los sistemas agro-productivos integrados se han convertido en la piedra angular de la agricultura globalizada. En éstos, cada cadena de agronegocios, desde la “granja hasta el puesto de venta”, en un sentido más amplio “desde la granja a la mesa” (abarcando el consumidor), representa un sistema de producción tecnoeconómico multiregional apoyado en la adición o sustitución de productos y procesos bioindustriales. Como consecuencia, con la globalización e integración de los agrosistemas, la clásica distinción entre agricultura y agroindustria tiende a desdibujarse cada vez más, siendo sus límites cada vez más imprecisos, al menos la agricultura con destino a mercados externos³⁹.

Con el fin de aumentar su posición competitiva, la EA incursiona en nuevos mercados, tiene acceso a nuevas tecnologías o, simplemente, se mantiene en el mercado, desplegado una diversidad de alianzas estratégicas en el marco de los agronegocios.

En este contexto, la globalización plantea la conformación de redes y cadenas agroalimentarias globales; creciente competencia en todas las fases

³⁵ Reglamento (UE) n° 1306/2013...

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Reglamento (UE) n° 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea 20.12.2013.

³⁹ A. Luna Serrano, *Sentido de la evolución del derecho agrario. VI Congreso Internacional de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios*, Almería 2000.

del proceso, desde la productiva hasta la de comercialización y engranaje de condiciones productivas locales a las características de mercados globales.

Si bien el “Derecho agrario es esencialmente un derecho de la actividad”, al decir de Zeledón⁴⁰, tesis que se comparte, no es menos cierto que conforme lo sostiene Luna Serrano, se ha pasado de un cierto modo de la “agricultura producción” a la “agricultura de la comercialización agraria” y que el “Derecho agrario será cada vez menos en cuanto a Derecho de la producción y más en cuanto a Derecho de la comercialización agraria”⁴¹, dado a las exigencias que plantean los mercados y los consumidores en pro del ambiente, la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable; derechos en donde siempre está presente como eje central la EA. Posición doctrinaria que da cuenta de la relevancia actual de las actividades conexas a la agricultura y de la necesidad de concebir al proceso de la producción agraria no de modo lineal sino circular, “de la siembra a la mesa”, acompañado de un conjunto normativo no solo nacional sino regional e internacional, planteando de este modo un derecho agrario tuitivo no solo del productor sino también del ambiente y el consumidor, ya que en función de éste último produce.

Continuamente se da la “innovación tecnológica y del conocimiento” a partir de la incorporación y difusión de progreso técnico que requiere de una infraestructura tecnológica adecuada y recursos humanos calificados. En los agronegocios se destacan la moderna biotecnología, la ingeniería, los sistemas de distribución y manejo y las dimensiones de organización del mercado.

En general, los “cambios en las tecnologías de transporte, comunicaciones y manejo de materiales” han reducido sustantivamente el tiempo y costo del transporte.

Las “áreas de libre comercio” que integran los mercados conducen a la desgravación y crecimiento de la competencia (TLC, MERCOSUR, Unión Europea). Pero el sector agrícola permanece como la principal fuente de controversias comerciales, con grado elevado de protección en varios países. Los gobiernos continúan justificando las políticas proteccionistas bajo los argumentos de seguridad alimentaria, defensa nacional y/o aseguramiento del empleo en áreas rurales.

Se han dado “cambios en la política económica” en una gran cantidad de países, donde se han implementado políticas que han impactado el campo

⁴⁰ R. Zeledón Zeledón, *Derecho agrario contemporáneo*, p. 172.

⁴¹ A. Luna Serrano, *Sentido de la evolución del derecho agrario...*

a través del retiro de apoyos como subsidios, extensionismo e inversión productiva e infraestructura.

Han impactado en el comportamiento de la demanda por productos agrícolas, los “cambios en los patrones de consumo y de dieta”, la disminución del tamaño de la familia, el proceso de urbanización, el crecimiento del ingreso per cápita, así como la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

La integración y el acceso a mercados demanda el cumplimiento de estándares y normas de calidad e inocuidad por parte de las EA.

A los fines de la competitividad en los mercados surgen, como presupuestos necesarios, la “calidad agroalimentaria y agroambiental”, determinada a través de los estándares, los que deberían enmarcarse en normas internacionales, a la luz de los derechos humanos fundamentales al ambiente, al desarrollo sustentable, la calidad de vida de los consumidores.

La aplicación de “normas internacionales de calidad” está siendo requerida crecientemente en los distintos mercados internacionales.

Surge la inclusión de “criterios ambientales” en la producción por problemas como la contaminación por agroquímicos, la depredación de recursos naturales, la producción de transgénicos, las crías intensivas de animales, la escasez de agua, etc. lo cual ha traído cambios en las “prácticas tecno-productivas y/o de innovación tecnológica”.

Una nueva condición de acceso a mercados es la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), requiriendo un proceso de certificación con base fundamentalmente en las condiciones de trabajo, salud y bienestar de los trabajadores agrícolas.

Está difundida la “agricultura transgénica” por ser más competitiva, pero es discutida adoptándose como recaudo la aplicación del “principio de precaución”. Así, la proliferación de productos conocidos como organismos genéticamente modificados o “transgénicos” ha desatado una polémica que trasciende los campos de la producción, la salud y el medio ambiente, abor-dando otros como la ética, al argumentar que dichos procesos atentan contra el ciclo natural de vida y reproducción.

La EA no es ajena a la aplicación del “principio de la libertad de mercado” o “libre competencia” o “libre concurrencia”, transparencia, neutralidad económica, reconocimiento mutuo, desreglamentación, subsidiaridad⁴².

⁴² M.A. Victoria, *Agricultura globalizada y calidad agroalimentaria. VII Jornada Científica de Derecho Agrario dedicada al “X Aniversario de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario y de la Ley de Reforma Agraria Cubana”*, Varadero – Matanzas 2009.

Pero para asegurar el buen funcionamiento del mercado común no basta asegurar la libertad de concurrencia; se necesita, además, vigilar a fin de que los efectos que normalmente deben derivar de tal libertad no sean desvirtuados por medidas, sean de origen público o privado, que favorezcan o castiguen a algunas empresas.

Con relación a las perspectivas de la “libre concurrencia”, si bien se observa en la faz económica del proceso de globalización la presencia de muchos datos positivos (mejoramiento de la eficiencia, reducción de los costos, mayores posibilidades de elección para los consumidores), son, sin embargo, motivo de preocupación los problemas referidos a la efectiva distribución de los beneficios alcanzados a través de este proceso entre los productores y los consumidores, entre los distintos sectores de la población de un país y entre las diferentes áreas geográficas de un mismo país.

El reconocimiento mutuo trae aparejado la “desreglamentación” y evita de este modo tratar de interpretar una maraña de normas jurídicas, a veces incoherentes, sectoriales⁴³.

Además se receptan nuevos principios a ser aplicados en su subsistema agroalimentario (precaución, análisis del riesgo, transparencia, equidad, proporcionalidad, reciprocidad, solidaridad)⁴⁴.

Es el principio de “cautela o precaución”, incide en la responsabilidad por los riesgos de desarrollo de los nuevos alimentos (carnes hormonadas, alimentos nuevos, transgénicos), principio que atañe especialmente a la gestión del riesgo.

Hoy en día la EA sabe que todo fruto o producto agroalimenticio para entrar en la cadena de comercialización debe someterse a un “control de calidad y seguridad”, resguardándose así por un lado los derechos sustanciales del consumidor de acceder a un producto no contaminado y por otro lado alcanzar un grado óptimo de competitividad en el mercado regional y comunitario. Por lo que no se desconoce la utilidad del control de calidad a través de estándares y/o criterios de caracterización de plagas para su aplicación en productos y frutos agroalimenticios, a fin de ofrecer un fruto seguro competitivo en la cadena de comercialización; pero al mismo tiempo es necesario evitar que estas exigencias, requisitos cuarentenarios indispensables para determinar la calidad y seguridad de los frutos y productos agroalimenticios

⁴³ Este principio de la desregulación tiende a evitar una reglamentación muy compleja y detallada a través de los principios de la equidad, del reconocimiento mutuo y de aceptabilidad.

⁴⁴ M.A. Victoria, *Principios que informan la seguridad alimentaria. Axiología*, en: M.A. Victoria (dir.), *De la seguridad alimentaria...*, pp. 93–107.

a comercializar, se transformen en verdaderas barreras no arancelarias o paraarancelarias, obstaculizando el libre comercio entre los países.

Así, la EA debe cumplir con “normas y estándares nacionales e internacionales” para insertarse en mercados internacionales.

La “calidad de la producción agroalimentaria” comprensiva de todas las etapas (acopio, manipulación, empaque, conservación, transporte, industrialización, comercialización, distribución) no es un variable más del proceso productivo sino que reviste el carácter de sustancial ya que la misma ha pasado a ser condición imprescindible para su aceptabilidad, conformidad, si se quiere competir en los mercados comunes (tanto intraregional como internacional) y, a la vez, satisfacer las exigencias de los consumidores.

La regulación de los temas de la “calidad agroalimentaria y seguridad alimentaria”, los que si bien se muestran en su plenitud en la etapa de la circulación, o sea, más específicamente en la comercialización de los productos agrícolas a través de los mercados de dichos productos, dicha calidad debe estar presente desde su inicio, es decir, en el propio proceso productivo; proceso que debe responder a los requerimientos de los mercados y los consumidores.

Las normas de “calidad agroalimentaria”, en un contexto de economía globalizada y de amplia competencia, son precisamente las reglas que fijan las condiciones de la competencia, en donde a las ventajas comparativas tradicionales de la región, se sumarán las competitivas relacionadas a la calidad del producto.

Resulta un imperativo tomar en consideración que la “competitividad” en el mercado internacional depende del grado de cumplimiento de los estándares de calidad (como EUREGAP, ISO, Certificados Sanitarios, Certificados Orgánicos (IFOAM), trazabilidad, HACCP, entre otros), es decir, reducir el uso de agroquímicos y el empleo de otros métodos más compatibles para la salud y el ambiente es la opción que exige el mercado; lo cual es un verdadero desafío, si se quiere ampliar la oferta exportable.

El espectro de lo “global” se presenta como la subordinación de la agricultura local al mercado global y a las recetas institucionales, con la consiguiente pérdida de la autonomía y a veces de los medios de subsistencia.

El desarrollo de la actividad agraria y sus conexas debe garantizar la seguridad alimentaria y la salud de los consumidores a partir de procesos productivos y la obtención de frutos y productos “sanos, salubres, inocuos, idóneos, genuinos, legítimos”⁴⁵, mediante la adopción de instrumentos y técnicas

⁴⁵ M.A. Victoria, *Consideraciones sobre la inocuidad de los alimentos en relación a los derechos de los consumidores*, “Revista Nuevas propuestas” 2004, n° 36, pp. 15–41.

(denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas; normas ISO; método HACCP; sellos y etiquetas de calidad ambiental y agroalimentaria, sociales, agricultura orgánica, biológica o ecológica; trazabilidad; códigos de buena práctica agraria, responsabilidad social empresarial)⁴⁶.

La EA sabe que para mejorar la performance económico-productiva del sistema agroalimentario es necesario innovar y especializar los productos para incorporarles “valor”, a fin de adaptarlos a las necesidades de los consumidores⁴⁷.

Existe una fuerte presión de los acuerdos de las relaciones multilaterales ya que los mismos deben ser respetados en cuanto se constituyen en el instrumento necesario para organizar no solo el comercio sino la agricultura y la compatibilidad con el ambiente.

Opera la “internacionalización de la actividad agraria”, merced al comercio internacional con exigencias particulares provenientes de otros mercados que ya no son solo los regionales⁴⁸, operando el “proceso de internacionalización del Derecho agrario que se observa con nitidez no solo en el referido comercio mundial sino también “en función del ambiente, el consumidor y los derechos humanos”⁴⁹.

Frente a esto, se reconoce a la “agricultura familiar” (AF) como proveedora de alimentos y conservadora del ambiente. Es la base sobre la cual descansa el equilibrio entre naturaleza, sociedad, economía, estabilidad política y sostenibilidad social. Esta tipología de agricultura es sumamente importante en la erradicación del hambre y la pobreza, la consecución de la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, la mejora de los medios de vida, la ordenación de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el logro del desarrollo sostenible, en particular en las zonas rurales.

4. Atendiendo al objeto

El reconocimiento paulatino que la “tierra” cumple a la par de su “función económica y social”, función objetiva como manifestación de lo social y función subjetiva como exigencia de lo económico⁵⁰, una “función

⁴⁶ M.A. Victoria, *Institutos y técnicas que hacen a la calidad y seguridad agroalimentaria*, en: M.A. Victoria (dir.), *De la seguridad alimentaria...*

⁴⁷ M.A. Victoria, *Conformación de la cadena de valor en los agronegocios*, en: L. Abreu Barroso, E. Maniglia, A. Gursen de Miranda (coord.), *Lei Agrária Nova*, vol. 3, Curitiba 2011, pp. 329–363.

⁴⁸ M.A. Victoria, *Agricultura globalizada y calidad agroalimentaria...*

⁴⁹ R. Zeledón Zeledón, *Derecho agrario contemporáneo*, p. 453.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 150–151.

ecológica”, la cual si bien hace derivar del concepto de función social, la amplía para “alcanzar en sus efectos no solo a los puramente económicos derivados del carácter productivo del bien al que se aplica, sino también los efectos ambientales que derivan de la necesidad de mantener el medio ambiente y proteger y conservar la naturaleza”⁵¹. Por lo que se pone énfasis en el “uso racional del suelo”, el “uso sustentable de los recursos naturales” (tierra, agua, bosques), el fomento de los códigos de buena práctica agraria y de la “agricultura orgánica, ecológica o biológica certificada, los sistemas silvopastoriles”.

No se desconoce que el acceso a la tierra aún es un recurso natural escaso en algunos regímenes agrarios, a veces concentradas en pocas manos grandes extensiones (latifundio) o bien desgranada en minifundios (fundos deficitarios). Tampoco se puede soslayar que la aplicación de modelos productivos como el de la soja transgénica que suele plantear la “homogeneización de los cultivos” y por ende la pérdida de diversidad de los mismos produciendo un impacto negativo en la naturaleza.

Así, la deforestación, la contaminación del suelo, las aguas y el aire, el uso excesivo de agroquímicos de síntesis o bien de los prohibidos atenta contra los derechos de tercera generación (ambiente, biodiversidad, calidad de vida y desarrollo sustentable)⁵². Por lo que la implementación del “modelo sojero” tiene a la vez “consecuencias sociales y económicas”; propició el “despoblamiento de regiones”, la “promoción del trabajo golondrina” y la “concentración de la propiedad de la tierra”⁵³.

Por otra parte, a veces los “pool de siembra” concentran las tierras preocupados por su rentabilidad más que por su “sustentabilidad ambiental, económica y social”.

Por la influencia de los “derechos humanos” se requieren “condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias”, “limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”, la “protección de los niños y adolescentes contra la explotación económica y social”, el derecho a un “nivel de vida adecuado” que le asegure, así como a su familia, la salud y el

⁵¹ J.F. Delgado de Miguel, *La noción de espacio rural y la función ecológica de la propiedad como elementos configuradores del derecho agrario ambiental*, Oviedo 1990.

⁵² M.A. Victoria, *Una mirada a los agronegocios...*, pp. 186–213.

⁵³ Un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) en Argentina muestra que: los datos oficiales indican que 2787 explotaciones (0,9% del total) de más de 10 mil hectáreas concentran el 35,9% de la tierra, mientras que 246.947 explotaciones de menos de 500 hectáreas (83% del total) ocupan apenas el 13,3% de la tierra. Informe de 2008, <http://tiempo.infonews.com/notas/las-consecuencias-del-modelo-sojero> [ingreso: 11.03.2022].

bienestar, y en especial la “alimentación”, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El trabajo agrario es cada vez más “calificado”. Así, opera el desplazamiento de mano de obra asalariada en las producciones agrarias como las de la soja transgénica en donde las maquinarias reemplazan a los trabajadores agrarios que no están capacitados para su manejo, las que de por sí realizan tareas que antes desarrollaban los propios trabajadores agrarios.

El “trabajo decente” se está imponiendo a partir de normas jurídicas o bien de sellos y etiquetas sociales⁵⁴.

El “capital” aparece conformado por nuevos “derechos intelectuales” (denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas; derechos de semillas, biotecnología); “derechos creditorios” surgidos de nuevas modalidades contractuales (contratos de certificación, territoriales, de integración, set aside, etc.). Asimismo a los fines de una agricultura sustentable se incluyen en los contratos “cláusulas” de contenido ambiental referidas a la obligación de: efectuar evaluación de impacto ambiental; realizar el análisis de suelos previo al laboreo de la tierra y posteriores al levantamiento de la cosecha, para asegurar la fertilización con un criterio de balance de los niveles de nutrientes; aplicación de agroquímicos con un perfil ambiental. Asimismo en los contratos que tengan por objeto la entrega de animales se destaca la inclusión de cláusulas referidas a la aplicación de: la evaluación de impacto ambiental por los desechos que pueden contaminar, suelo, agua, etc.; normas sobre el bienestar de los animales; vacunas reproductivas a efectos de mantener el stock ganadero.

En los contratos de cesión del uso y goce del predio rural Malanos propicia la inclusión de cláusulas que comprometan: la certificación de esquemas de agricultura directa alineando objetivos productivos y medioambientales; la rotación del suelo; la integración de la agricultura y la ganadería; el desarrollo de tambos pastoriles y de sistemas silvopastoriles; la implementación de actividades complementarias como el agroturismo o servicios ambientales. Asimismo se considera que sería de utilidad la inclusión de cláusulas que comprometan el desarrollo de una producción ecológica u orgánica certificada, la obtención de productos con denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas; la certificación de calidad de procesos

⁵⁴ L. Bellés de Sanmarco, *Responsabilidad Social Empresarial y trabajo decente. VI Congreso Internacional sobre Derecho Agrario*, Cuba 2008.

productivos y de los frutos y productos agrarios a través de las normas ISO 9000, 14000, 22.000; la aplicación de parámetros de calidad superiores para lograr productos que puedan llevar sellos y etiquetas de calidad alimentaria, comercio justo, etc.

La moderna doctrina referida considera que todos los contratos agrarios deben asentarse en valores que permitan un modelo más humanista, servir para la concreción de los derechos económicos y a la vez ser instrumentos ambientalmente sustentables y socialmente justos, emergiendo como contratos agrarios de cuarta generación los que contengan cláusulas referidas a la responsabilidad social empresarial⁵⁵.

La globalización de la economía formula la necesidad de que tanto las cosas como los bienes utilizados para el desarrollo de la actividad agraria, a través de los procesos productivos que entrañan, como los frutos y productos que se obtienen a partir de los mismos, se inserten en un esquema de gestión y control de la calidad tanto empresarial como ambiental, contribuyendo el estado con tecnología blanda, la educación y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos, por medio de programas especiales para el agro.

5. A modo de conclusión

La EA ha sufrido una evolución en relación a sus elementos (sujeto, objeto, actividad), mostrando en su seno una nueva forma de hacer agricultura y ejercitar el comercio por parte de los empresarios agrarios, presentándose la propiedad y los contratos como instrumentales de la misma.

El eje central de la EA es una agricultura: más libre, ampliada, multifuncional; de servicios; de contratos; que reconoce la feminización de las actividades; sustentada en la formación de recursos humanos y el conocimiento, que le dedica una mayor inversión al capital humano a través de la capacitación, el adiestramiento técnico y el intercambio de experiencias; corresponsable con la sociedad y el medio ambiente; que estimula la participación de los distintos actores sociales integrando la utilización y la adaptación a la diversidad rural, apoyando la producción agrícola en pequeña escala y garantizando el desarrollo sostenible; en correspondencia con un mundo cada vez más urbanizado, que ofrece oportunidades para mejorar la nutrición, conseguir ingresos no agrícolas y articular los flujos urbano-rurales; globalizada, que reconoce la acelerada mundialización de las corrientes

⁵⁵ N. Malanos, *De los contratos agrarios tradicionales y otros útiles para la empresa agraria a los aportes de lege ferenda* (tesis doctoral), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 2011, pp. 270–271, 284.

comerciales, de capital e información, los efectos de la competencia a través del comercio, el mercadeo y las finanzas internacionales y la necesidad de mantener una política macroeconómica responsable.

La EA continúa siendo un instituto central y la piedra angular del derecho agrario aunque cada vez más condicionada por la problemática ambiental y alimentaria que exigen su sustentabilidad económica, social y ambiental y el aporte de los juristas para su moderna configuración. Todo ello pone de manifiesto una de las formas de expansión del derecho agrario⁵⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- Adornato F (1996), *L'impresa forestale*, Milano.
- Andorno L.O. (1997), *Responsabilidad civil por productos elaborados*, "Jurisprudencia Argentina" vol. 3.
- Bellés de Sanmarco L. (2008), *Responsabilidad Social Empresarial y trabajo decente. VI Congreso Internacional sobre Derecho Agrario*, Cuba.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2015), *Fundamental methodological assumption in the science of agricultural law*, "CEDR Journal of Rural Law" vol. 1.
- Budzinowski R. (2019), *Expansión del Derecho Agrario*, "Anuario de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" n° 5, https://latam.lejister.com/articulos.php?Hash=ee1e25f987fdc31a9f2865e2f726fef7&hash_t=8925.
- D'Addezio M.R. (1997), *Derecho agrario y derecho ambiental. L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, en: *Convegno internazionale en memoria di Antonio Carrozza: Diritto agrario e ambiente*, Pisa.
- Delgado de Miguel J.F. (1990), *La noción de espacio rural y la función ecológica de la propiedad como elementos configuradores del derecho agrario ambiental*, Oviedo.
- Delgado de Miguel J.F. (1992), *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Pamplona.
- Francario L. (1998), *L'impresa agricola di servizi*. Napoli.
- Gelsi Bidart A. (1994), *Estudio de derecho agrario*, vol. 4: *Derecho agrario y ambiente*, Montevideo.
- Germanó A. (2015), *Sullo stretto rapporto (anche giuridico) tra ambiente e agricoltura*, "Anuario de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" n° 1.
- Luna Serrano A. (2003), *Sentido de la evolución del derecho agrario. VI Congreso Internacional de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios*, Almería.

⁵⁶ M.A. Victoria, *Nuevos perfiles jurídicos de la empresa agraria*, en: A. Albanese, J. Domínguez Núñez, S. Helman, M. Nazareno, S. Rodríguez (Comité Editor), *Aportes de la FAyA para el desarrollo agropecuario y agroindustrial del NOA*, vol. 1: *Cadena de valor en sistemas agrícolas y otros trabajos*, Santiago del Estero 2017.

- Malanos N. (2011), *De los contratos agrarios tradicionales y otros útiles para la empresa agraria a los aportes de lege ferenda* (tesis doctoral), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Ridha Benhammed M. (2004), *L'activité agro-alimentaire*, en: E. Rook Basile, A. Massart, A. Germanó (dirs.), *Prodotti agricoli e sicurezza alimentari*, vol. II, Milano.
- Stiglitz G.A. (1985), *El deber de seguridad en la responsabilidad por productos elaborados*, "La Ley" vol. D.
- Vattier Fuenzalida C. (1978), *Concepto y tipos de empresa agraria en el derecho español*, León.
- Vázquez Ferreira R. (1995), *La responsabilidad civil de la empresa y la nueva Constitución nacional*, "Jurisprudencia Argentina" vol. 4.
- Victoria M.A. (2002), *Derecho agrario de la calidad en la producción agroalimentaria para el Mercosur. Estudio comparado: Unión Europea-Mecosur. El caso de la provincia de Santiago del Estero, Argentina* (tesis doctoral), Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Victoria M.A. (2002), *Hacia una responsabilidad civil agroambiental y agroalimentaria*, "Revista de la Secretaría de Ciencia y Técnica" n° 7/8.
- Victoria M.A. (2004), *Consideraciones sobre la inocuidad de los alimentos en relación a los derechos de los consumidores*, "Revista Nuevas propuestas" n° 36.
- Victoria M.A. (2008), *Institutos y técnicas que hacen a la calidad y seguridad agroalimentaria*, en: M.A. Victoria (dir.), *De la seguridad alimentaria a los derechos de los consumidores*, Santiago del Estero.
- Victoria M.A. (2008), *Principios que informan la seguridad alimentaria. Axiología*, en: M.A. Victoria (dir.), *De la seguridad alimentaria a los derechos de los consumidores*, Santiago del Estero.
- Victoria M.A. (2009), *Agricultura globalizada y calidad agroalimentaria. VII Jornada Científica de Derecho Agrario dedicada al "X Aniversario de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario y de la Ley de Reforma Agraria Cubana"*, Varadero – Matanzas.
- Victoria M.A. (2010), *Obligaciones medioambientales del empresario agrario en Argentina*, "International Journal of Land Law and Agricultural Science" n° 2.
- Victoria M.A. (2011), *Aplicación de los principios de la RSE en el agro como instrumento de paz y desarrollo sustentable*, en: M.A. Victoria (dir.), *Marco jurídico para la responsabilidad social empresarial*, Santiago del Estero.
- Victoria M.A. (2011), *Conformación de la cadena de valor en los agronegocios*, en: L. Abreu Barroso, E. Maniglia, A. Gursen de Miranda (coord.), *Lei Agrária Nova*, vol. 3, Curitiba.
- Victoria M.A. (2011), *Integración vertical para la cadena de valor en los agronegocios*, "Revista Estudios Agrarios" n° 49.
- Victoria M.A. (2013), *Una mirada a los agronegocios desde los derechos de segunda y tercera generación*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario. Derecho Agrario y Derechos humanos*, Comité Americano de Derecho Agrario, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León, León.
- Victoria M.A. (2017), *Nuevos perfiles jurídicos de la empresa agraria*, en: A. Albanese, J. Domínguez Núñez, S. Helman, M. Nazareno, S. Rodríguez (Comité Editor), *Aportes de la FAyA para el desarrollo agropecuario y agroindustrial del NOA*, vol. 1: *Cadena de valor en sistemas agrícolas y otros trabajos*, Santiago del Estero.

Victoria M.A. (2020), *Nuevos derechos humanos de los campesinos en el marco de la declaración de Naciones Unidas de 2018*, “Anuario de la Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” n° 6.

Zeledón Zeledón R. (2012), *El contenido del Derecho Agrario Contemporáneo (a la luz de la “Teoría pura del Derecho Agrario”)*, San José de Costa Rica.

Zeledón Zeledón R. (2013), *Derecho agrario contemporáneo*, Curitiba.

NEW PROFILES OF AGRICULTURAL ENTERPRISES AS AN EXPANSION OF AGRICULTURAL LAW

Summary

This work aims to address the new profiles of agricultural enterprises (subject, object, activity) and legal requirements of environmental law and food law, with particular focus on the expansion of agricultural law.

Keywords: agricultural enterprise, new profiles, agricultural activity, expansion of agricultural law

NUOVI PROFILI DELL'IMPRESA AGRICOLA COME ESPANSIONE DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di affrontare la questione di nuovi profili che presenta l'impresa agricola (soggetto, oggetto, attività) e le loro esigenze, basate sull'impatto del diritto ambientale e alimentare, con particolare attenzione all'espansione del diritto agrario.

Parole chiave: impresa agricola, nuovi profili, attività agricola, espansione del diritto agrario

ISSN 1897-7626



9 771897 762203