

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (34)

2024



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM

# PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego  
Agricultural Law Review  
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/BIANNUAL/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

ROMAN BUDZINOWSKI (redaktor naczelny)  
KATARZYNA LEŚKIEWICZ (redaktor tematyczny)  
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (sekretarz redakcji)

Komitet naukowy

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

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)  
FERDINANDO ALBISINNI (Universitas Mercatorum, Roma, Włochy)  
ANNA BANDLEROVA (Slovenská 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 (34)  
2024

*Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*



POZNAŃ 2024

Redakcja naukowa  
*Roman Budzinowski*

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,  
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2024



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

Przekład streszczeń na język angielski  
*Iwona Grenda*

Przekład streszczeń na język włoski  
*Edyta Bocian*

Opracowanie redakcyjne, korekta  
i łamanie komputerowe  
*Adriana Staniszevska*

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](http://www.press.amu.edu.pl)

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: [wydnauk@amu.edu.pl](mailto:wydnauk@amu.edu.pl)  
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: [press@amu.edu.pl](mailto:press@amu.edu.pl)

Ark. wyd. 15,00. Ark. druk. 14,875

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

## SPIS TREŚCI

Biografia naukowa Profesora Aleksandra Lichorowicza (ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ) . . . . .	13
--	----

### I. ARTYKUŁY

PAWEŁ A. BLAJER (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska) <i>An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research</i> . . . . .	33
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Uniwersytet Warszawski, Polska) <i>Renesans dzierżawy rolnej</i> . . . . .	53
ALBERTO GERMANÒ (Uniwersytet La Sapienza w Rzymie, Włochy) <i>Sulla nozione di azienda agricola nel diritto dell'Unione europea</i> . . . . .	63
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej</i> . . . . .	73
ALINA JURCEWICZ, BEATA WŁODARCZYK, ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska) <i>Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość</i> . . . . .	91
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Polska)	
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (Uniwersytet w Lleidzie, Hiszpania, AgroParistech, Francja) <i>Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States</i> . . . . .	115
MONIKA ŁATA (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska) <i>Płatność do powierzchni upraw konopi</i> . . . . .	129
ZBIGNIEW OFIARSKI (Uniwersytet Szczeciński, Polska) <i>Przesłanki prawne zwolnienia nabycia własności gruntów rolnych z podatku od spadków i darowizn</i> . . . . .	149
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Uniwersytet La Rioja, Hiszpania) <i>Desafíos del derecho agrario en el contexto actual del cambio climático, transición energética y digital en España</i> . . . . .	177

TOMASZ SROGOSZ (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Polska)	
<i>Rolnictwo rodzinne w prawie międzynarodowym</i> .....	195
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	
<i>Revisión de las conductas desleales desplegadas en la cadena agroalimentaria</i> ..	213
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski, Polska)	
<i>Nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji</i> <i>celu publicznego</i> .....	229
Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego” za rok 2023 .....	253

## CONTENTS

Academic biography of Professor Aleksander Lichorowicz (ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ) . . . . .	13
---	----

### I. ARTICLES

PAWEŁ A. BLAJER (Jagiellonian University in Cracow, Poland) <i>An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research</i> . . . . .	33
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (University of Warsaw, Poland) <i>The revival of agricultural lease</i> . . . . .	53
ALBERTO GERMANÒ (University La Sapienza in Rome, Italy) <i>On the concept of an agricultural holding in European Union law</i> . . . . .	63
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) <i>The legal concept of rural areas and the formation of this notion under the influence of European Union policy</i> . . . . .	73
ALINA JURCEWICZ, BEATA WŁODARCZYK, ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Institute of Law of the Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland) <i>Evolution of the tasks of the Common Agricultural Policy – the past, the present and the future</i> . . . . .	91
ANNA KAPALA (University of Live Sciences in Wrocław, Poland)	
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (University of Lleida, Spain, AgroParistech, France) <i>Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States</i> . . . . .	115
MONIKA ŁATA (University of Silesia in Katowice, Poland) <i>Direct payments for areas under hemp plantations</i> . . . . .	129
ZBIGNIEW OFIARSKI (University of Szczecin, Poland) <i>Legal prerequisites for the exemption from the inheritance and gift tax on the acquisition of agricultural land</i> . . . . .	149
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (University of La Rioja, Spain) <i>Challenges of agricultural law in the current context of climate change and the energy and digital transformation in Spain</i> . . . . .	177



TOMASZ SROGOSZ (Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, Poland)	
<i>Family farming in international law</i> .....	195
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (University of Jaén, Spain)	
<i>Unfair trading practices in the agri-food chain</i> .....	213
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)	
<i>Acquisition of agricultural real estate for public purpose investments</i> .....	229
Reviewers of “Agricultural Law Review” of the year 2023 .....	253

## INDICE

Biografia scientifica del Professor Aleksander Lichorowicz (ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ) . . . . .	13
---	----

### I. ARTICOLI

PAWEŁ A. BLAJER (Università Jagellonica, Cracovia, Polonia) <i>Un modello ottimale di transazioni immobiliari agricole alla luce delle ricerche del Professor Aleksander Lichorowicz</i> . . . . .	33
PAWEŁ CZECHOWSKI, ADAM NIEWIADOMSKI (Università di Varsavia, Polonia) <i>Rinascita dell'affitto agricolo</i> . . . . .	53
ALBERTO GERMANÒ (Università La Sapienza, Roma, Italia) <i>Sulla nozione di azienda agricola nel diritto dell'Unione europea</i> . . . . .	63
JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia) <i>La nozione giuridica di aree rurali e il suo formarsi sotto l'influenza della politica dell'Unione europea</i> . . . . .	73
ALINA JURCEWICZ, BEATA WŁODARCZYK, ELŻBIETA TOMKIEWICZ (Istituto di Scienze Giuridiche dell'Accademia Polacca delle Scienze, Varsavia, Polonia) <i>Evoluzione dei compiti della politica agricola comune – passato, presente, futuro</i>	91
ANNA KAPALA (Università dell'Ambiente, Wrocław, Polonia)	
MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ (Università di Lleida, Spagna, AgroParistech, Francia) <i>Sistemi alimentari locali negli appalti pubblici. Un'analisi di diritto comparato in quattro Stati membri dell'Unione europea</i> . . . . .	115
MONIKA ŁATA (Università della Silesia, Katowice, Polonia) <i>Pagamento per superficie coltivata a canapa</i> . . . . .	129
ZBIGNIEW OFIARSKI (Università di Stettino, Polonia) <i>Premesse giuridiche di esenzione dell'acquisto della proprietà di fondi agricoli dall'imposta sulle successioni e donazioni</i> . . . . .	149
ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Università di La Rioja, Spagna) <i>Sfide del diritto agrario nell'attuale contesto del cambiamento climatico, dell'energia e della trasformazione digitale in Spagna</i> . . . . .	177

TOMASZ SROGOSZ (Accademia “Andrzej Frycz Modrzewski”, Cracovia, Polonia)	
<i>L’agricoltura familiare nel diritto internazionale</i> . . . . .	195
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Università di Jaén, Spagna)	
<i>Revisione delle pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare</i> . . . . .	213
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)	
<i>Acquisto di immobili agricoli al fine di realizzare investimenti di pubblica</i> . . . . .	229
Revisori della “Rivista di Diritto Agrario” del anno 2023 . . . . .	253



PROFESOR ALEKSANDER LICHOROWICZ



## Biografia naukowa Profesora Aleksandra Lichorowicza

Profesor Aleksander Lichorowicz urodził się w Krakowie 8 lipca 1939 r. w rodzinie prawniczej. Jego ojciec był adwokatem i syndykiem Kurii Metropolitalnej w Krakowie.

Jest absolwentem znanego krakowskiego V Liceum Ogólnokształcącego im. A. Witkowskiego, gdzie w 1956 r. uzyskał świadectwo dojrzałości. W tym samym roku został przyjęty na Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. W trakcie studiów był corocznie nagradzany przez rektora za najlepsze wyniki na roku i otrzymywał stypendium naukowe. Równocześnie włączył się w ruch studencki, aktywnie uczestnicząc w restytucji rozwiązanego w okresie stalinowskim Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa i będąc członkiem jego pierwszych władz.

Zainteresowania cywilistyczne, które od początku zdradzał, zaprowadziły Go na seminarium prof. J. Gwiazdomorskiego, pod którego kierunkiem przygotował pracę magisterską pt. „Ochrona posiadania”, kończąc w 1961 r. studia prawnicze.

1 listopada 1961 r. podjął pracę w Katedrze Prawa Rolnego UJ, początkowo jako asystent, od 1964 r. jako starszy asystent, a od 1967 r. jako adiunkt. W tym okresie pod kierownictwem prof. dr. hab. S. Rittermana przygotował i obronił rozprawę doktorską pt. „Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju”, na podstawie której Rada Wydziału Prawa UJ uchwałą z 16 stycznia 1967 r. nadała mu stopień doktora nauk prawnych.

W 1968 r. Aleksander Lichorowicz rozpoczął długoletnią współpracę naukową z Zespołem Prawa Rolnego (później Zespołem Ustroju i Prawa Rolnego), działającym w ramach Instytutu Nauk Prawnych PAN w Warszawie, i członkiem tego Zespołu pozostaje do dziś. W ramach tej współpracy w 1971 r. otworzył przewód habilitacyjny w Instytucie Nauk Prawnych PAN, przedstawiając rozprawę pt. „Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL” („Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Praw-

nicze” z. 52, Kraków 1971). W wyniku kolokwium habilitacyjnego Rada Naukowa Instytutu Nauk Prawnych PAN uchwałą z 30 czerwca 1972 r. nadała mu stopień doktora habilitowanego z zakresu prawa rolnego. Za swoje osiągnięcia naukowe uzyskał w 1973 r. nagrodę Ministra Nauki, Techniki i Szkolnictwa Wyższego III stopnia.

Jeszcze w 1972 r. minister rolnictwa powołał Go na członka Międzyresortowej komisji do spraw opracowania kodeksu rolnego (zespół III). Mimo ukończenia prac przez Komisję przygotowany kodeks ze względów politycznych nie wszedł w życie.

1 maja 1974 r. Aleksander Lichorowicz uzyskał nominację na stanowisko docenta na Uniwersytecie Jagiellońskim, przechodząc równocześnie z Instytutu Prawa Cywilnego do Instytutu Administracji i Zarządzania UJ. W Instytucie tym pełnił w latach 1978–1981 funkcję sekretarza naukowego, a w latach 1981–1982 – funkcję wicedyrektora.

Również w 1974 r. został przyjęty w poczet członków Komisji Prawniczej Krakowskiego Oddziału PAN, w której działa do dziś. W latach 1984–1987 pełnił funkcję sekretarza naukowego „Krakowskich Studiów Prawniczych” – organu naukowego tejże Komisji. Od 1996 r. jest członkiem Komisji Prawniczej Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie.

Działalność naukowa Aleksandra Lichorowicza w okresie po habilitacji koncentrowała się na problematyce struktur agrarnych, w szczególności prawnych instrumentów zmiany generacji w rolnictwie (monografia *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych*, Warszawa 1979, napisana wraz z M. Błażejczykiem i A. Kosteckim), oraz prawnych form kooperacji produkcyjnej w rolnictwie (monografia *Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie*, Warszawa 1979; z nagrodą Ministra Edukacji Narodowej II stopnia przyznaną w 1980 r.).

W okresie tym oprócz działalności naukowej Aleksander Lichorowicz skupiał się na działalności dydaktycznej. W pierwszym rządzie na uwagę zasługuje utworzenie przez niego w 1976 r. jedyne w Polsce Podyplomowego Studium Administracji Rolnictwa, którym kierował do 1986 r. Ponadto w latach 1974–1977 pełnił na Wydziale Prawa i Administracji UJ funkcję kierownika stacjonarnych studiów administracyjnych (w randze prodziekana), opracowując pierwszą czteroletnią wersję programu tych studiów. Przygotował również z gronem współpracowników dwa skrypty dydaktyczne z zakresu prawa rolnego (zbiór przepisów i orzecznictwa).

Ponadto aktywnie uczestniczył w pracach Studium Doktoranckiego z zakresu prawa rolnego w Instytucie Państwa i Prawa PAN w latach 1976–1979, pełniąc funkcję wykładowcy oraz prowadząc seminaria.

Działalności dydaktycznej nie ograniczał do skali wydziałowej. W latach 1985–1988 był członkiem Komisji Dydaktycznej, w latach 1986–1989 – członkiem Zespołu Dydaktyczno-Naukowego przy Ministrze Edukacji Narodowej, uzyskując po zakończeniu kadencji dyplom uznania ze strony ministra. W 1989 r. został powołany na II kadencję w tymże Zespole, gdzie działał aż do jego rozwiązania (1990).

Początek lat 80. przyniósł wiele zmian w działalności zawodowej oraz w zainteresowaniach naukowo-badawczych Jubilata. W 1982 r. wrócił do Instytutu Prawa Cywilnego UJ, gdzie 1 marca 1982 r. objął kierownictwo Zakładu Prawa Rolnego, a w 1983 r. – po rozwiązaniu Instytutu Prawa Cywilnego – kierownictwo samodzielnej Katedry Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

Uchwałą Rady Państwa z 19 grudnia 1983 r. Aleksander Lichorowicz otrzymał tytuł naukowy profesora nadzwyczajnego nauk prawnych. Na tej podstawie powołany został przez ministra nauki, szkolnictwa wyższego i techniki z dniem 1 stycznia 1984 r. na stanowisko profesora nadzwyczajnego na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Większe po 1980 r. możliwości w zakresie kontaktów i wymiany naukowej spowodowały, że w tym okresie problematyka prawnoporównawcza nabrała większego znaczenia i zyskała większy udział w działalności badawczej Profesora Lichorowicza. Prowadzone badania prawnoporównawcze pozwoliły mu na dłuższe pobyty stypendialne w Instituto di Diritto Agrario we Florencji, na uniwersytecie La Sapienza w Rzymie oraz w Institut für Landwirtschaftsrecht Uniwersytetu w Getyndze, jak również pobyty w charakterze *visiting professor* na uniwersytetach w Nantes, Poitiers i Bordeaux. Wynikiem tych studiów były trzy monografie: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Kraków 1986; z nagrodą indywidualną Ministra Edukacji Narodowej II stopnia przyznaną w 1987 r.), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Kraków 1992) oraz *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej* (Białystok 2000; z nagrodą indywidualną Ministra Edukacji Narodowej I stopnia). Celem tych publikacji było przybliżenie polskiemu czytelnikowi, a w szczególności ustawodawcy, dobrze rozwiniętego systemu europejskiego ustawodawstwa rolnego, zwłaszcza w dziedzinie obrotu gruntami rolnymi, a także dostarczenie materiałów prawnoporównawczych dla reformy niedoskonałego w tej dziedzinie ustawodawstwa polskiego.

Kontakty naukowe z zagranicą zaowocowały również licznymi powiązaniem organizacyjnymi i współpracą w ramach zagranicznych sto-



warzyszeń naukowych. Już w 1983 r. Profesor Lichorowicz został mianowany członkiem Comité Européen de Droit Rural (CEDR). W 1989 r. włoski Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato we Florencji (IDAIC), niewątpliwie najstarsza i najbardziej prestiżowa organizacja prawników agrarystów, powołała Go na członka swojej Rady Naukowej. Wybór ten był dokonywany też na kolejne kadencje (aż do 1999 r.). Od 1992 r. jest członkiem zwyczajnym IDAIC. W 1988 r. Profesor Lichorowicz został także powołany – jako członek założyciel – do Unione Mondiale di Agraristi Universitari (UMAU), zrzeszającej profesorów prawa rolnego na całym świecie. W 1999 r. zarząd UMAU powołał Go w skład swego Komitetu Naukowego. W 1989 r. został członkiem Sociedad Ibero-Americana de Derecho Agrario.

W 1997 r. Profesora wybrano wiceprzewodniczącym powstałego wówczas Stowarzyszenia Polskich Prawników Agrarystów, a następnie przewodniczącym tego Stowarzyszenia (do 2014 r.). Po przyjęciu w 1999 r. Stowarzyszenia do Comité Européen de Droit Rural w charakterze asocjacji narodowej został, wraz z prof. Stelmachowskim, członkiem Conseil de Direction tegoż Komitetu. Pełnił też funkcję wiceprzewodniczącego (narodowego) CEDR.

W ramach współpracy z instytucjami zagranicznymi w 1992 r. Profesor Lichorowicz zorganizował wraz z Zakładem Prawa Rolnego Uniwersytetu Warszawskiego seminarium międzynarodowe CEDR, którego część odbyła się w Krakowie, oraz dwie inne konferencje międzynarodowe w Krakowie i Zakopanem (jedną z nich we współpracy z Zespołem Ustroju i Prawa Rolnego INP PAN, drugą – we współpracy z uniwersytetem w Poitiers).

Całokształt dorobku naukowego pozwolił Profesorowi Lichorowiczowi przejść postępowanie w przedmiocie nadania mu tytułu naukowego profesora zwyczajnego, zakończone w 1990 r. pozytywną uchwałą Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej. Z dniem 1 marca 1991 r. Profesor Lichorowicz został powołany na stanowisko profesora zwyczajnego na Wydziale Prawa i Administracji UJ.

W latach 80. kolejny ważny nurt w działalności naukowej Profesora Lichorowicza stanowił udział w procesie legislacyjnym. Działalność tę zapoczątkowało powołanie Go w 1984 r. na członka Zespołu Prawa Cywilnego i Rolnego Rady Legislacyjnej przy Radzie Ministrów, a w 1987 r. był już pełnym członkiem Rady Legislacyjnej, odpowiedzialnym za ustawodawstwo rolne. Działalność Profesora Lichorowicza w Radzie Legislacyjnej zaowocowała licznymi publikacjami w „Przeglądzie Legislacyjnym”, a także przedkładanymi Radzie Ministrów raportami o stanie ustawodawstwa rolnego i o problemach jego harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej.

W 1988 r. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał Profesora na członka działającej przy Rzeczniku Rady Ekspertów, jako odpowiedzialnego za problematykę stosowania ustawodawstwa rolnego.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i proces harmonizacji prawa polskiego z ustawodawstwem europejskim spowodowały, że po 1990 r. w działalności badawczej i dorobku naukowym Profesora Lichorowicza pojawił się jeszcze jeden kierunek – ustawodawstwo rolne Unii Europejskiej. W 1992 r. Profesor został powołany do grona stałych ekspertów Komitetu Integracji Europejskiej, rozpoczął wykłady z zakresu ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej, uzyskując dla kierowanej przez siebie Katedry specjalny wieloletni grant „Jean Monnet”. Najbardziej znaczącym wynikiem Jego badań w dziedzinie ustawodawstwa europejskiego jest monografia *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* (Kraków 1996). Brał także udział w realizacji – w charakterze kierownika naukowego – trzech zakrojonych na szeroką skalę projektów badawczych w ramach programów PHARE i SAPARD, przygotowujących harmonizację polskiego ustawodawstwa rolnego z ustawodawstwem europejskim.

Jeszcze jednym aspektem zainteresowań i działalności Profesora Lichorowicza w dziedzinie prawa wspólnotowego było jego członkostwo i udział od 2004 r. w Academia dei Giuriprivatisti Europei z siedzibą w Mediolanie pod kierownictwem prof. Gandalfiego, gdzie współpracował nad przygotowaniem projektu europejskiego prawa cywilnego.

Profesor Lichorowicz ma w swym dorobku naukowym osiem opracowań monograficznych oraz ponad 237 mniejszych publikacji, w tym 51 wydanych za granicą. Był promotorem w pięciu zakończonych przewodach doktorskich, a troje spośród Jego uczniów uzyskało stopień doktora habilitowanego.

W toku swej działalności akademickiej został w 1981 r. odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi, w 1984 r. otrzymał Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski, w 1993 r. – medal Komisji Edukacji Narodowej, zaś w 2001 r. – Krzyż Oficerski Orderu Odrodzenia Polski oraz indywidualną nagrodę Ministra Edukacji Narodowej I stopnia za całokształt dorobku naukowego. W uznaniu wieloletniej współpracy Comité Européen de Droit Rural przyznał Mu w 1995 r. brązowy medal, a w 2009 r. – srebrny medal. Do tego warto dodać honorowy medal uniwersytetu w Ferrarze (1991) oraz honorowy medal uniwersytetu w Poitiers (1993).

W 2009 r. Profesor Lichorowicz przeszedł na emeryturę, ale nie zakończył pracy jako nauczyciel akademicki. Podjął się bowiem prowadzenia zajęć dydaktycznych w Wyższej Szkole Prawa i Ekonomii im. Eryka Lipińskiego

w Kielcach. Nie zaprzestał też pracy naukowej, której owocem są artykuły publikowane najczęściej w księgach pamiątkowych. Ponadto Profesor bierze czasem udział w konferencjach naukowych, zwykle organizowanych przez środowisko prawników agrarystów. Przykładowo uczestniczył w międzynarodowej konferencji zorganizowanej z okazji 25-lecia Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów w dniach 28 czerwca – 1 lipca 2022 r. w Ośrodku Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Obrzycku koło Poznania. Tematem przewodnim tej konferencji było „Prawo rolne wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju. Rolnictwo, wyżywienie, środowisko”. Ostatnio uczestniczył również w ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. „Ustawodawstwo prawnorolne – potrzeba zmian”, zorganizowanej w dniach 18–20 kwietnia 2024 r. w ramach VI Białostockiego Kolokwium Cywilistyczno-Agrarystycznego.

Profesor Lichorowicz znany jest także jako wybitny znawca historii sztuki, koneser muzyki, ciekawy świata podróżnik, miłośnik wędrówek górskich, a przede wszystkim pełen życzliwości i sympatii Nauczyciel i Wychowawca.

ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

## Academic biography of Professor Aleksander Lichorowicz

Professor Aleksander Lichorowicz was born on 8 July 1939 in Krakow into a family of lawyers. His father was an advocate and a trustee of the Metropolitan Curia in Krakow.

He attended the well-known 5<sup>th</sup> A. Witkowski Grammar School in Krakow, which he completed in 1956 with a certificate of secondary education. In the same year he was admitted to the Faculty of Law at the Jagiellonian University. As a student there, he was annually rewarded for the best academic results and received a scientific scholarship. He was also involved in the student movement, actively participating in the restitution of the Law Students' Library Society (dissolved during the Stalinist period), and was a member of its first board.

His interest in civil law, which he had always shown, led him to the seminar of Prof. J. Gwiazdomorski, under whose supervision he prepared a master's thesis entitled "Protection of possession," before graduation in 1961.

On 1 November 1961, Professor Lichorowicz commenced work at the Department of Agricultural Law at the Jagiellonian University, initially as an assistant, from 1964 as a senior assistant and from 1967 as an assistant professor. During this period, under the supervision of Prof. Dr. hab. S. Ritterman, he prepared and defended his doctoral dissertation entitled "The action of land consolidation on the Polish lands – in development" and after its successful defence the Council of the Faculty of Law of the Jagiellonian University, in a resolution of 16 January 1967, awarded him the degree of Doctor of Laws.

In 1968, Aleksander Lichorowicz began his long-term scientific collaboration with the Team of Agricultural Law (later the Team of Agricultural System and Law), operating within the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw, and he has remained a member of this Team to this day. Within the framework of this collaboration, in 1971 he

opened a postdoctoral dissertation process at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences, presenting a dissertation entitled “The legal situation of neglected farmsteads in the Polish People’s Republic.” By a resolution of 30 June 1972, the Scientific Council of the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences awarded him the degree of Doctor *habilitowany* in the field of agricultural law. A year later, in recognition of his scholarly achievements, he was awarded the 3<sup>rd</sup> Degree Award of the Minister of Science, Technology and Higher Education.

Still in 1972, the Minister of Agriculture appointed him a member of the Inter-Ministerial Committee for the development of the Agricultural Code (Team III). However, for political reasons, although completed, the drafted code never came into force.

On 1 May 1974, Professor Lichorowicz was appointed to the post of associate professor at the Jagiellonian University, moving at the same time from the Institute of Civil Law to the Institute of Administration and Management, where he served as a scientific secretary from 1978 to 1981 and as deputy director from 1981 to 1982.

Also in 1974 he became a member of the Committee of Law Studies of the Krakow Branch of the Polish Academy of Sciences, in which he is still active today. From 1984 to 1987, he served as a scientific secretary of “*Krakowskie Studia Prawnicze*,” a scientific organ of the Committee. Since 1996, he has been a member of the Commission on Law of the Polish Academy of Learning in Krakow.

Aleksander Lichorowicz’s research activity in the period after his *habilitacja* focused on the issue of agricultural structures, in particular legal instruments of generation change in agriculture (monograph *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych* (Generation change in agricultural farmsteads), Warsaw 1979, written together with M. Błażejczyk and A. Kostecki) and legal forms of production cooperation in agriculture (monograph *Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie* (Intersectoral agreement on production cooperation in agriculture), Warsaw 1979; with the 2<sup>nd</sup> degree award from the Minister of National Education in 1980).

During this period, in addition to his research, Professor Lichorowicz focused on teaching. First and foremost noteworthy is his formation in 1976 of the only one in Poland Postgraduate School of Agricultural Administration, which he headed until 1986. In the years 1974–1977 he was head of full-time administration studies at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University (in the rank of Vice-Dean), developing the first four-year programme of these studies. He also prepared, together with

a group of co-workers, two course books on agricultural law (a collection of regulations and case law).

Moreover, between 1976–1979 he actively participated in the work of the Doctoral Studies in Agricultural Law at the Institute of the State and Law (later Institute of Law Studies) of the Polish Academy of Sciences, acting as a lecturer and conducting seminars.

His teaching activities were not limited to the Faculty of Law only. From 1985 to 1988 he was a member of the Didactic Commission, from 1986 to 1989 a member of the Didactic and Scientific Team to the Minister of National Education, receiving at the end of his term a certificate of appreciation from the Minister. In 1989, he was appointed to the same Team for a second term, where he worked until its dissolution (1990).

The beginning of the 1980s brought many changes in the Jubilarian's professional activities as well as his research interests. In 1982, he returned to the Institute of Civil Law at the Jagiellonian University, where on 1 March 1982 he took over the Chair of Agricultural Law. In 1983, after the dissolution of the Institute of Civil Law, he was appointed head of an independent Chair of Agricultural Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University.

By a resolution of the State Council of 19 December 1983, Professor Lichorowicz was awarded the academic title of professor *extraordinarius* of legal sciences, and subsequently, on 1 January 1984, he was appointed by the Minister of Science, Higher Education and Technology to the position of Professor *extraordinarius* at the Jagiellonian University.

The increased opportunities for contacts and scientific exchange after 1980 meant that comparative law issues had gained in importance and received a greater share in Prof. Lichorowicz's research activities. The comparative law research he carried out allowed him to spend extended periods as a scholar at the Istituto di Diritto Agrario in Florence, at the University of Rome La Sapienza and the Institut für Landwirtschaftsrecht at the University of Göttingen. He also spent time as a visiting professor at the Universities of Nantes, Poitiers and Bordeaux. The result of these studies were three monographs: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Tenancy of Agricultural Land in the Legislation of Western European Countries) (Krakow 1986; with an individual award of the Minister of National Education of the second degree granted in 1987), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Special Rules of Inheritance of Farmsteads in the Legislation of Western European Countries) (Krakow

1992) and *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej* (Legal Status of Family Farms in the Legislation of Western European Countries) (Białystok 2000; with an individual award of the first degree of the Minister of National Education). The aim of these publications was to familiarise the Polish reader, and in particular the legislator, with the well-developed system of European agricultural legislation, especially in the field of agricultural land trade, as well as to provide legal and comparative materials for the reform of the imperfect Polish legislation in this field.

Scientific contacts abroad have also resulted in numerous organisational ties and collaboration within foreign scientific associations. In 1983, Professor Lichorowicz was appointed a member of the Comité Européen de Droit Rural (CEDR). In 1989, the Italian Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato in Florence (IDAIC), undoubtedly the oldest and most prestigious organisation of agrarian lawyers, appointed him a member of its Scientific Council. This election was made for successive terms (until 1999). Professor Lichorowicz has been an ordinary member of IDAIC since 1992 and in 1988 he was also appointed – as a founding member – to the Unione Mondiale di Agraristi Universitari (UMAU), an association of professors of agricultural law worldwide. In 1999, the UMAU Board appointed him to its Scientific Committee. In 1989 he became a member of the Sociedad Ibero-Americana de Derecho Agrario.

In 1997, Professor Lichorowicz was appointed Vice-President of the then-established Association of Polish Agricultural Lawyers, and subsequently its President until 2014. Following the admission of the Association in 1999 to the Comité Européen de Droit Rural as a national association, Professor Lichorowicz together with Professor Stelmachowski became member of the Comité's Conseil de Direction. Since 2003, he has also served as vice-chairman of the (national) CEDR.

Within the framework of cooperation with foreign institutions, in 1992 Professor Lichorowicz organised, together with the Department of Agricultural Law of the University of Warsaw, an international seminar of the CEDR, part of which was held in Cracow. He also organised two other international conferences, one in Cracow and one Zakopane (once in cooperation with the Team of the System and Agricultural Law and once in cooperation with the University of Poitiers).

The whole of Professor Lichorowicz's scientific output allowed to open the proceedings for the conferment of the academic title of full professor, which ended in 1990 with a positive resolution of the Central Commission

for Qualifications. On 1 March 1991, Professor Lichorowicz was appointed to the post of full professor at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University.

Another important strand of Professor Lichorowicz's scientific activity pursued in the 1980s, was participation in the legislative process going on in Poland. This activity was initiated by his appointment in 1984 as a member of the Civil and Agricultural Law Team of the Legislative Council of the Council of Ministers. By 1987 he had already been a full member of the Legislative Council, responsible for agricultural legislation. Professor Lichorowicz's activities in the Legislative Council resulted in numerous publications in the "Legislative Review," as well as reports on the state of agricultural legislation and the problems of its harmonisation with European Union legislation submitted to the Council of Ministers.

In 1988, the Ombudsman appointed him as a member of the Council of Experts for the Ombudsman, responsible for all matters related to the application of agricultural legislation.

Poland's accession to the European Union and the process of harmonisation of Polish law with European legislation resulted in the emergence of yet another focus of Professor Lichorowicz's research and academic output after 1990 – European Union agricultural legislation. In 1992 Professor Lichorowicz was appointed to the group of permanent experts of the Committee for European Integration, and started lecturing on European Union agricultural legislation. This activity also resulted in his obtaining a special multi-annual "Jean Monnet" grant for his Department at the Jagiellonian University. The most significant result of his research in the field of European legislation, however, is the monograph *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* (Issues in Agrarian Structures in European Community Legislation) (Krakow 1996). He also participated as a scientific manager in three large-scale research projects under the PHARE and SAPARD programmes preparing the harmonisation of Polish agricultural legislation with European legislation.

Another area of Professor Lichorowicz's interest and activity in the field of Community law was his membership and participation, since 2004, in the Milan-based *Academia dei Giuriprivatisti Europei* headed by Prof. Gandalfi, where he cooperated in the preparation of a draft of European civil law.

Professor Lichorowicz's scientific output includes eight monographs and over 237 other publications, including 51 published abroad. He was the supervisor of five completed doctoral dissertations, and three of his students were awarded postdoctoral degrees of Doctor *habilitowany*.



In the course of his academic activity, he was awarded the Golden Cross of Merit in 1981, the Knight's Cross of the Order of Polonia Restituta in 1984, the Medal of the National Education Commission in 1993, and in 2001 he was awarded the Officer's Cross of the Order of Polonia Restituta, as well as the individual award of the first degree of the Minister of National Education for lifetime achievement in science. In recognition of his long-standing cooperation, the Comité Européen de Droit Rural awarded him a bronze medal in 1995 and a silver medal in 2009. He is also a holder of an honorary medal of the University of Ferrara (1991) and an honorary medal of the University of Poitiers (1993).

Professor Lichorowicz retired in 2009, but did not stop his university teacher career and took up teaching at the Eryk Lipiński University of Law and Economics in Kielce. His scholarly work did not cease either, the fruit of which are articles published, mostly, in memorial books. From time to time, he also attends in scholarly conferences, usually organised by the community of agricultural lawyers. And so, in 2022 he participated in an international conference organised at the Adam Mickiewicz University Centre in Obrzycko near Poznań on the occasion of the 25<sup>th</sup> anniversary of the Polish Association of Agricultural Lawyers. The leading theme of this conference was "Agricultural law towards the challenges of sustainable development. Agriculture, food, environment." Recently he also participated in a nationwide scholarly conference entitled "Agricultural legislation – the need for change" organised on 18–20 April 2024 as part of the 6<sup>th</sup> Białystok Civil and Agricultural Colloquium.

Professor Lichorowicz is also known as an outstanding expert in the history of art, a connoisseur of music, a curious traveller, a lover of mountain trekking, and above all a kind and sympathetic Teacher and Educator.

ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

## **Biografia scientifica del Professor Aleksander Lichorowicz**

Il Professor Aleksander Lichorowicz è nato a Cracovia l'8 luglio 1939 in una famiglia di giuristi. Suo padre era avvocato e fiduciario della Curia metropolitana di Cracovia.

Si è diplomato nel rinomato liceo di formazione culturale generale – V Liceo “A. Witkowski”, dove nel 1956 ha conseguito la maturità. Nello stesso anno è stato ammesso alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Jagellonica. Durante i Suoi studi, ogni anno, veniva premiato dal rettore per i migliori risultati conseguiti tra gli studenti dell'anno e riceveva una borsa di studio. In quel periodo ha aderito a un movimento studentesco, impegnandosi attivamente alla ricostituzione di Towarzystwo Biblioteki Słuchaczów Prawa (Associazione Bibliotecaria degli Studenti di Giurisprudenza), sciolta durante il periodo stalinista, è stato anche membro delle sue prime autorità.

I Suoi interessi rivolti alla tematica civilistica, palesati fin da subito, Lo hanno portato a un seminario tenuto dal professor J. Gwiazdomorski, sotto la cui supervisione ha preparato la tesi di laurea dal titolo “Ochrona posiadania” (Tutela del possesso), laureandosi in Giurisprudenza nel 1961.

Il 1° novembre 1961 ha iniziato a lavorare presso la Cattedra di Diritto Agrario dell'Università Jagellonica (UJ), all'inizio come assistente, poi, dal 1964, come assistente senior, e dal 1967 in qualità di ricercatore. In quel periodo, sotto la guida del professor S. Ritterman ha preparato e difeso la tesi di dottorato dal titolo “Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju” (Ricomposizione fondiaria sul territorio polacco – in fase di sviluppo), per la quale il Consiglio della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Jagellonica, con delibera del 16 gennaio 1967, Gli ha conferito il titolo di Dottore di Ricerca in Scienze Giuridiche.

Nel 1968 Aleksander Lichorowicz ha iniziato una collaborazione scientifica, durata per lunghi anni, con il Gruppo di Ricerca di Diritto Agrario – Zespół Prawa Rolnego (in seguito Zespół Ustroju i Prawa Rolnego, Gruppo di

Ricerca di Ordinamento e Diritto Agrario), formatosi nell'ambito dell'Istituto di Scienze Giuridiche presso l'Accademia Polacca delle Scienze (PAN) di Varsavia, di cui è tuttora membro. Nel 1971 la collaborazione in questione Lo ha portato ad avviare una procedura di abilitazione presso l'Istituto richiamato, presentando una tesi dal titolo "Sytuacja prawa gospodarstw zaniedbanych w PRL" (La situazione giuridica delle aziende agricole abbandonate durante il periodo della Repubblica popolare polacca, pubblicata in "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze" fasc. 52, Cracovia 1971). In seguito alla discussione della tesi, il Consiglio Scientifico dell'Istituto di Scienze Giuridiche della PAN, con delibera del 30 giugno 1972, Gli ha conferito il titolo di Dottore Abilitato nel settore scientifico-disciplinare di diritto agrario. Per i meriti nel campo della ricerca, nel 1973, ha ricevuto il premio di terzo grado del Ministro della Ricerca, della Tecnologia e dell'Istruzione Superiore.

Sempre nel 1972, il Ministro dell'Agricoltura Lo ha nominato membro della Commissione Interministeriale per la stesura del Codice Agricolo (Gruppo III). Benché la Commissione abbia portato a termine il lavoro, per ragioni politiche il Codice non è entrato in vigore.

Il 1° maggio 1974 Aleksander Lichorowicz è stato nominato docente libero presso l'Università Jagellonica, con un successivo passaggio dall'Istituto di Diritto Civile all'Istituto di Amministrazione e Gestione dell'UJ. Presso quest'ultimo, negli anni 1978–1981, ha ricoperto il ruolo di segretario scientifico e poi nel biennio 1981–1982 – quello di vicedirettore.

Sempre nel 1974 è stato accettato come membro del Comitato Giuridico della Sezione Cracoviensia della PAN, tutt'oggi attivo. Negli anni 1984–1987 ha ricoperto il ruolo di segretario scientifico di "Krakowskie Studia Prawnicze", organo scientifico del Comitato. Dal 1996 è membro del Comitato Giuridico dell'Accademia Polacca della Cultura di Cracovia.

L'attività di ricerca di Aleksander Lichorowicz nel periodo successivo all'ottenimento dell'abilitazione scientifica si è incentrata sulle questioni riguardanti le strutture agrarie, in particolare gli strumenti giuridici di ricambio generazionale in agricoltura (monografia *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych, Ricambio generazionale nelle aziende agricole*, Varsavia 1979, scritta assieme a M. Błażejczyk e A. Kostecki), nonché le forme giuridiche di cooperazione produttiva in agricoltura (monografia *Umowa międzysektorowej kooperacji produkcyjnej w rolnictwie, Accordo sulla cooperazione produttiva intersettoriale in agricoltura*, Varsavia 1979; con il premio di secondo grado del Ministro della Pubblica Istruzione conferito nel 1980).

In quel periodo, oltre all'attività di ricerca, Aleksander Lichorowicz si è concentrato sull'attività didattica. Innanzitutto, vale la pena ricordare che nel 1976 ha fondato il primo corso post-laurea in amministrazione dell'agricoltura in Polonia – Podyplomowe Studium Administracji Rolnictwa, che ha diretto fino al 1986. Inoltre, negli anni 1974–1977 era a capo degli studi amministrativi diurni presso la Facoltà di Diritto e Amministrazione dell'UJ (con il ruolo di vicepresidente), realizzando la prima versione quadriennale del programma di questi studi. Insieme a un gruppo di collaboratori ha inoltre redatto due dispense didattiche in materia di diritto agrario (raccolta di norme e di giurisprudenza).

Inoltre, ha partecipato attivamente ai lavori di Studium Doktoranckie (Corsi di dottorato) nell'ambito del diritto agrario presso l'Istituto di Stato e Diritto della PAN negli anni 1976-1979, svolgendo la funzione di docente e tenendo seminari.

La Sua attività didattica non si è limitata alle esigenze del Dipartimento. Negli anni 1985–1988 è stato membro del Comitato di Didattica, negli anni 1986–1989 – membro del Gruppo di Didattica e Ricerca presso il Ministero della Pubblica Istruzione, ottenendo a fine mandato un diploma di riconoscimento da parte del Ministro. Nel 1989 ha iniziato il secondo mandato, operando fino allo scioglimento del Gruppo (1990).

L'inizio degli anni '80 ha portato molti cambiamenti nell'attività professionale e negli interessi scientifici e di ricerca del Professore. Nel 1982 è ritornato all'Istituto di Diritto Civile dell'UJ, dove dal 1° marzo 1982 ha assunto il ruolo di dirigente di Zakład Prawa Rolnego (Sezione di Diritto Agrario), e nel 1983 – dopo lo scioglimento dell'Istituto di Diritto Civile – della Cattedra di Diritto Agrario presso la Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'UJ.

Con delibera del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1983, Aleksander Lichorowicz ha ricevuto il titolo scientifico di Professore Straordinario di Scienze Giuridiche. In seguito, a decorrere dal 1° gennaio 1984, il Ministro della Ricerca, dell'Istruzione Superiore e della Tecnologia Lo ha nominato Professore Straordinario presso l'Università Jagellonica.

Maggiori opportunità di contatti e scambi di natura scientifica dopo il 1980 hanno fatto sì che il quel periodo le questioni di diritto comparato acquisissero una maggiore importanza in generale e diventassero una parte rilevante nell'attività di ricerca del Professor Lichorowicz. La ricerca di diritto comparato svolta Gli ha permesso di ottenere borse di studio più lunghe presso l'Istituto di Diritto Agrario di Firenze, l'Università la Sapienza di Roma e l'Institut für Landwirtschaftsrecht dell'Università di Gottinga, nonché di

realizzare soggiorni come visiting professor nelle università di Nantes, Poitiers e Bordeaux. A coronare gli studi svolti erano tre monografie: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Localizzazione di fondi agricoli nella legislazione dei Paesi dell'Europa occidentale, Cracovia 1986; con il premio individuale di secondo grado del Ministro della Pubblica Istruzione conferito nel 1987), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich* (Regole speciali di successione delle aziende agricole nella legislazione dei Paesi dell'Europa occidentale, Cracovia 1992) e *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej* (Status giuridico delle aziende agricole a conduzione familiare nella legislazione dei Paesi dell'Europa occidentale, Białystok 2000; con il premio individuale di primo grado del Ministro della Pubblica Istruzione). Lo scopo delle pubblicazioni era quello di familiarizzare il lettore polacco, e in particolare il legislatore, con un sistema ben sviluppato di normative agricole europee, soprattutto nel campo della compravendita dei terreni agricoli, nonché di fornire materiale di diritto comparato per la riforma delle normative polacche, imperfette nell'ambito in questione.

I contatti scientifici con l'estero hanno portato a numerosi collegamenti organizzativi e collaborazioni con associazioni scientifiche estere. Già nel 1983 il Professor Lichorowicz è stato nominato membro del Comité Européen de Droit Rural (CEDR). Nel 1989 l'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze (IDAIC), senza dubbio la più antica e prestigiosa organizzazione di giusagraristi, lo ha nominato membro del Consiglio Scientifico. La scelta è stata ripetuta per i mandati successivi (fino al 1999). Dal 1992 è membro ordinario dell'IDAIC. Nel 1988 il Professor Lichorowicz è stato chiamato – in qualità di membro fondatore – a far parte dell'Unione mondiale degli Agraristi Universitari (UMAU), che riunisce studiosi di Diritto Agrario di tutto il mondo. Nel 1999 il Consiglio di Amministrazione dell'UMAU lo ha nominato membro del Comitato Scientifico. Nel 1989 è diventato membro della Sociedad Ibero-Americana de Derecho Agrario.

Nel 1997 il Professor Lichorowicz è stato eletto vicepresidente dell'allora fondata Associazione dei Giusagraristi Polacchi, successivamente anche presidente (fino al 2014). Nel 1999 l'Associazione è stata ammessa al Comité Européen de Droit Rural come associazione nazionale, e il Professore è diventato, insieme al prof. Stelmachowski, membro del Conseil de Direction del Comitato. È stato anche vicepresidente (nazionale) del CEDR.

Nell'ambito delle collaborazioni con istituzioni estere, nel 1992, il Professor Lichorowicz ha organizzato, insieme alla Sezione di Diritto Agrario dell'Università di Varsavia, un seminario internazionale del CEDR, di cui una parte si è tenuta a Cracovia, e due conferenze internazionali a Cracovia e Zakopane (una in collaborazione con il Gruppo di Ordinamento e Diritto Agrario dell'Istituto di Scienze Giuridiche della PAN e l'altra in collaborazione con l'Università di Poitiers).

L'insieme della produzione scientifica del Professor Lichorowicz Gli ha permesso di affrontare la procedura per il conferimento del titolo accademico di Professore Ordinario, conclusasi nel 1990 con delibera positiva da parte del Comitato Centrale di Qualificazione. Il 1° marzo 1991 il Professor Lichorowicz ha ottenuto l'incarico di Professore Ordinario nella Facoltà di Giurisprudenza e Amministrazione dell'UJ.

Negli anni '80 si è delineato un altro importante filone nell'attività scientifica del Professor Lichorowicz, un filone legato al processo legislativo. Detta attività ha avuto inizio nel 1984 con la nomina a membro del Gruppo di Diritto Civile e Agrario del Consiglio Legislativo presso il Consiglio dei Ministri, e nel 1987 era già membro a pieno titolo del Consiglio Legislativo, con responsabilità relative alle normative in materia di agricoltura. Il lavoro svolto per il Consiglio Legislativo ha portato alla preparazione di numerose pubblicazioni apparse su "Przegląd Legislacyjny", nonché alla stesura di rapporti, da presentare al Consiglio dei Ministri, relativi allo stato delle normative agricole e ai problemi di unificazione con le normative dell'Unione europea.

Nel 1988 il Difensore civico Lo ha nominato membro del Consiglio di Esperti, operante presso lo Stesso, con responsabilità relative alle questioni riguardanti l'applicazione delle normative agricole.

L'adesione della Polonia all'Unione europea e il processo di unificazione del diritto polacco con le normative europee hanno fatto sì che nell'attività di ricerca e nella produzione scientifica del Professor Lichorowicz emergesse un altro filone: le normative agricole dell'Unione europea. Nel 1992 il Professore è stato nominato membro permanente del gruppo di esperti presso il Comitato per l'Integrazione Europea e ha iniziato l'attività di docenza sulle normative agricole dell'Unione europea, ottenendo un contributo finanziario pluriennale "Jean Monnet" per la Cattedra di cui era a capo. Il risultato più significativo delle Sue ricerche in questo ambito è la monografia *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej* (La problematica delle strutture agrarie nella legislazione della Comunità Europea, Cracovia 1996).

Ha inoltre partecipato a realizzare – in qualità di responsabile scientifico – tre progetti di ricerca su larga scala nei programmi PHARE e SAPARD, per porre altresì le basi per l'unificazione delle normative agricole polacche con quelle europee.

In materia di diritto comunitario un altro ambito di interesse e di attività del Prof. Lichorowicz è stata la Sua adesione e partecipazione, dal 2004, all'Accademia dei Giusprivatisti Europei con sede a Milano coordinati dal prof. Gandolfi, dove ha collaborato al compito di redigere un progetto del diritto civile europeo.

La produzione scientifica del Professor Lichorowicz comprende otto studi monografici e oltre 237 pubblicazioni minori, di cui 51 pubblicate all'estero. Ha promosso cinque tesi di dottorato e tre dei Suoi assistiti hanno ottenuto il titolo di Dottore Abilitato.

Nel corso dell'attività accademica è stato insignito della Croce d'oro al Merito nel 1981, nel 1984 ha ricevuto la Croce di Cavaliere dell'Ordine della Polonia Restituta, nel 1993 – la medaglia della Commissione per l'Istruzione Pubblica, nel 2001 – la Croce d'Ufficiale dell'Ordine della Polonia Restituta e il premio individuale di primo grado del Ministro dell'Istruzione Pubblica alla carriera scientifica. Per dare riconoscimento alla Sua collaborazione pluriennale, il Comité Européen de Droit Rural Gli ha conferito una medaglia di bronzo nel 1995 e una medaglia d'argento nel 2009. A ciò si aggiungono la medaglia d'onore dell'Università di Ferrara (1991) e la medaglia d'onore dell'Università di Poitiers (1993).

Nel 2009 il Professor Lichorowicz è andato in pensione, ma non ha finito di lavorare come docente. Ha tenuto corsi di didattica presso la Scuola Superiore di Giurisprudenza ed Economia “Eryk Lipiński” di Kielce. Non ha interrotto neppure il lavoro di ricerca, che è sfociato in articoli pubblicati per lo più in libri celebrativi. Inoltre, il Professore partecipa talvolta a convegni scientifici, solitamente organizzati dai giusagraristi. Ha partecipato, ad esempio, a un congresso internazionale organizzato in occasione del 25° anniversario della costituzione dell'Associazione Polacca dei Giusagraristi, tenutosi dal 28 giugno al 1° luglio 2022 a Obrzycko (nei pressi di Poznań), presso il Centro appartenente all'Università “Adam Mickiewicz”. Il tema principale del convegno era “Prawo rolne wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju. Rolnictwo, wyżywienie, środowisko” (Diritto agrario di fronte alle sfide di sviluppo sostenibile. Agricoltura, alimentazione, ambiente). Di recente ha partecipato anche a un convegno scientifico nazionale dal titolo “Ustawodawstwo prawnorolne – potrzeba zmian” (Legislazione agricola: la necessità di cambiamenti) svoltosi il 18–20 aprile 2024 nell'ambito di un

convegno ciclico dei civilisti e dei giusagraristi – VI Białostockie Kolokwium Cywilistyczno-Agrarystyczne.

Il Professor Lichorowicz è anche conosciuto come un eccezionale esperto di storia dell'arte, conoscitore di musica, un viaggiatore curioso del mondo, appassionato di escursioni in montagna e, soprattutto, un Insegnante ed Educatore gentile e comprensivo.

ELŻBIETA KREMER, ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ





# I. ARTYKUŁY

---

**PAWEŁ A. BLAJER**

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

## **An optimal model of agricultural real estate transactions in the light of Professor Aleksander Lichorowicz's research\***

Un modello ottimale di transazioni immobiliari agricole  
alla luce delle ricerche del Professor Aleksander Lichorowicz

The events celebrating the scholarly output of Professor Aleksander Lichorowicz provide a unique opportunity to recall the Jubilarian's views on the issue of the proper shaping of the principles of the trade in agricultural real estate in Poland. The aim of the article is, on the one hand, to present the most important postulates formulated by Professor Lichorowicz concerning the optimal model of agricultural real estate trade and, on the other hand, to determine the basic directions of legal changes which would make the current Polish model of agricultural real estate trade more rational, consistent with Professor Lichorowicz's postulates. The article analyses the most important instruments serving the proper shaping of the agricultural system, i.e. instruments protecting agricultural holdings against irrational divisions, instruments preventing excessive concentration of agricultural real estate, the requirement of agricultural qualifications, the pre-emption right to agricultural real estate, instruments related to agricultural lease and inheritance of agricultural holdings. In conclusion, the author expresses an opinion that the Polish legislator, while working on the necessary modification of the principles of agricultural real estate turnover, should extensively draw on the achievements and results of the research conducted by Professor Aleksander Lichorowicz.

**Keywords:** agricultural law, agricultural real estate, shaping of agricultural system, individual farmer

---

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

Le celebrazioni in onore alla carriera scientifica del Professor Aleksander Lichorowicz sono un'occasione unica per ricordare le Sue opinioni relative al problema di come tracciare le regole adeguate per le transazioni immobiliari agricole in Polonia. Per cui, da un lato, l'articolo si propone di presentare i postulati più importanti del Professor Lichorowicz riguardo a un modello ottimale di transazioni immobiliari agricole, dall'altro, invece, di determinare i principali orientamenti per le modifiche giuridiche in grado di rendere l'attuale modello polacco di dette transizioni più razionale e coerente con i postulati formulati dal Professore. Nello studio sono stati analizzati gli strumenti più importanti volti a garantire una corretta definizione dell'ordinamento agricolo, ovvero gli strumenti di tutela delle aziende agricole contro le divisioni irrazionali, gli strumenti che impediscono una concentrazione troppo elevata di immobili agricoli, il requisito di possedere competenze agricole, il diritto di prelazione sugli immobili agricoli, gli strumenti in materia di locazione agraria e successione all'interno delle aziende agricole. Nella parte conclusiva, l'Autore formula un postulato secondo il quale il legislatore polacco, al momento di svolgere un lavoro di apportare modifiche alle regole per le transazioni immobiliari agricole, dovrebbe fare ampio uso delle pubblicazioni e dei risultati della ricerca del Professore.

**Parole chiave:** diritto agrario, immobili agricoli, definizione dell'ordinamento agricolo, singoli agricoltori

---

## 1. Preliminary remarks

The year 2024 is dedicated to honouring Professor Aleksander Lichorowicz, the long-standing Head of the Chair of Agricultural Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University, and his scientific output. Among the many scientific interests of the Distinguished Jubilarian, an important place take the rules of agricultural real estate transactions in Poland, to which Professor Lichorowicz devoted numerous and excellent publications.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Without pretending to make an exhaustive list of the articles written by Professor Aleksander Lichorowicz on the issue of agricultural real estate transactions, it is necessary to mention such fundamental works as the monographs: *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986; *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992; *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; dissertations: *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, "Studia Prawnicze" 1991, no. 3; *Kodyfikacja zasad obrotu gruntami rolnymi w nowym szwajcarskim prawie gruntowym*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" 1994, no. 1; *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2004, no. 2; articles: *O nową regulację obrotu nieruchomości rolnymi*, "Kwartalnik

Since the publication of the aforementioned publications, the legal status in force in Poland with regard to the public-legal control of the transactions concerning agricultural real estate has undergone far-reaching modifications. The amendment to the Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system,<sup>2</sup> which came into force on 30 April 2016, was of extreme importance. It introduced into the Polish legal system new instruments of control of the agricultural real estate transactions, including, in particular, the principle that an agricultural real estate in Poland may be purchased only upon prior approval of the Director General of the National Agricultural Support Centre (with significant exceptions, however, concerning especially individual farmers and persons close to the seller), as well as a five-year obligation imposed on the purchaser to continue the agricultural activity on the purchased real estate, and an accompanying prohibition to dispose of the real estate or transfer it to third parties. The construction of the pre-emption right and so-called “right to purchase” of the agricultural real estate was also substantially modified, and so was the control of share deals in companies owning agricultural real estate. The main justification for the changes introduced was the aim to “prevent speculative transactions concerning agricultural real estate and to realise the principle resulting from Article 23 of the Constitution of the Republic of Poland (family farm as the basis of the agricultural system of the Republic of Poland).”<sup>3</sup> The restrictive character of the above-mentioned regulations, as well as their evidently low legislative level, became the subject of justified criticism in the Polish legal science.<sup>4</sup> A positive effect of this criticism has

---

Prawno-Ekonomiczny” 1996, no. 1; *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, “Rejent” 1997, no. 6; *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, “Studia Iuridica Agraria” 2002, vol. III; *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, “Przegląd Legislacyjny” 2004, no. 3; *Problem rodzinnego prawa pierwokupu w ustawodawstwie szwajcarskim i polskim*, in: R. Budzinowski (ed.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin 14 grudnia 2004 roku*, Poznań 2004.

<sup>2</sup> Journal of Laws 2022, item 461 as amended; hereinafter: ASAS.

<sup>3</sup> Explanatory Memorandum to the Government’s Bill on Suspension of the Sale of Real Property of the Agricultural Property Stock of the State Treasury and Amendments to Certain Acts, 8th Kadence Parliamentary Print No. 293.

<sup>4</sup> Among many cf. e.g.: J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, “Rejent” 2016, no. 5, pp. 45–47; J. Biernat, *Nabywanie nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia. Wybrane zagadnienia konstrukcyjne*, “Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, no. 1, pp. 147–155; A. Bieranowski, *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, “Rejent” 2016, no. 5, pp. 80–90; J. Grykiel, *Ograniczenia*

been the postulate to formulate anew the rational principles of agricultural real estate transactions in Poland, which – free from obvious defects of the present regulation – would realise the essential goals specified in Article 1 of the ASAS., i.e., in particular, improvement of the area structure of agricultural farms, counteracting excessive concentration of agricultural real estate and ensuring that agricultural activity on agricultural farms is carried out by persons with appropriate qualifications. These regulations should furthermore correspond to the needs of the contemporary economic situation, and help to safeguard it against a potential paralysis of agricultural real estate transactions, as well as adhere to the standards developed in the case-law of the European Court of Justice with regard to permissible restrictions on the free movement of capital and entrepreneurship.

Proper implementation of the above postulate requires referring to many sources. One of them can undoubtedly be the reference to the output of the most eminent representatives of the doctrine of agricultural law in Poland, the exceptional value of which manifests itself primarily in the fact that the ideas arising from it have a timeless character. In this respect, the thought of Professor Aleksander Lichorowicz is of fundamental importance, all the more so because the solutions he has developed are to a large extent based on comparative studies, of which Professor Lichorowicz was an unrivalled master – not only in the area of the doctrine of agricultural law in Poland.

This paper will point out the key elements of a properly formed model of agricultural real estate transactions, resulting from the scientific research which Professor Lichorowicz has conducted, and will juxtapose them with the binding regulations defining the current form of public law regulation of agricultural real estate transactions in Poland. Consequently, the main aim of the work is to determine the basic directions of legal changes that when

---

*obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Monitor Prawniczy” 2016, no. 12, pp. 628–629; Sz. Byczko, *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, in: P. Księżak, J. Mikołajczyk (eds.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, pp. 236–246; J. Bieluk, *Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, no. 1, pp. 59–68; idem, *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2019, no. 2, pp. 113–124; P. A. Blajer, *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2021, no. 1, p. 33; M. Bidziński, M. Chmaj, B. Ulijasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017.

made accordance with Professor Lichorowicz's guidelines would make the Polish model of agricultural real estate transactions more rational.

## **2. Legal instruments for the rational shaping of the agricultural real estate transaction model**

In his numerous works, Professor Lichorowicz formulated a catalogue of legal instruments which, if applied correctly, enable rational shaping of public control of transactions concerning agricultural real estate. To a large extent, this catalogue was the result of comparative studies conducted by Professor Lichorowicz. This circumstance deserves special attention, as the instruments included in it are not an abstract creation that could not be applied in practice. On the contrary, they are tools effectively used in other legal systems, thus they should constitute a point of reference for the discussion on the rationalisation of the Polish model of transactions concerning agricultural real estate. Therefore, what needs to be determined is to what extent these tools are relevant and applicable to Polish regulations currently in force, and particularly those contained in the ASAS.

### **2.1. Instruments to protect farms from irrational subdivisions, and consequently serving to improve the structure of agricultural farms**

One of the most frequently repeated criticism of the Polish agricultural legislation after the social and economic changes at the turn of the 1980s and 1990s expressed by Professor Lichorowicz was the lack of effective instruments preventing irrational divisions of agricultural farms.<sup>5</sup> In this respect, Professor Lichorowicz pointed to the solutions adopted in the legislations of both the Roman and Germanic families of law. The former were based on specific, measurable, area-based criteria, creating the institution of a minimum cultivated unit, below which the division of a farm is in principle not permissible. This type of solution is characteristic, for example, of France, where the *Code rural* introduced the concept of SMI, while stipulating that the reduction or liquidation of a farm that has reached SMI level 2 always requires the consent of the agricultural administration. Similar minimum area standards have also been applied in Portuguese legislation (*unidade de*

---

<sup>5</sup> Cf. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, "Studia Iuridica Agraria" 2005, vol. V, p. 76; idem, *O nowy kształt zasad...*, p. 41.

*cultura*), Italian legislation, (*minima unita colturale*) or Spanish legislation (*minima unidad de cultivo*). On the other hand, the regulations adopted within the Germanic family of law, in force, for example, in Germany, Austria, Switzerland, Denmark, Norway, Sweden, the Netherlands, Ireland and Finland, reject rigid area criteria, relying instead on the general category of a farm capable of commodity production and capable of providing a livelihood for an average farming family. Under these solutions, the assessment of whether the division intended by the parties will not deprive the seller's farm of its self-sufficiency and family character has been entrusted to public administrations or courts of law.<sup>6</sup>

Juxtaposing the above-mentioned comparative observations with the regulations of the ASAS adopted in its original text of 2003, Professor Lichorowicz regretfully emphasised the lack of legal instruments that would limit an irrational division of agricultural farms.<sup>7</sup> *Prima facie*, it might seem that the above situation would change after the almost revolutionary modifications to the existing legal status, made by the amendment to the ASAS in 2016. At that time, a mechanism of administrative control over the transactions concerning agricultural real estate, exercised by the Director General of the NASC, was introduced. That control envisaged a general obligation imposed on a potential purchaser to obtain the consent for the acquisition of an agricultural real estate (Article 2a (4) of the ASAS, subject to exceptions listed in Article 2a (1) and (3)). However, specifying in great detail the prerequisites for issuing the abovementioned consent, the legislator made no reference to structural issues aimed at preventing irrational divisions of agricultural farms, while essentially, these prerequisites concern the purchaser of agricultural real estate and *inter alia*, impose on the purchaser a commitment to carry out agricultural activities on the acquired real estate.

Also, what is missing in the administrative procedure for granting consent to the disposal of agricultural real estate before the expiry of the 5-year period following its acquisition, under which, in principle, a disposal or transfer of agricultural land into the possession of a third party is not allowed (Article 2b (3) of the ASAS), is adequate assurance of a certain control of the process of division of agricultural farms. This is because the premise for the granting of consent is exclusively "the important interest of the purchaser of

---

<sup>6</sup> A. Lichorowicz, *Zagadnienia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego (ze szczególnym uwzględnieniem roli notariusza*, in: *Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań 1993, p. 120.

<sup>7</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, p. 77.

the agricultural real estate or the public interest.” Thus, once again, strictly subjective considerations, related to the subjective needs of the purchaser are given absolute priority over structural issues to ensure protection of an agricultural farm, otherwise possibly exposed to irrational division. We are right therefore to conclude that despite the passage of years and numerous amendments to the ASAS, under Polish legislation, prevention of the division of agricultural farms, as already long ago emphasised by Professor Lichorowicz,<sup>8</sup> continues to be neglected.

Incidentally, it is worth noting that the Polish agricultural legislation still lacks other instruments of control of agricultural real estate transactions, the introduction of which was postulated by Professor Lichorowicz, based on his comparative research. First of all, it is necessary to mention here the support of neighbourly trade,<sup>9</sup> the protection of the proper land structure created as a result of land consolidation actions carried out in the area of a given locality, as well as the control of the adequacy of the price specified in the contract to the real value of the land, thus preventing speculative transactions.<sup>10</sup>

## 2.2. Instruments to counteract excessive concentration of agricultural real estate

In his numerous articles and studies, Professor Lichorowicz has repeatedly drawn attention to the necessity of introducing into the Polish legislation effective tools for counteracting excessive concentration of agricultural land.<sup>11</sup> In this respect, Professor Lichorowicz pointed to potential inspirations coming from foreign legal solutions. On the one hand, at the level of some regulations, digitally defined area norms are introduced, and where exceeded, automatically subject a given transaction to control and to the obligation to obtain consent of a competent administrative body. The French agricultural legislation provides an example of such an approach. On the other hand, some solutions (in particular German or Austrian) apply

---

<sup>8</sup> Among the numerous publications cf. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, p. 429.

<sup>9</sup> Indeed, the attempt to introduce the so-called neighbourhood pre-emption right into the Polish legal system ended in failure. For more on this topic, see P. Blajer, *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemium?*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2015, no. 2, pp. 45–65.

<sup>10</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, p. 78.

<sup>11</sup> Among many, cf. A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad...*, pp. 44–45; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, pp. 79–80.



criteria of a structural nature, treating an excessive concentration of land in the hands of one owner as leading to an unfavourable division of agricultural land, hence allowing the administrative authority to refuse consent to a given transaction. Referring to these sources of inspiration, Professor Lichorowicz suggested the introduction of a statutory definition of a top limit on the size of a farm, the exceeding of which would make it obligatory to obtain the consent of the agricultural administration body for further acquisition transactions leading to the enlargement of a farm.<sup>12</sup> Professor Lichorowicz was also concerned about the 300 ha area standard envisaged for a family farm in the original version of the ASAS, emphasising the ineffectiveness of this regulation and its contradiction with the current trends of the EU structural policy in agriculture.<sup>13</sup>

Undoubtedly, the significance of the area criterion has increased after the amendment to ASAS made in 2016. This is reflected, in particular, by the content of Article 2a (2) of the ASAS, which generally prohibits an individual farmer, as a particularly privileged person within the framework of the regulation of transactions concerning agricultural real estate, from acquiring an agricultural real estate if its area, together with the area of agricultural real estate forming part of his or her farm, exceeds 300 ha. Any acquisition of an agricultural real estate in the above-mentioned conditions is sanctioned by the absolute invalidity of the legal act leading to such acquisition. Moreover, within the framework of administrative proceedings for granting consent to purchase agricultural real estate, in cases where such purchase is sought by an entity other than an individual farmer, the Director General of the NASC should, in principle, make its issuance conditional on the applicant proving that as a result of the purchase no excessive concentration of agricultural land will take place (cf. Article 2a (4) point 1 and 3 of the ASAS). These regulations remain in connection with solutions adopted in the Act of 19 October 1991 on the management of agricultural real property of the State Treasury,<sup>14</sup> which establishes the principles of sale of state-owned agricultural real estate. Pursuant to those principles the NASC may sell agricultural real property only if as a result of such sale the total area of agricultural land: 1) owned by the purchaser does not exceed 300 ha and 2) of the land ever acquired from NASC by the purchaser does not exceed 300 ha.

---

<sup>12</sup> A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad...*, p. 44.

<sup>13</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, p. 431.

<sup>14</sup> Act of 19 October 1991 on the management of agricultural real property of the State Treasury (Journal of Laws of 2024, item 589).

Therefore, it can be concluded that the current Polish agricultural legislation meets to a much greater extent the postulates of Professor Lichorowicz regarding the introduction of instruments to counteract an excessive concentration of agricultural land. However, one cannot overlook the weaknesses of these solutions. The way in which the legislator defines the 300 ha area standard is, on the one hand, too strict, and on the other hand, imprecise. In particular, the absolute ban on purchasing agricultural real estate by an individual farmer in excess of the indicated area standard of 300 ha of agricultural land – even in cases justified by economic reasons and the good of the agricultural farm – may raise doubts. It is worth emphasising, moreover, that in the light of the regulations in force, exceeding the indicated area standard may also take place through no “fault” of the individual farmer, e.g. in the case of inheriting agricultural land, as a result of which the farm exceeds the area of 300 ha.<sup>15</sup> On the other hand, the effect of this event will be the loss of the status of an individual farmer, and the farm run by him – the status of a family farm, which entails the loss of significant privileges within the framework of transactions concerning agricultural real estate. The very way in which Article 2a (2) of the ASAS is drafted also raises significant reservations. It is not clear whether the ban on purchasing agricultural real estate exceeding the 300 ha standard refers only to real estate which is to be included in a family farm or to all agricultural real estate, also acquired without a functional connection with a family farm. It can be assumed, as some doctrine representatives do, that an agricultural real estate owned by a farmer, which is not part of a family farm, should not count when determining the area of agricultural land for the purpose of acquiring further real estate by this farmer.<sup>16</sup> In this situation, the postulates of Professor Lichorowicz, aiming at shaping the instruments of counteracting excessive concentration of agricultural land in a flexible way and corresponding to the current economic needs, still remain valid.

### **2.3. The requirement of agricultural qualifications as a premise for the validity of the acquisition of ownership of agricultural real estate**

One of the main postulates voiced by Professor Lichorowicz was to strengthen the importance of agricultural qualifications within the framework

---

<sup>15</sup> P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, p. 88.

<sup>16</sup> T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, p. 179.

of real estate transactions, including even making them a prerequisite for the validity of the acquisition of an agricultural real estate.<sup>17</sup> Arguments in this regard were provided primarily by comparative studies conducted by the Professor. He drew attention to the importance of practical qualifications, which are strongly emphasised in the agricultural legislation of Western European countries. In this regard, Professor Lichorowicz emphasised that the practical qualifications of a candidate for a purchaser of agricultural real estate are determined primarily by the fact of permanent employment in agriculture (e.g. France, Austrian *Länder*, the Netherlands, Denmark, Norway, Spain), and sometimes also by obtaining the primary source of income from agricultural work (Denmark, France, Spain, Norway). Evidence of the secondary importance of theoretical qualifications (agricultural education) would also be found in the Swiss solutions which impose an obligation on the administrative authority to check the actual qualifications of the purchaser of the real estate for its proper management even in cases where he or she has a certificate from an agricultural school. In the light of these ideas, the requirement for agricultural qualifications should also be formulated for legal persons and organisational units acquiring agricultural real estate, i.e. for natural persons responsible for their operation (e.g. board members).<sup>18</sup>

Ensuring that an agricultural activity on agricultural farms is carried out by persons with appropriate qualifications is also one of the declared objectives of the currently binding ASAS (Article 1 (3)). This aim is realised first of all by the introduction of the criterion of agricultural qualifications as an element of the definition of an individual farmer running a family farm, i.e. a particularly privileged person within the framework of transactions concerning agricultural real estate (Article 6 (1) of the ASAS). Moreover, the legislator devotes a great deal of attention to the drafting of this criterion, defining it in Article 6 (2) of the ASAS and then detailing it in the executive regulation to this Act, i.e. the Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17 January 2012 on agricultural qualifications held by persons performing agricultural activity.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Cf. A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad...*, p. 46.

<sup>18</sup> For a broader discussion, see: A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, p. 80.

<sup>19</sup> Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 17 January 2012 on agricultural qualifications held by persons performing agricultural activity (Journal of Laws of 2012, item 109).

Agricultural qualifications in Poland are traditionally divided into theoretical qualifications and practical qualifications (Article 6(2) of the ASAS), however, in order to obtain the status of an individual farmer it is sufficient for a natural person to possess one type of these qualifications. This implementing regulation, in turn, enumerates the documents which make it possible to demonstrate the fact of having the relevant type of qualification. And it is precisely in the manner in which these documents are defined that the greatest weakness of the Polish solutions regarding agricultural qualifications lies. It turns out that in order to prove practical qualifications, defined by the ASAS as “length of service in agriculture,” it is enough to submit only a private document including a declaration of an interested person that he/she has been involved in agricultural activity in an agricultural farm with an area of at least 1 ha which is his/her property, object of perpetual usufruct, object of self-ownership or lease – for the period specified in the Act, i.e. 3 or 5 years (cf. § 7 point 2 of the executive Regulation). This declaration is not subject to any official verification, nor is it made under pain of criminal liability – it is merely an annex to the notarial act (deed) documenting the transaction leading to the acquisition of the ownership of an agricultural real estate. It is further noteworthy that, although this document is only one of the means of proof to demonstrate practical qualifications by an individual farmer, in practice it is the most common means of demonstrating such qualifications. In this way, the extensive legal regulation of agricultural qualifications at the level of the ASAS and the executive Regulation takes on a purely facade character, and the criterion of agricultural qualifications itself has little practical significance.

This conclusion is also confirmed by the fact that at the level of the norms concerning the prerequisites for the issuance of consent for the acquisition of agricultural real estate by the Director General of the NASC, in the case where the prospective purchaser does not have the status of an individual farmer – the criterion of agricultural qualifications has not been taken into account at all (cf. Article 2a(4) item 1 of the ASAS). This criterion has been replaced by the requirement that the purchaser undertakes to carry out agricultural activities on the acquired agricultural real estate.

Taking the above into account, it is difficult to resist the impression that the criterion of agricultural qualifications, despite formal declarations and extensive legal regulation, has not gained the significance within the Polish model of agricultural real estate transactions that Professor Lichorowicz postulated in his publications.

## 2.4. Pre-emption right of agricultural real estate

In the scientific work of Professor Lichorowicz, an important place was occupied by the research on the right of pre-emption of agricultural real estates, first of all in comparative perspective.<sup>20</sup> In his publications, Professor Lichorowicz emphasised the importance that this institution has in the agricultural legislation of Western European countries, pointing in particular to the numerous forms of this right provided for in it, which enable rational shaping of the agrarian structure. In this context, he stressed the importance of the institution of neighbourhood pre-emption right, known e.g. in France, Italy, Spain or Switzerland, or the family pre-emption right, available to the farmer's family members, occurring e.g. in Italy, Switzerland, Spain and Norway.<sup>21</sup> He also drew attention to the fact that in many Western European countries the statutory right of pre-emption of agricultural real estate was entrusted to private law entities (e.g. French *SAFER*, Italian *enti di sviluppo*) and not to a public law entity, as it is the case in Poland. And the very use of the real estate acquired as a result of exercising the statutory right of pre-emption has been subject to strict control in Western Europe, unlike in Poland, where an entitled person exercising the right of pre-emption has full freedom to dispose of the acquired land or to keep it for himself.<sup>22</sup> The Professor also noticed weaknesses in the shape of the Polish pre-emption right, particularly concerning the unsatisfactory definition of sanctions in the event that this right is not taken into account, which in some cases is too lenient (the sanction of damages in the case of infringement of the contractual right of pre-emption) and in others too severe (as a rule, the sanction of absolute nullity of a legal transaction in the case of infringement of the statutory right of pre-emption).<sup>23</sup>

It should be emphasised that, in fact all the above-mentioned observations and postulates remain fully valid to this day. *De lege lata*, the statutory right of pre-emption of agricultural real estate vested in NASC (Article 3 of the ASAS) and the so-called right to purchase (Article 4 of the ASAS) which complements it, retain their fundamental meaning as an instrument of public law control of transactions concerning agricultural real estate with an area of less than 1 ha, and a supplementary meaning in relation to essentially

---

<sup>20</sup> Cf. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, p. 270 ff. and the literature indicated therein.

<sup>21</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, p. 81.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>23</sup> A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, p. 281.

administrative forms of control – in relation to agricultural real estate with an area of at least 1 ha. They also have an important control significance in the case of share deals in companies owning agricultural real estate – with a total area of at least 5 ha (Articles 3a and 4 (6) of the ASAS).<sup>24</sup> These rights, in contrast to the solutions adopted in Western European legislation, can be exercised by the NASC which is a legal person of public law, in a completely arbitrary manner, free from the obligation to justify the need for their exercise. The use of agricultural real estate acquired as a result of the exercise of the pre-emption right by the NASC is not subject to any control, either. In particular, the NASC is not obliged to use them agriculturally or to allocate them for sale or lease to farmers. On the other hand, the sanction of absolute invalidity of an agreement leading to the purchase of an agricultural real estate drawn up in breach of the pre-emption right (or the right to purchase) vested in the NASC is very serious – in fact, it even undermines the security of trade by giving the NASC overly far-reaching powers with regard to the cancellation of the transfer of the agricultural real estate.<sup>25</sup>

Another weakness of the Polish regulation of the right of pre-emption of agricultural real estate is also the relatively modest range of forms of this right. In the currently binding legal state, apart from the NASC, which in fact exercises the right of pre-emption only for control purposes, these rights are vested only in the lessee (Article 3 (1) of the ASAS) and the co-owner (Article 166 of the Civil Code) of agricultural real estate. Thus, only in the latter two cases does the statutory right of pre-emption actually serve to improve the structure of Polish agricultural farms. However, due to the irrational combination of the regulation of both these forms of pre-emption right with the general principles of purchasing real estate in Poland resulting from the ASAS, the practical significance of the pre-emption right of a lessee and co-owner of agricultural real estate is *de lege lata* more than modest.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> P.A. Blajer, *Public control of share deals in companies owning agricultural real estate in a comparative perspective*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2022, no. 2, p. 45 ff.

<sup>25</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania...*, p. 433. It is appropriate to share the view expressed by Professor Lichorowicz, that the sanction of absolute nullity of an act concluded in breach of the pre-emption right should be abandoned. Instead, the holder of the pre-emption right – whose rights have been infringed as a result of the conclusion by the obliged person with a third party of a contract infringing the pre-emption right – should be provided with the right to assume – as a result of the assumption of a unilateral declaration of will – the rights of a third party and thus acquire the real estate which is the subject of the contract. Cf. A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego...*, p. 281.

<sup>26</sup> For a detailed discussion on this topic, see P.A. Blajer, *Z rozważań nad aktualnym kształtem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2019, no. 2, p. 125 ff.

Despite the legislative attempts signalled above, neither the neighbourhood pre-emption right nor the family pre-emption right has been introduced into the Polish system of agricultural law, despite the fact that the practical usefulness and the need to apply these instruments for the improvement of the agrarian structure of Poland seems unquestionable.

## 2.5. Lease of agricultural real estate

The issue to which Professor Lichorowicz devoted particular attention was the question of agricultural lease. It is difficult to exhaustively enumerate the numerous criticisms that Professor Lichorowicz formulated towards the legal regulation of agricultural lease in Poland, or to be more precise, towards its almost complete lack, as well as the postulates that he made to change this unsatisfactory state of affairs.<sup>27</sup> In order to put the problem as succinctly as possible, it can be said that the basic proposal of Professor Lichorowicz, which had its roots in his comparative legal research, was the introduction in Poland of rational regulations in the field of legal control of lease transactions, whose instruments would refer to the control of ownership transactions (professional qualifications of the tenant, structural effects of concluding a tenancy agreement), and, moreover, would ensure adequate durability of the tenancy relationship and protection of the rightful rights of the tenant, as an entity actually using the agricultural real estate for agricultural production purposes.<sup>28</sup>

Therefore, it should be noted with regret that this rational postulate has not as yet been implemented by the Polish legislator. In Poland, there is no legal regulation that would implement the assumptions of a rational model of agricultural lease, in the shape of solutions adopted in Western European countries. The legal norms in force in this respect are rudimentary. To a slightly broader extent, the legislator regulates only the lease of state-owned agricultural real estate – pursuant to the provisions of Articles 38–40 of the aforementioned Act on management of agricultural real property of the State Treasury.<sup>29</sup>

The lease agreement also formally remains outside the scope of interest of the legislator who regulates only the ownership transactions concerning agricultural real estate in the ASAS. However, it should be emphasised that its

---

<sup>27</sup> In this respect, reference should be made first of all to the monograph: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986.

<sup>28</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, p. 85.

<sup>29</sup> More extensively: A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006.

regulations affect the situation of tenants of agricultural real estate in Poland, significantly weakening their position.<sup>30</sup> Moreover, a certain paradox is the circumstance that, in fact, the regulations of the ASAS contain a surrogate of public-legal control of the agricultural real estate lease, in the form of the obligation imposed on the purchaser of agricultural real estate to run the agricultural farm which the acquired real estate is a part of for the period of 5 years following the acquisition, and the prohibition to sell and give into possession to third parties (and thus also to lease) this real estate during the 5-year period referred to above (Article 2b (1)–(2) of the ASAS).

These obligations may, as a rule, be waived only by way of a consent to sell or give possession of the real estate, issued by the Director General of the NASC (Article 2b (3) of the ASAS). Thus, in this way, the NASC retains control over cases where the purchaser leases the real estate for a period of 5 years following the purchase. Moreover, due to the interpretation of the obligation of personal management of an agricultural farm (Article 2b (1) of the ASAS), adopted in the practice of trade, which is extremely unfavourable for tenants, assuming that the leased real estate is, as a rule, non-transferable due to the fact that its purchaser cannot fulfil this obligation, the attractiveness of leases from the point of view of owners of agricultural real estate has been further weakened.

Taking into account in this pessimistic picture of agricultural lease in Poland, the above-described insignificance of the tenant's right of pre-emption (Article 3 (1) of the ASAS) it is not difficult to draw the conclusion that the need to create a rational model of agricultural lease in Poland, which would regulate in particular the legal situation of tenants, enabling them to carry out their agricultural activity in peace, is, in the current legal and economic situation, even urgent.

## 2.6. Inheritance of agricultural farms

In the light of Professor Lichorowicz's conception, an element of a correctly formed model of agricultural real estate transactions is also rational regulations concerning inheritance of agricultural farms.<sup>31</sup> In this respect, Professor Lichorowicz repeatedly criticised the Polish regulations concern-

---

<sup>30</sup> More extensively: A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2022, no. 2, p. 269 ff.; P.A. Blajer, *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 1, p. 33 ff.

<sup>31</sup> A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad...*, pp. 47 ff.



ing this problem, in force in the years 1963–2001, which were eventually declared inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland by the well-known judgment of the Constitutional Tribunal of 31 January 2001.<sup>32</sup> In their place, he proposed the introduction into the Civil Code of a different model of farm inheritance, based on Swiss and French solutions. This model would consist in abandoning the special prerequisites of agricultural inheritance, allowing all heirs appointed on general principles to inherit a farm, while transferring the entire control of the inheritance process, protection of the existence of the inherited farm to the stage of inheritance division.<sup>33</sup> That solution should be accompanied by a substantial modification of the rules on inheritance division, in particular by reinforcing, during division, the position of heirs who, prior to the opening of the succession, had worked on the farm. These heirs should also be given preference as regards the rules on repayments due from the inherited farm (e.g. by being exempted from part of the repayments charged to them) and should be given access to favourable bank loans in order to make the repayments due to the other co-heirs as painless as possible.<sup>34</sup>

Similarly as it is in the case of other instruments mentioned in this work for the rational shaping of the transactions concerning agricultural real estate, also the postulates of Professor Lichorowicz in the field of *mortis causa* transactions are still waiting for their realisation. *De lege lata* the provisions of the ASAS introduce a certain regime of control of inheritance of agricultural farms, but it has on the one hand a purely controlling character, not serving the improvement of agrarian structures, and on the other hand – it is highly imperfect. As a rule, in the case where an agricultural real estate (or an agricultural farm) is inherited by virtue of a will by a person who is not a close relative of the testator and does not have the status of an individual farmer, the NASC may intervene by exercising its right to purchase an agricultural real estate or an agricultural farm (Article 4(1)–(2) of the ASAS).<sup>35</sup> However, this regulation remains dead in practice due to the lack of any sanction in the event of failure to notify the NASC of its right to purchase

---

<sup>32</sup> Ref. act P. 4/99; A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r.*, “Rejent” 2001, no. 9, p. 89.

<sup>33</sup> A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad...*, p. 48.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 51–52.

<sup>35</sup> K. Marciniuk, *Dziedziczenie gospodarstw rolnych a zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dokonane w kwietniu 2016 r.*, “Białostockie Studia Prawnicze” 2017, no. 4, p. 95 ff.

and – consequently – a widespread failure to comply with the obligation to notify. The right to purchase an agricultural real estate is also vested in the NASC at the stage of inheritance division, however, in this case its practical significance is again limited due to the exclusion of this right in a situation where the inheritance division takes place between close relatives or after statutory inheritance (Article 4(4) of the ASAS).

Apart from the abovementioned residual regulations concerning public law control of the *mortis causa* transactions, the provisions of the ASAS do not introduce any structural solutions aimed at a real protection of an inherited farm. Neither have such solutions been brought about by numerous modifications of the general inheritance law in recent years, consisting in the introduction into the Polish legal system of a number of interesting institutions, such as, in particular, specific bequest, succession administration and family foundation. Their significance for generational changes in agriculture and the protection of agrarian structures in the course of these changes, however, still remains negligible.<sup>36</sup>

### 3. Conclusions

The considerations carried out in this paper clearly show how little the Polish legislator uses the achievements of the most eminent representatives of the agricultural law science to create a rational model of agricultural real estate transactions. In spite of the introduction in recent years of a number of restrictive instruments of public law control, the tools discussed in this work that serve to improve the agrarian structure, remain to a significant extent not taken into account, or their legal regulation leaves much to be desired.

Instead of formulating at this point an extensive catalogue of *de lege ferenda* conclusions, we should therefore postulate that the Polish legislator, while working on the necessary modification of the principles of agricultural real estate transactions in Poland, should make extensive use of the achievements and results of the research of Professor Aleksander Lichorowicz, in which guidelines for the adoption of rational legal solutions will be found. It should be emphasised that the solutions postulated by Professor Lichorowicz have not lost their topicality and still constitute the starting point for the discussion on the future shape of the principles of agricultural real estate transactions in Poland.

---

<sup>36</sup> A. Makowiec, *Zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego*, Warszawa 2020; J. Bieluk, *Możliwość zastosowania instytucji fundacji rodzinnej w rolnictwie*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2023, no. 1, p. 81 ff.

## BIBLIOGRAPHY

- Bidziński M., Chmaj M., Uliasz B. (2017), *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń.
- Bieluk J. (2019), *Przekształcenia spółek kapitałowych a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Bieluk J. (2021), *Zastaw na udziałach i akcjach w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych – paradoks art. 3a ust. 3a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Bieranowski A. (2016), *Dekompozycja konstrukcji zasiedzenia w nowym reżimie ograniczeń nabycia własności nieruchomości rolnej – zagadnienia węzłowe i uwagi de lege ferenda*, “Rejent” no. 5.
- Biernat J. (2018), *Nabywanie nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia. Wybrane zagadnienia konstrukcyjne*, “Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” no. 1.
- Blajer P.A. (2015), *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Blajer P.A. (2019), *Z rozważań nad aktualnym kształtem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Blajer P.A. (2021), *Z prawnej problematyki obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej wynikających z art. 2b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Blajer P.A. (2022), *Public control of share deals in companies owning agricultural real estate in a comparative perspective*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Byczko S. (2017), *Ustawowe prawo pierwokupu udziałów i akcji spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych*, in: P. Księżak, J. Mikołajczyk (eds.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Czech T. (2024), *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Grykiel J. (2016), *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, “Monitor Prawniczy” no. 12.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1991), *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, “Studia Prawnicze” no. 3.
- Lichorowicz A. (1992), *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków.
- Lichorowicz A. (1993), *Zagadnienia dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego (ze szczególnym uwzględnieniem roli notariusza*, in: *Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, Poznań.
- Lichorowicz A. (1994), *Kodyfikacja zasad obrotu gruntami rolnymi w nowym szwajcarskim prawie gruntowym*, “Kwartalnik Prawa Prywatnego” no. 1.
- Lichorowicz A. (1996), *O nową regulację obrotu nieruchomościami rolnymi*, “Kwartalnik Prawno-Ekonomiczny” no. 1.

- Lichorowicz A. (1997), *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, "Rejent" no. 6.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Lichorowicz A. (2001), *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 I 2001 r.*, "Rejent" no. 9.
- Lichorowicz A. (2002), *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, "Studia Iuridica Agraria" vol. III.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" no. 2.
- Lichorowicz A. (2004), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, "Przegląd Legislacyjny" no. 3.
- Lichorowicz A. (2004), *Problem rodzinnego prawa pierwokupu w ustawodawstwie szwajcarskim i polskim*, in: R. Budzinowski (ed.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin 14 grudnia 2004 roku*, Poznań.
- Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, "Studia Iuridica Agraria" vol. V.
- Makowiec A. (2020), *Zapis windykacyjny gospodarstwa rolnego*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2017), *Dziedziczenie gospodarstw rolnych a zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dokonane w kwietniu 2016 r.*, "Białostockie Studia Prawnicze" no. 4.
- Pisuliński J. (2016), *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, "Rejent" no. 5.
- Suchoń A. (2006), *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań.
- Suchoń A. (2022), *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.



**PAWEŁ CZECHOWSKI**

Uniwersytet Warszawski, Polska  
e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-7124-5780

**ADAM NIEWIADOMSKI**

Uniwersytet Warszawski, Polska  
e-mail: aniewiadomski@uw.edu.pl  
ORCID: 0000-0002-0838-2686

## Renesans dzierżawy rolnej

The revival of agricultural lease

Rinascita dell'affitto agricolo

The article discusses the challenges facing agricultural lease in European and national regulations. It presents the rich achievements of the initiator of the research on lease, Professor Aleksander Lichorowicz. The authors emphasised the traditional role of lease and its peculiar civil law character, and highlighted the dualism of the regulation of the lease of private agricultural real estate and the agricultural real estate of the State Treasury. An assessment of the new function and challenges of lease in the context of the challenges of agricultural real estate turnover and the leaseholder's statutory right of first refusal has also been made and then followed by a discussion of the issues related to the social security of farmers, direct subsidies to the leased land, or other aid measures from public tributes. In conclusion, as *de lege ferenda* conclusions, the authors formulated proposals for legislative changes concerning agricultural lease.

**Keywords:** lease, agricultural real estate, agricultural law, agricultural real estate transactions, European agricultural law

L'articolo si propone di affrontare le sfide poste all'affitto di immobili agricoli nelle regolazioni europee e nazionali, presentando anche una ricca produzione scientifica del Professor Aleksander Lichorowicz, precursore della ricerca in questo ambito, in materia. Gli autori hanno fatto riferimento a un ruolo tradizionale dell'affitto e alla sua natura civilistica, e hanno anche sottolineato il dualismo delle regolazioni degli immobili agricoli privati e di quelli che sono di proprietà del Tesoro dello Stato. Inoltre, sono state valutate una nuova funzione e le sfide dell'affitto nel contesto delle sfide legate alle transazioni immobiliari agricole e al diritto di prelazione, che per legge spetta al locatario, all'assicurazione sociale degli agricoltori, ai contributi diretti per i terreni in affitto, e ad altri fondi di aiuto provenienti da tributi pubblici. Nella parte conclusiva, come conclusioni *de lege ferenda*, gli autori hanno formulato i postulati di proporre modifiche legislative in materia dell'affitto agricolo.

**Parole chiave:** affitto, immobili agricoli, diritto agrario, transazioni immobiliari agricole, diritto agrario europeo

## Wprowadzenie

Dzierżawa, będąca jedną z najważniejszych instytucji prawa rolnego, podlega kolejnym etapom ewolucji<sup>1</sup>. Jej niedoścignionym badaczem, którego analizy doprowadziły do powstania projektu ustawy o dzierżawie rolnej, jest Profesor Aleksander Lichorowicz. To on uczynił problem dzierżawy rolnej podstawowym zagadnieniem prawnym, prowadząc badania prawnoporównawcze<sup>2</sup> ukazujące dzierżawę na tle regulacji państw zachodnich<sup>3</sup>. Jego ocena umowy dzierżawy przyczyniła się do pogłębionych prac nie tylko naukowych, ale także legislacyjnych. Kilkakrotne „przymiarki” do stworzenia ustawy o dzierżawie wydają się w 2024 r. zmierzać ku realizacji tego, o co od lat postulował Profesor Lichorowicz, czyli odrębnej ustawy rolnej. To pokazuje prekursorski charakter Jego myśli zawartej w badaniach prowadzonych nad dzierżawą rolną.

Celem rozważań jest określenie wyzwań, jakie stoją przed dzierżawą rolną w perspektywie zmian prawnych w Unii Europejskiej i w Polsce. Tradycyjna rola dzierżawy jako prawa zobowiązaniowego jest niekwestionowana. Pojawiają się jednak nowe wyzwania związane z obrotem nieruchomościami rolnymi<sup>4</sup> i ustawowym prawem pierwokupu dzierżawcy; z ubezpieczeniem społecznym rolników; z dopłatami bezpośrednimi do dzierżawionych gruntów oraz innymi środkami pomocowymi pochodzącymi z danin publicznych. Nowa rola dzierżawy, znacznie wykraczająca poza kodeksowe ramy cywilistyczne, wymaga nowego podejścia do tej instytucji prawnej. Dzięki powszechności jej stosowania staje się ona jednym z głównych elementów kształtowania nie tylko struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ale także profilu produkcji rolniczej, opartej w dużej mierze o grunty dzierżawne.

---

<sup>1</sup> P. Czechowski, A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1999, nr 6, s. 2.

<sup>2</sup> W. Ziętara, *Rola dzierżawy nieruchomości rolnych w procesie przemian struktury obszarowej gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu” 1999, nr 268, s. 267 i n.

<sup>3</sup> A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1986, nr 118.

<sup>4</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. XII, s. 388 i n.; idem, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29–50.

Wyzwania stanowią także problemy, o których pisał Profesor Lichorowicz już czternaście lat temu<sup>5</sup>, np. zachowanie trwałości dzierżawy, w tym *numerus clausus* podstaw wypowiedzenia umowy dzierżawy przed końcem umowy, oraz określenie wzajemnych rozliczeń pomiędzy stronami dzierżawy, z uwzględnieniem pomocy uzyskiwanej przez dzierżawcę ze środków europejskich.

Ważnym, także obecnie, zagadnieniem jest sprawa ochrony dzierżawcy i naruszania jego praw. Postulowane rozszerzenie ochrony dzierżawcy na ochronę właścicielską dowodzi, jak dalekosiężne są wizje Profesora Lichorowicza.

Warta uwagi jest też konieczność uregulowania ochrony wydzierżawiającego, zwłaszcza w kwestii korzystania przez niego z możliwości pozostawiania w ubezpieczeniu społecznym rolników. Relacje między poszczególnymi ustawami idą obecnie już dalej niż klasyczne zagadnienia związane z kształtowaniem umownego prawa dzierżawy nieruchomości rolnych.

Dokonana przez Profesora Lichorowicza analiza dzierżawy jest dziś podstawą prowadzonych prac legislacyjnych. W 2024 r. powrócono bowiem do prac nad ustawą o dzierżawie ziemi<sup>6</sup>. Choć nie ma jeszcze publicznie dostępnego projektu, większość postulatów *de lege ferenda* wyrażanych od lat przez Profesora jest rozważana i niejednokrotnie przyjmowana<sup>7</sup>.

Wieloaspektowość dzierżawy rolnej i jej ważna rola na rynku nieruchomości rolnych pozwala stwierdzić, że następuje renesans dzierżawy rolnej w Polsce. Potrzeba jednak zaawansowanych przepisów prawnych i odrębnej ustawy, aby dzierżawa stała się prawem kompleksowym, odpowiadającym zapotrzebowaniu rolników w XXI wieku. Wyzwaniem będzie dookreślenie możliwych funkcji dzierżawy jako sposobu gospodarowania nieruchomościami rolnymi, ale także jej roli w obrocie tymi nieruchomościami<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 65–78.

<sup>6</sup> C. Siekierski przedstawia szczegóły ustawy o dzierżawie ziemi, topagrar.pl, <https://www.topagrar.pl/articles/doplatty-prow-i-vat/czeslaw-siekierski-przedstawia-szczegoly-ustawy-o-dzierzawie-ziemi-2510356> [dostęp: 19.05.2024].

<sup>7</sup> P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, w: *Materiały Seminarium pt. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich*, Szczecin 1998, s. 32.

<sup>8</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 7–30.



(w tym prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych<sup>9</sup>); w sferze podatkowej, w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników czy uzyskiwanej pomocy publicznej.

## 1. Tradycyjna rola dzierżawy – nowe wyzwania

W systemie prawa polskiego dzierżawa nieruchomości rolnych uregulowana jest wielotorowo. Trzon tej regulacji stanowi Kodeks cywilny, którego art. 693 wskazuje na *essentialia negotii* umowy dzierżawy<sup>10</sup> oraz jej najważniejsze warunki przedmiotowe<sup>11</sup>. W innych sprawach przepisy odsyłają do umowy najmu. Odesłanie to nie jest jednak zbyt fortunne w przypadku dzierżawy nieruchomości rolnych, gdyż odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących umowy najmu, czyli umowy typowo miejskiej, nie zawsze odpowiada warunkom rozwoju obszarów wiejskich. Do regulacji cywilistycznych odwołują się także pozostałe dwie analizowane ustawy. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ewentualna nowa ustawa o dzierżawie ziemi powinna albo odsyłać wprost do Kodeksu cywilnego i jego bogatego dorobku doktrynalnego i orzeczniczego<sup>12</sup>, albo formułując nowe rozumienie dzierżawy, zmienić Kodeks cywilny.

Regulacje dotyczące dzierżawy nieruchomości rolnych zawarte są też w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>13</sup>. Ustawa ta w art. 3 normuje ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych oraz liczne wyjątki od tego prawa<sup>14</sup>. Warto podkreślić, że od 2016 r. dzierżawcy przysługuje tylko prawo pierwokupu, o ile jest rolnikiem indywidualnym. Jest to odpowiedź na potrzeby gospodarcze Polski, ale wpisuje się także w europejską koncepcję rolnika aktywnego zawodowo, przeznaczając ziemię dla osób z odpowiednim przygotowaniem. Dzierżawa nieruchomości

---

<sup>9</sup> A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 270–281.

<sup>10</sup> W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975.

<sup>11</sup> A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 187–203.

<sup>12</sup> Wyrok SN z 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00, OSP 2004, z. 7–8, poz. 98; wyrok SN z 5 października 2012 r., IV CSK 244/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 64; wyrok SN z 16 kwietnia 2003 r., II CKN 6/01, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 114 z glosą krytyczną J. Szachułowicza, OSP 2004, nr 2, poz. 21.

<sup>13</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 423).

<sup>14</sup> A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 199–211.

rolnych zaliczana jest także do powierzchni gospodarstwa rodzinnego, co stanowi podstawowe rozwiązanie w kwestii określenia ram obrotu nieruchomościami rolnymi oraz możliwości ich nabycia. Przekroczenie przez potencjalnego nabywcę 300 ha użytków rolnych, do których zalicza się również grunty dzierżawione, co do zasady powoduje niemożność nabycia nieruchomości rolnej.

W końcu dzierżawa nieruchomości rolnych unormowana jest w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>15</sup>. Normuje ona dzierżawę jako jeden ze sposobów gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przewiduje dla niej co do zasady przetargowy i ograniczony tryb zawarcia umowy. Wskazuje też na istniejące ustawowe prawo pierwszeństwa do nabycia dzierżawionych nieruchomości. Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa przechodziła znamiennej ewolucję<sup>16</sup>. Obecnie jest najbardziej powszechnym sposobem gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>17</sup>.

Ze względu na wielkość dzierżawionych gruntów Skarbu Państwa przekraczających 1 mln ha dzierżawa stała się podstawowym mechanizmem zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce, a co za tym idzie – rolnictwa w ogólności<sup>18</sup>. Jednocześnie czynsz dzierżawny stanowi istotny element budżetu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także zasila budżet centralny.

Przed tak uregulowaną tradycyjnie dzierżawą nieruchomości rolnych stają nowe wyzwania, których część doskonale zidentyfikował Profesor Lichorowicz w przywoływanych publikacjach. Wyzwaniem jest jednolite unormowanie obu typów dzierżawy nieruchomości rolnych. Z pewnością trzeba pozostawić odmienny tryb zawierania umowy, wskazując na przetarg na dzierżawę z zasobu publicznego. Ale już choćby obowiązki i prawa dzierżawcy oraz wydzierżawiającego, sposób zapłaty czynszu, możliwości roz-

---

<sup>15</sup> Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 589).

<sup>16</sup> A. Szczurówna, E. Smolik, *Prywatyzacja mienia Zasobu WRSP w latach 1992–1997*, „Agroprzemiany” 1998, nr 1, s. 12–14.

<sup>17</sup> A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 90–106.

<sup>18</sup> B. Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Wrocław 2000; L. Szydłowski, B. Szydłowska, *Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz dzierżawa i sprzedaż ziemi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1994, nr 6, s. 36–42; W. Ziętara, *Dzierżawa jako podstawowy kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie – kierunki i doświadczenia*, w: B. Golonka (red.), *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn 1993, s. 72–84.

wiązania umowy dzierżawy przed terminem czy prawo pierwokupu powinny być uregulowane tak samo dla obu typów dzierżaw. Unormowania wymaga także kwestia następstwa prawnego w przypadku śmierci dzierżawcy – o co postulował Profesor Lichorowicz.

Ustawodawca, formując nowe przepisy, powinien połączyć zagadnienia umowy dzierżawy z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w jeden system dzierżawy ziemi, co mogłoby prowadzić do zniesienia różnic pomiędzy prawami dzierżawców, a także stworzenia takich samych mechanizmów zachowania równowagi konkurencyjnej na rynku rolnym.

Postulat połączenia i ujednoczenia przepisów dzierżawy nieruchomości rolnych w ramach jednej ustawy wymaga jednak szerszego spojrzenia na obrót nieruchomościami rolnymi i na sposoby gospodarowania nimi. Włączenie dzierżawy nieruchomości rolnych do odrębnej ustawy będzie wymagało redefinicji zasad nabywania nieruchomości rolnych w Polsce. Wyzwaniem będzie także umiejscowienie dzierżawy w systemie prawa europejskiego, przede wszystkim w regulacjach dotyczących pomocy finansowej<sup>19</sup> ze środków europejskich<sup>20</sup>.

Trzeba też zwrócić uwagę na wzrost liczby zawieranych umów dzierżawy prywatnej i utrzymujący się wysoki poziom dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Wskazuje to nie tylko na prawniczy renesans dzierżawy rolnej, ale także na zwiększenie znaczenia tego instrumentu prawnego jako wyznacznika przyszłości rolnictwa w Polsce. Pozyskanie nieruchomości rolnych dość niskim kosztem, czynszu dzierżawnego, wydaje się najciekawszym rozwiązaniem w obliczu kryzysu ekonomicznego produkcji rolnej i dość dużego rozchwiania cen produktów rolnych. Jednocześnie obecny stan zabezpiecza właścicieli nieruchomości rolnych przed utratą właściwości fizycznych nieruchomości z uwagi na ich trwałe zagospodarowanie przez dzierżawcę.

## 2. Nowe funkcje i wyzwania dzierżawy

Obecnie można jednak zaobserwować nowe funkcje dzierżawy związane przede wszystkim z realizacją postanowień prawa europejskiego w Polsce

<sup>19</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 326–334.

<sup>20</sup> A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1995, nr 5; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 30–45.

związanego z pomocą finansową dla rolników. Jedną z nowych funkcji dzierżawy jest dostarczanie dochodu innego niż klasyczny czynsz dzierżawny. Przejawia się on zwykle w pozyskiwaniu płatności bezpośrednich<sup>21</sup>. Co do zasady są one adresowane do rolników aktywnych zawodowo, czyli standardowo w tym przypadku dzierżawców, ale z uwagi na różne postanowienia umowy dzierżawy, przede wszystkim te zawierane w warunkach wiejskich w formie ustnej, część płatności bezpośrednich przypada wydzierżawiającemu. Taki stan rzeczy należy ocenić negatywnie, jako stanowiący obejście prawa europejskiego.

Dzierżawa stanowi też ważny element nowych unormowań dotyczących ekoschematów we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027. Te kolejne środki pomocowe, ponownie jak płatności bezpośrednie, powinny pozostać przy podmiocie, który rzeczywiście prowadzi działalność rolniczą na danym gruncie, a nie trafiać do wydzierżawiającego jako dodatek do czynszu dzierżawnego. Projektowana w 2024 r. ustawa wydaje się wychodzić naprzeciw tym postulatom. Z zapowiedzi publicznych wynika, że nie będzie żadnego mechanizmu prawnego, który by umożliwił korzystanie ze środków pomocowych innemu podmiotowi niż rzeczywiście prowadzący działalność rolniczą dzierżawca nieruchomości rolnych.

Nową funkcją dzierżawy jest też jej oddziaływanie na inne środki pomocowe pochodzące ze środków publicznych. Przykładem mogą być dopłaty do paliwa czy inne środki, np. związane z pomocą suszową. Są one przeznaczone dla właścicieli nieruchomości rolnych. W przypadku dzierżawy rzeczywistym adresatem pomocy powinien być dzierżawca, bo to on, prowadząc działalność rolniczą, ponosi koszty i ryzyko związane z produkcją rolą.

Wyzwaniem może być połączenie mechanizmów pomocowych przeznaczonych dla właścicieli nieruchomości rolnych i przekierowanie ich do dzierżawców. Wymagałoby to jednak kontroli umów dzierżaw rolnych i stworzenia rejestru dzierżawców, którzy mogliby być zidentyfikowani jako beneficjenci pomocy publicznej.

Dzierżawa rolna w nowych założeniach będzie mieć także wpływ na ubezpieczenia społeczne rolników. Właściciel nieruchomości, oddając wszystkie swoje nieruchomości rolne w dzierżawę, nie może podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników, mimo długiego stażu ubezpieczeniowego. Wymaga to unormowania umożliwiającego pozostanie przez wydzierżawiającego w systemie ubezpieczeń społecznych rolników.

---

<sup>21</sup> J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 599–616.

Nowe funkcje dzierżawy nieruchomości rolnych wymagają kompleksowej oceny. Wielość regulacji, z którymi powiązana jest dzierżawa, zakłada konieczność stworzenia nowej ustawy o dzierżawie rolnej, co swego czasu postulował Profesor Lichorowicz. Trzeba jednak dokonać tego ostrożnie, mając wizję rozwoju całego rolnictwa w Polsce, gdzie dzierżawa staje się jednym z podstawowych mechanizmów zmiany struktury agrarnej.

## Podsumowanie

Przedstawione rozważania prowadzą do kilku wniosków. *De lege ferenda* dzierżawa nieruchomości rolnych wymaga kompleksowej regulacji ustawowej zarówno w jej tradycyjnym znaczeniu, jak i tym, które musi odpowiadać na nowe zjawiska społeczno-gospodarcze. W tym zakresie warto docenić wizjonerstwo Profesora Aleksandra Lichorowicza, autora jednego z takich projektów. Uczony ten już kilkadziesiąt lat temu dostrzegł wyzwania, jakie stoją przed dzierżawą rolną. Wyzwania te wprawdzie się zmieniły, ale ich trzon pozostał niezmienny. Obecnie trwające prace nad ustawą o dzierżawie ziemi<sup>22</sup> zapowiadają wzrost znaczenia tej formy gospodarowania nieruchomościami rolnymi.

Jednym z istotnych rozwiązań jest zabezpieczenie dzierżawcy. Przede wszystkim powinna być szczegółowo uregulowana kwestia wzajemnych rozliczeń. Długotrwale dzierżawy nieruchomości rolnych wymagają inwestycji chociażby w meliorację gruntu czy podniesienie jego klasy bonitacyjnej. Tak jak postulował Profesor Lichorowicz, rozwiązania te powinny znaleźć się w przyszłej ustawie.

Wyzwaniem będzie także określenie roli dzierżawcy i przysługujących mu środków pomocowych z Unii Europejskiej. Należy uregulować kwestię dopłat bezpośrednich i płatności pozostałych, korzystając np. z ekoschematów na rzecz dzierżawcy. Pomoże to w określeniu aktywnego rolnika. Pozwoli też efektywniej wykorzystać środki pomocowe przeznaczone dla podmiotów rzeczywiście prowadzących produkcję rolną. W tym kontekście należy jasno określić wysokość czynszu dzierżawnego, uniezależniając go od wysokości otrzymywanej pomocy.

Innym wyzwaniem jest przygotowanie zamkniętego katalogu możliwości przedterminowego rozwiązania umowy dzierżawy. Zapewni to bezpie-

---

<sup>22</sup> C. Siekierski: *rozpoczęły się intensywne prace nad ustawą o dzierżawie*, farmer.pl, <https://www.farmer.pl/fakty/siekierski-rozpoczely-sie-intensywne-prace-nad-ustawa-o-dzierzawie,146173.html> [dostęp: 19.05.2024].

czeństwo dzierżawcy i pozwoli w dłuższym terminie planować inwestycje. Powinno też chronić wydzierżawiającego i pomóc znaleźć określenia, które pozwolą mu się rozstać z nierzetelnym dzierżawcą nieruchomości rolnych.

Ustalenie wspólnych ram dla dzierżawy prywatnej i dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa będzie kolejnym wyzwaniem, przed którym stanie polski ustawodawca. O ile samo zawarcie umowy powinno mieć różne tryby, o tyle wykonywanie umowy, sposób jej rozwiązania czy prawo pierwokupu powinny być uregulowane tak samo. Obecnie możemy bowiem mówić o dwóch reżimach prawnych dzierżawy.

Dzierżawa nieruchomości rolnych z pewnością przeżywa renesans. Stanowi ona atrakcyjne finansowo źródło korzystania z nieruchomości rolnych zarówno dla wydzierżawiającego, jak i dzierżawcy. Należy rozwijać tę formę władania nieruchomością, zapewniając dzierżawcy ochronę podobną do ochrony prawa własności. Ochrona dzierżawcy nie może wynikać tylko z postanowień umowy. Trzeba postulować rozszerzenie ochrony dzierżawcy nieruchomości rolnych.

Ustawowo należałoby też zabezpieczyć kwestię dziedziczenia praw wynikających z umowy dzierżawy, co podkreślał Profesor Lichorowicz. Długotrwałe dzierżawy nieruchomości rolnych są obecnie częścią wielkich gospodarstw rolnych. Śmierć dzierżawcy mogłaby oznaczać nie tylko zakończenie umowy, ale także koniec istnienia całego gospodarstwa rolnego. Dzierżawa nieruchomości rolnych, stając się podstawowym instrumentem gospodarowania nieruchomościami rolnymi, wymaga odrębnej regulacji *mortis causa*.

Przedstawione wyżej wyzwania dla dzierżawy nieruchomości rolnych, ukazane przez pryzmat dorobku i pomysłów Profesora Aleksandra Lichorowicza, nie wyczerpują złożoności tematu. Temat dzierżawy nieruchomości rolnych dowodzi, jak skomplikowany system stanowi obecnie prawo rolne, które jest już nie tylko prawem ziemi, ale wpisuje się w szereg rozwiązań prawa europejskiego i krajowego. Ustawowe unormowanie dzierżawy rolnej może rozpocząć jej nową epokę ewolucyjną w procesie jej renesansu.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D. (2022), *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P. (1998), *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, w: *Materiały Seminarium pt. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle standardów europejskich*, Szczecin.
- Czechowski P., Lichorowicz A. (1999), *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” nr 6.

- Czechowski P., Niewiadomski A. (2009), *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2012), *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.
- Lichorowicz A. (1986), *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawnoporównawcze)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” nr 118.
- Lichorowicz A. (1995), *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 5.
- Lichorowicz A. (2002), *W kwestii modelu prawnego ustawowego prawa pierwokupu*, „Studia Iuridica Agraria” t. III.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 17 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” z. XII.
- Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Lichorowicz A. (2008), *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2009), *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Pańko W. (1975), *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa.
- Suchoń A. (2005), *Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Suchoń A. (2007), *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI.
- Szczurówna A., Smolik E. (1998), *Prywatyzacja mienia Zasobu WRSP w latach 1992–1997*, „Agroprzemiany” nr 1.
- Szydłowski L., Szydłowska B. (1994), *Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych oraz dzierżawa i sprzedaż ziemi*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 6.
- Tańska-Hus B. (2000), *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Wrocław.
- Ziętara W. (1993), *Dzierżawa jako podstawowy kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie – kierunki i doświadczenia*, w: B. Golonka (red.), *Przemiany własnościowe w rolnictwie. Materiały konferencyjne*, Olsztyn.
- Ziętara W. (1999), *Rola dzierżawy nieruchomości rolnych w procesie przemian struktury obszarowej gospodarstw rolniczych w Polsce*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu” nr 268.

**ALBERTO GERMANÒ**

Università La Sapienza, Roma, Italia  
e-mail: albertoger36@gmail.com  
ORCID: 0009-0003-5707-1408

## Sulla nozione di azienda agricola nel diritto dell’Unione europea\*

On the concept of an agricultural holding  
in European Union law

L’autore esamina la questione che è stata sottoposta all’esame della Corte di giustizia e che verte sul problema se possa definirsi “azienda” l’organizzazione del vinicoltore che coltiva anche vigneti altrui presi in affitto e che si serve di una pressa altrui utilizzata, però, sotto il suo controllo e la sua responsabilità. E ciò al fine di potere utilizzare legittimamente i termini specifici di cui all’allegato VI del Reg. delegato 2019/33 secondo quanto stabilito dall’art. 54, par. 1, comma 2, del detto regolamento.

**Parole chiave:** azienda, azienda vinicola, indicazione del vino, condizioni specifici

The author analyses the question that has been referred to the Court of Justice on whether a winemakers’ organisation which cultivates vineyards leased from other parties and uses the work of other persons under its control and responsibility can be defined as a “holding.” Proper interpretation of this is required in order to lawfully apply the specific terms set out in Annex VI of Delegated Regulation 2019/33 in accordance with Article 54(1)(2) of that Regulation.

**Keywords:** holding, winery, wine designation, specific conditions

---

**1. Nel diritto dell’Unione europea una definizione generale di “azienda” è rinvenibile, oggi, nel Reg. (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021 recante**

---

\* Questo mio scritto è un omaggio ad Aleksander Lichorowicz. Ricordando le ore trascorse insieme nei locali dell’IDAIC in piazza d’Azeglio, a Firenze, discutendo di diritto. E con il ricordo del 16 dicembre 1988, in una giornata con la neve, in Cracovia.



norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune. L'art. 3 del detto Regolamento, pur precisando che le definizioni ivi dettate si intendono "ai fini del presente regolamento", stabilisce al punto 2 che per azienda si intendono "tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro"<sup>1</sup>.

Si rileva che nessuna definizione di azienda era contenuta nell'art. 3 del vecchio Reg. 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati agricoli; però tale articolo rinviava, per le definizioni, a quelle contenute nel Reg. 1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune. Ed era questo regolamento che, all'art. 4, definiva l'azienda come "tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro".

Da quest'ultima definizione si ricavano sicuramente tre dati, quegli stessi tre dati che oggi si ricavano dalla vigente definizione del 2021: 1) l'azienda è un "complesso" di singole parti che costituiscono un intero<sup>2</sup>, posto che si dice "tutte le unità"; 2) l'azienda agricola è gestita da un solo gestore, dato che si dice "un agricoltore"; 3) l'azienda agricola che interessa il diritto dell'Unione europea è situata, tutta quanta, nel territorio di uno solo Stato membro, dato che si dice "nel territorio di *uno stesso Stato membro*".

Il terzo dato non ha bisogno di alcuna precisazione: quali siano gli attuali 27 Stati membri dell'Unione europea è di comune conoscenza. Quanto al significato di "agricoltore" di cui al secondo dato, si prende atto che al punto 1 del detto art. 3 del Reg. 2021/2115 è definito l'agricoltore come colui –

<sup>1</sup> Nella traduzione francese è detto che per *exploitation* si intende "l'ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur, qui sont situées sur le territoire d'un même Etat membre". Nella traduzione spagnola è detto che per *explotación* si intende "todas las unidades utilizadas para actividades agrícolas administradas por un agricultor y situadas en el territorio de un mismo Estado miembro". Anche nella traduzione inglese è detto che per *holding* si intende "all the units used for agricultural activities and managed by a farmer situated within the territory of the same Member State". Il punto centrale è il termine *unità, unité, unidad, unit*.

<sup>2</sup> L'unità presuppone l'esistenza di "parti" o "porzioni" in cui si divide, appunto, un tutto unico. Marco Giuniano Giustino, storico romano del 3° sec. d.C., diceva nella *Epitoma Historiarum Philippicarum Trogi Pompei* (Riassunto delle Storie filippiche di Pompeo Trogo): "si mundi quae nunc partes sunt, aliquando unitas fuit" ["se quelle cose che ora sono *parti* del mondo, furono un tempo un tutto solo ed unico" (quindi, le *res*, parti del mondo come totalità)]; riportato (anche) in E. Bianchi, R. Bianchi, O. Lelli (a cura di), *Dizionario illustrato della lingua latina*, Firenze 1984, p. 1640. Anche il *Collins Advanced Dictionary of English*, Glasgow 2009, p. 1713, spiega il termine *unit* così: "a unit is one of the parts that a textbook is divided into": quindi, "parti", "porzioni" [nella specie, di un libro].

persona fisica o giuridica o gruppo di persone fisiche o giuridiche – che “esercita un’attività agricola quale determinata dagli Stati membri”, e più precisamente determinata “in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati” sia attraverso l’allevamento di animali o la coltivazione, sia attraverso il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione (così l’art. 4, par. 2, Reg. 2021/2115). Dunque, poiché con il secondo dato si fa un rinvio alla definizione di agricoltura come determinata da ogni singolo Stato membro con riguardo all’allevamento, alla coltivazione, al mantenimento del terreno in modo idoneo all’allevamento o alla coltivazione, esso è un dato che, ai fini di questo mio saggio, non interessa<sup>3</sup>. Invece è il primo dato che qui mi interessa, perché ne tratta la sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2023, in causa C-354/22, Weingut c. Land Rheinland-Pfalz, la sentenza che mi ha sollecitato questo scritto.

Dunque, cosa sono “tutte le *unità* – l’ensemble des *unités*; todas las *unidad*es; all the *units* – usate per attività agricole e gestite da un agricoltore e situate nel territorio di uno stesso Stato membro?

2. Nell’Ordinamento giuridico italiano dell’agricoltura, un complesso di beni gestito da un soggetto può dar luogo o a un complesso pertinenziale o fondo attrezzato (art. 817 c.c.), oppure a un’azienda, ovvero sia, come recita l’art. 2555 c.c., il “complesso dei beni organizzati dall’imprenditore per l’esercizio dell’impresa”. Se il primo è creato dal proprietario del fondo che al suo servizio o al suo ornamento ha posto delle “cose”, il secondo è creatura dell’imprenditore e che, a differenza del primo, è costituito, non solo da “cose” corporali, ma anche da altre entità come beni immateriali, diritti, servizi, contratti che accedono al fondo per ottenere utili e profitti imprenditoriali<sup>4</sup>. In ultima analisi, nel diritto italiano – che dal 1942 non ha più uno specifico codice commerciale – sono considerati, in due diversi

<sup>3</sup> Al riguardo v. A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2014, p. 199 ss. È, in sostanza, il requisito dell’unisoggettività, di cui tratta l’art. 2135 del codice civile italiano in relazione al legame tra attività connesse e attività agricole principali: cfr. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2022, p. 91 ss.

<sup>4</sup> René Savatier, nel 1959, e Charles Reich, nel 1964, prendevano in considerazione anche i “privilegi”, i contingentamenti, le concessioni, le autorizzazioni, le “largess”, definendoli, rispettivamente, “biens patrimoniaux” o “new properties”, anch’essi rilevanti in modo oggettivo, perché funzionalmente coordinati all’esercizio di un’attività imprenditoriale e goduti in modo mediato attraverso la costituita organizzazione aziendale. R. Savatier, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d’aujourd’hui*, Paris 1959, p. 108; Ch. Reich, *The New Properties*, “The Yale Law Journal” 1964, no. 5, p. 733.

articoli, due distinti *complexi* di beni, uno è il fondo attrezzato (il *fundus instructus* di Ulpiano, nel Digesto 33,7,8), un altro è l'azienda<sup>5</sup>. E l'azienda risulterebbe – secondo alcuni autori – in una pluralità di beni giuridicamente disarticolati nonostante la loro unità sotto il profilo economico, oppure – secondo altri autori – in una *universitas*, cioè in un'altra cosa di per sé stessa, in un *nuovo* oggetto e come tale regolato<sup>6</sup>. Comunque è chiaro che l'azienda – quale complesso di beni – è un istituto diverso dall'impresa che è attività ex art. 2135 o ex art. 2195 del codice civile italiano, complesso che è creazione, appunto, del titolare dell'impresa.

3. Anche nel diritto francese – che ha distinte codificazioni per il diritto civile, il diritto commerciale e il diritto “rurale” – si fa distinzione tra l'*exploitation-bien* e l'*exploitation-activité*, perché è ben chiara la distinzione tra l'operazione con cui il titolare del diritto di proprietà del fondo crea, tra il fondo e le cose e gli animali, un rapporto in modo stabile “per il servizio e la coltivazione di [questo] fondo (art. 524 code civil) sicché tali cose e tali animali diventano beni “immeubles par destination” protette, giuridicamente, dalle stesse norme del *code civil* che regola il diritto di proprietà sul “fonds de terre”, rispetto all'operazione con cui l'agricoltore organizza i beni e i diritti che, uniti nel “fonds de culture”, gli servono alla produzione e che trovano la regolamentazione, quanto all'agricoltura, nel *code rural* che contiene le regole applicabili all'attività agricola e a coloro che la praticano<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Si noti che il complesso pertinenziale è *somma* di utilità, mentre il complesso aziendale è *sintesi* di utilità, ma entrambi sono caratterizzati da un'unica vicenda giuridica per propagazione degli effetti dalla cosa principale alle cose accessorie nel primo (art. 818 c.c.) e per la sussunzione dei vari beni nel “tutto” del secondo (art. 2556 c.c.).

<sup>6</sup> A tal fine è utile ricordare che nel diritto romano il giurista Sesto Pomponio del 2° sec. d.C. distingueva (nel suo liber 30 ad Sabinum, riportato in Digesto 41, 3, 30) le *res in corpora unita* (le cose semplici), in *corpora ex contingentibus* (le cose composte, in cui vi è una coerenza *fisica* che fa dei vari elementi, ad esempio di un edificio o di una nave, una cosa sola) e in *corpora ex distantibus* (le cose complesse, in cui la coerenza è *funzionale* ed è ciò che lega assieme varie cose che il diritto considera come se fosse una sola, ad esempio un gregge, una biblioteca). La particolarità della cosa complessa (cioè della *res ex distantibus*) è data dal fatto che da una *pluralità ontologica* di cose si passa a un'*unitaria considerazione logica*, e che è il diritto quello che opera questa specifica considerazione, nel senso che è per il diritto che le *varie cose* sono considerate *una* (sola) cosa e *un* (nuovo) oggetto e come tale regolate. Sul punto v. D. Barbero, *Le universalità patrimoniali. Universalità di fatto e di diritto*, Milano 1936. Cfr. anche R. Tommasini, *Contributo alla teoria dell'azienda come oggetto di diritti*, Milano 1986.

<sup>7</sup> Cfr. in argomento A. Germanò, E. Rook Basile, *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano 1988, p. 33 ss.; E. Rook Basile, *Code rural*, in: *Digesto*, Torino 1988.

Anche nel diritto spagnolo – anch'esso distinto in *código civil* e *código de comercio*<sup>8</sup> – rinveniamo qualcosa di simile al diritto italiano. L'argomento è, dunque, anche qui quello dei “beni” che l'agricoltore spagnolo organizza per l'esercizio della sua attività agricola. O, meglio, il problema è se, con riferimento all'attività agricola esercitata in forma imprenditoriale, si possa parlare di azienda, e dunque di azienda agraria, o se invece si debba ancora ammettere, in agricoltura, la perfetta giustapposizione del fondo rustico attrezzato rispetto all'azienda commerciale: in altre parole, la questione è se “azienda” sia un concetto che pertiene solo al diritto commerciale spagnolo, perché è un complesso di beni che non accedono semplicemente al fondo rustico.

Nei codici spagnoli non vi è distinzione normativa tra impresa e azienda, ma leggi e sentenze sempre di più parlano di “*explotación*”, “*establecimiento*”, “*negocio*”, “*fondo de comercio*”, “*tienda*”, “*casa comercial*” o “*hacienda*” per indicare il complesso di beni con il quale l'imprenditore esercita la sua impresa; e la dottrina spagnola afferma che “*el establecimiento, [è] instrumento al servicio de la actividad económica, [sicché] entra en la categoría de los bienes instrumentales con valor económico*”<sup>9</sup>; in tal modo mi sembra che sempre più la dottrina spagnola si orienti a separare l'aspetto soggettivo da quello oggettivo ogni volta che si serve, per indicare detti aspetti, dell'unico termine “*empresa*” che era già usato in modo indifferenziato per designare tanto ciò che noi italiani chiamiamo impresa, quanto ciò che noi chiamiamo azienda. Ma, per la presenza dei due codici, nel diritto spagnolo il problema non è quello delle definizioni. L'operatore agricolo che produce per il mercato è, come nell'Ordinamento italiano, un imprenditore non-commerciale, ovverosia, per usare il linguaggio del diritto spagnolo, è un “*empresario civil*”.

**4.** Ciò che ora mi preme mettere in evidenza è che il diritto italiano, come quello francese e quello spagnolo, pur prevedendo che l'azienda è un “complesso”, non specificano che è un complesso di “unità”: cioè non usano il termine “unità”, come invece fa l'art. 3 del Reg. 2021/2115 che si riferisce a “tutte le unità”, allo “*ensemble des unités*”, a “*todas las unidades*”, ma il più generico termine di “bene”<sup>10</sup>. Si deve intendere che “unità” corrisponde a “beni”?

<sup>8</sup> Il codice di commercio spagnolo, che risale al 1885, è stato aggiornato nel 2023.

<sup>9</sup> R. Uria, *Derecho mercantil*, Madrid 2001.

<sup>10</sup> L'inizio del punto 2 dell'art. 3 del Reg. 2021/2115 recita in lingua polacca: “*gospodarstwo oznacza wszystkie składniki*”; se *składniki* fosse traducibile in italiano – come fa il

Probabilmente sì, perché l'azienda, l'*exploitation-bien*, l'*establecimiento* può comprendere anche beni, *biens*, *bienes* non solo corporali ma altresì immateriali e diritti e servizi e contratti, che, integrandosi, costituiscono un tutto unico. Le "unità" sono, in altre parole, "porzioni del mondo"<sup>11</sup>, e quindi va rigettata l'idea, che immediatamente sovviene alla mente, secondo cui il termine "unità" sarebbe espressione di qualcosa da intendere in senso territoriale. E così forse dovremmo correttamente concludere se ci si riferisse soltanto all'*azienda vitivinicola*, dato che l'art. 54 del Reg. delegato 2019/33 stabilisce che i termini elencati nel suo allegato VI con riferimento a siffatta azienda<sup>12</sup> sono utilizzabili "soltanto se il prodotto vitivinicolo è ottenuto *esclusivamente* da uve vendemmiate *in vigneti* coltivati da tale azienda e la vinificazione è *interamente* effettuata *nell'azienda*". E in maniera più chiara è la formula nella lingua francese: "ces mentions ne sont utilisées que si le produit de la vigne est élaboré exclusivement à partir de *raisins récoltés dans les vignobles* cultivés par cette exploitation et si la vinification est entièrement effectuée dans cette exploitation". Sicché saremmo indotti, *prima facie*, a riferire il termine "unità" a particelle di terreno che si integrano fra loro.

5. Il caso oggetto della sentenza della Corte di giustizia in commento era il seguente: il titolare di un'azienda viticola situata a Zell (Germania) produceva vino con uve provenienti non solo dai propri vigneti nella regione della Mosella, ma anche da altri vigneti, siti sempre nella regione della Mosella, ma a 70 chilometri da Zell; questi altri vigneti costui li aveva presi in affitto da altro agricoltore. Ma più in particolare veniva detto che questo affittuario, oltre a raccogliere l'uva nei vigneti affittati, aveva anche il diritto di utilizzare l'impianto di pressatura, sito su un'altra particella dell'affittante, per un periodo di 24 ore dalla vendemmia. E, ancor più in particolare veniva accertato che la pressatura doveva farsi secondo le pratiche enologiche dettate dall'affittuario, ma con personale dell'affittante.

Il vino, così ottenuto, veniva messo in commercio dall'affittuario, utilizzando il termine "Weingut". Il problema sottoposto al giudizio della Corte era se detta denominazione fosse legittima, dato che il vino così denominato proveniva da uve coltivate anche su terreni di proprietà altrui, cioè dell'af-

---

traduttore automatico Google – nella parola "ingredienti", la disposizione in lingua polacca meglio corrisponderebbe alla mia deduzione secondo cui la parola "unità" del regolamento europeo significa "beni".

<sup>11</sup> Cfr. quanto si è detto *supra*, a nota 2, citando il vocabolario italiano e quello inglese.

<sup>12</sup> L'allegato VI, per quanto riguarda la Germania, elenca i termini: Burg, Domane, Kloster, Schloss, Stift, Weinbau, Weingartner, Winzer, e, appunto, *Weingut*.

fittante, e pressate con una pressa dell'affittante. Poteva, cioè, affermarsi che il prodotto vinicolo fosse ottenuto esclusivamente da uve vendemmiate in vigneti coltivati nell'azienda [quella del vinicoltore che vendemmiava anche su vigneti presi in affitto] e che la vinificazione (che comprende la pressatura) fosse interamente effettuata nell'azienda, le uniche condizioni per potere utilizzare legittimamente il termine "Weingut"?

Nel caso di specie, se da un lato si rilevava che la pressatura delle uve coltivate sul fondo preso in affitto avveniva su una particella territoriale dell'affittante e con personale di costui, tuttavia, da un altro lato, si rilevava che la direzione effettiva, la sorveglianza e la responsabilità della pressatura incombevano sull'affittuario. Può affermarsi che in un simile caso si abbia un'unica azienda, cioè un complesso di "tutte le unità usate per l'attività agricola" di vitivinicoltura da parte di un solo soggetto, cioè dall'affittuario di altrui vigneti e utilizzatore di una pressa altrui?

Già la Corte di giustizia, nelle sentenze del 14 ottobre 2010 in causa C-61/09 e del 2 luglio 2015 in causa C-422/13, aveva affermato che un'unità di produzione presa in affitto può essere collegata all'azienda dell'agricoltore affittuario. Ed è certo che nel sistema giuridico italiano non si è mai escluso che nell'azienda di un agricoltore possano rientrare anche altre particelle di terra prese in affitto<sup>13</sup>.

La questione che, però, rimane è se un siffatto collegamento si verifichi anche quando si tratti di un impianto di pressatura che, nella specie, viene preso in locazione per una durata di 24 ore dopo la vendemmia e quando la pressatura si svolga, pur secondo le pratiche enologiche dell'affittuario, con personale del locatore.

<sup>13</sup> Il rilievo dell'integrazione, nel complesso dei fondi rustici propri, di fondi rustici altrui può essere dedotto, nel diritto dell'Unione europea, qualora si tenga presente la (originaria) normazione sul diritto di reimpianto. Sotto la vigenza del Reg. 1234/2007 sull'OCM unica, si stabiliva, con riguardo all'utilizzo e al trasferimento dei diritti di reimpianto, che questi utilizzi potessero essere parzialmente o totalmente trasferiti da una a "un'altra azienda all'interno dello stesso Stato membro" (art. 85-decies, Reg. n. 1234/2007). Nel diritto italiano ancor più si trova conferma dell'integrazione di altri terreni nell'estensione della terra originaria, quando l'art. 5-bis del d.lgs. 18 febbraio 2001 n. 228 (come introdotto dall'art. 7 del d.lgs. 29 marzo 2004 n. 99) prevede che, a raggiungere il livello minimo di redditività del c.d. *compendio unico*, possano concorrere, con i terreni già di proprietà di colui che vuole costituire il compendio unico, nuovi terreni agricoli (anche non-confinanti ma "contigui") da lui acquistati. Ma è proprio con riguardo all'azienda che l'art. 10 dello stesso d.lgs. 99/2004 prevede l'ipotesi della *ricomposizione aziendale* – lo *Zupacht* tedesco – per la cui incentivazione sono previsti contratti di affitto che siano diretti a realizzare l'accorpamento aziendale delle particelle finitime dell'agricoltore, allorché è stabilito che siffatti contratti di affitto di altrui terreni siano registrati con il pagamento dell'imposta in misura fissa.

Orbene, a leggere la sentenza in commento ci si accorge senza problemi che per la Corte non vi è dubbio che si abbia, qui, un'unica azienda (quella dell'affittuario) anche se essa non è limitata ai soli terreni di proprietà di costui ma può estendersi a vigneti da lui presi in affitto finanche se situati in luogo lontano da quello in cui il detto soggetto possiede i propri vigneti<sup>14</sup>. Solo che a leggere con attenzione la sentenza, ci si rende conto che in ultima analisi la Corte di giustizia si chiedeva se vi fosse un'unica azienda – quella del viticoltore affittuario dei vigneti altrui e locatario della pressa delle uve in essi raccolte – anche quando, come nella specie, ricorresse il contratto di locazione di una pressa che era situata su un terreno del locatore (che era l'affittante degli altri vigneti) e che alle operazioni della pressatura era addetto personale di detto locatore.

Se l'azienda è un complesso di "unità" e se queste – come si è detto e come è da ritenersi – non sono da intendersi come porzioni di spazio territoriale, ma come "elementi del mondo" che si integrano tra loro fino a costituire un tutto unico, si può ben concludere che elemento di tale insieme sia anche il contratto di utilizzazione delle pressa. Ed è certo che nel diritto italiano l'azienda non è costituita dai soli terreni in cui si svolge l'attività agricola, ma altresì da beni immateriali, da diritti e da servizi, e anche da contratti<sup>15</sup>.

**6.** Quale, allora, è la risposta della Corte? Perché ci sia l'azienda del vinicoltore autorizzato ad utilizzare il termine Weingut per designare il vino da lui ottenuto su vigneti presi in affitto e con uve pressate nella pressa altrui sita in una altrui particella, è necessario che l'impianto di pressatura sia messo a disposizione esclusiva dell'azienda vinicola dell'affittuario per il tempo necessario all'operazione di pressatura e che l'affittuario assuma la direzione effettiva, il controllo stretto e permanente e la responsabilità di tale operazione. Solo in tal caso può dirsi che la vinificazione è stata interamente effettuata nell'azienda viticola del vinicoltore, affittuario di vigneti altrui e locatario di una pressa altrui; solo in tal caso costui è autorizzato a utilizzare il termine "Weingut" per indicare il proprio vino.

**7.** Il mio commento è a Corte di giustizia UE, Sez. V, 23 novembre 2023, in causa C-354/22 – Regan, pres.; Ilesic, est.; Campos Sánchez-Bordona-Weingut A c. Land Rheinland-Pfalz, segnalata con i seguenti dati: "Produzione, commercio e consumo – Agricoltura – Organizzazione comune dei

<sup>14</sup> Nel caso di specie a 70 chilometri da Zell, ma nella stessa valle della Mosella.

<sup>15</sup> Ecco, appunto, anche da contratti.

mercati – Etichettatura e presentazione nel settore vitivinicolo – Regolamento delegato (UE) 2019/33 – Indicazione dell’azienda viticola che effettua la vinificazione – Affitto di vigneti altrui e locazione dell’impianto di pressatura presso un’altra azienda viticola – Vinificazione effettuata interamente nell’azienda viticola del vinicoltore affittuario dei vigneti altrui e locatario della pressa altrui”, e con la seguente massima (non ufficiale): “Per potere utilizzare gli specifici termini dell’allegato VI del Reg. delegato 2019/33 della Commissione per quanto riguarda la protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, occorre che il vino provenga dalle uve raccolte esclusivamente nei vigneti dell’azienda e che la vinificazione avvenga interamente nell’azienda. E ciò si verifica anche quando l’azienda è costituita anche da vigneti altrui presi in affitto dal vinicoltore e anche se costui si serve di una pressa altrui purché utilizzata sotto il suo controllo e la sua responsabilità”.

#### BIBLIOGRAFIA

- Barbero D. (1936), *Le universalità patrimoniali. Universalità di fatto e di diritto*, Milano.
- Germanò A. (2022), *Manuale di diritto agrario*, Torino.
- Germanò A., Rook Basile E. (1988), *Lineamenti di diritto agrario francese*, Milano.
- Germanò A., Rook Basile E. (2014), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- Reich C. (1964), *The New Properties*, “The Yale Law Journal” no. 5.
- Rook Basile E. (1988), *Code rural*, in: *Digesto*, Torino.
- Savatier R. (1959), *Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d’aujourd’hui*, Paris.
- Tommasini R. (1986), *Contributo alla teoria dell’azienda come oggetto di diritti*, Milano.
- Uria R. (2001), *Derecho mercantil*, Madrid.





**JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: gozdziejwicz-biechonska@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5046-037X

## **Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej**

The legal concept of rural areas and the formation of this notion  
under the influence of European Union policy

La nozione giuridica di aree rurali e il suo formarsi  
sotto l'influenza della politica dell'Unione europea

The aim of this article is to define the legal meaning of the term “rural area” and to present the main concepts of this notion that function in law, taking into account the influence of EU policies, especially the Common Agricultural Policy, on their formation. The author analyses the different concepts of rural areas in law, and focuses on three main ones: the administrative, the functional and the comprehensive one. She concludes that it is difficult to define rural areas unambiguously and in a manner that would be universally accepted within the entire legal system. This is because there are various interpretations determined by the objectives of their delimitation and the specificity of legal regulations. The comprehensive concept of rural areas is considered to be the most broadly understood. Furthermore, the author notes that the changes in the conceptualisation of rural areas in law (including agricultural law) and in European Union policy reflect the directions of socio-economic and cultural changes taking place in the rural community.

**Keywords:** rural areas, legal definition of rural areas, Common Agricultural Policy, European Union development policy, European Union cohesion policy

L'articolo si propone di determinare il significato giuridico del termine “area rurale”, nonché di presentare le principali concezioni di questa nozione in funzione nel diritto, tenendo pur conto dell'impatto della politica dell'UE, in particolare della politica agricola comune, sul suo formarsi. L'autrice analizza diverse concezioni di area rurale nel diritto, e nello specifico le tre principali: amministrativa, funzionale e globale/complessiva. Nella parte conclusiva, essa afferma che è difficile definire la nozione in questione in modo univoco e universalmente accettato per l'intero ordinamento giuridico. Esistono diversi modi di inquadrarla,

dovuti alle finalità per le quali essa viene definita e alla specificità delle regolazioni giuridiche. Secondo l'autrice l'approccio più ampio alle aree rurali va riconosciuto alla concezione complessiva. Inoltre, essa osserva che i cambiamenti nel concettualizzare le aree rurali all'interno del diritto (compreso il diritto agrario) e nella politica dell'Unione europea riflettono gli orientamenti presenti nei cambiamenti socioeconomici e culturali che hanno luogo nelle campagne.

**Parole chiave:** aree rurali, definizione giuridica delle aree rurali, politica agricola comune, politica di sviluppo dell'Unione europea, politica di coesione dell'Unione europea

---

## Wprowadzenie

Wpływ polityki Unii Europejskiej na ewolucję prawa rolnego ma charakter złożony i może być analizowany na wielu płaszczyznach<sup>1</sup>. Profesor Aleksander Lichorowicz podejmował tę problematykę w swoich badaniach, zwłaszcza w przełomowym dla Polski okresie przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, skupiając się głównie na kwestiach dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich<sup>2</sup>. Kwestie pojęciowe dotyczące „obszarów wiejskich” wydają się dobrym przykładem oddziaływania polityki UE na prawo rolne i jego zmiany koncepcyjne. Europejska polityka rolna, w swojej genezie mająca charakter sektorowy – odnoszący się do rolnictwa, stopniowo przekształcała się bowiem w politykę rozwoju obszarów wiejskich<sup>3</sup>. Dało to asumpt do formułowania koncepcji doktrynalnych coraz szerzej włączających tę problematykę do prawa rolnego. Roland Norer zaproponował nawet, aby w miejsce rolnictwa jako centralnego pojęcia prawa rolnego przyjąć koncepcję obszaru wiejskiego, przez co ta gałąź prawa stanie

---

<sup>1</sup> Zob. np. koncepcję czynników rozwojowych prawa rolnego (zwłaszcza politycznego i międzynarodowego) w: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 53–60, 79–90.

<sup>2</sup> A. Lichorowicz, *Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływu na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. 6 (*Stan i perspektywy rozwoju prawa europejskiego. Materiały konferencyjne* (Łódź, 7–8.VI.2002), red. Z. Hajn, M. Seweryński), Łódź 2002, s. 158–173; idem, *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002, s. 53–69; idem, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Państwo” 1995, nr 4, s. 127–142.

<sup>3</sup> D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 27.

się prawem przestrzeni wiejskiej<sup>4</sup>. Według mniej radykalnego stanowiska prawo wiejskie to szczegółowy dział prawa rolnego, o rozwojowym charakterze, jednak pozbawiony autonomii<sup>5</sup>. Dyskusja ta bez wątpienia świadczy o rosnącym znaczeniu „obszarów wiejskich” jako problemu prawnego, ale też o potrzebie uporządkowania pojęć w tym zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest próba dokonania takiego uporządkowania poprzez określenie prawnego znaczenia terminu „obszar wiejski” oraz przedstawienie głównych koncepcji obszarów wiejskich funkcjonujących w prawie, z uwzględnieniem wpływu polityki UE, zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na ich kształtowanie się. Należy jednak zastrzec, że ze względu na obszerność tego zagadnienia i wielość kontekstów uwaga zostanie skupiona na zidentyfikowaniu głównych ujęć – koncepcji. Głównym punktem odniesienia w analizie wpływu polityki unijnej będzie zaś Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich: silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE<sup>6</sup>. Stanowi ona bowiem jeden z najważniejszych ostatnio przyjętych przez Unię Europejską generalnych dokumentów strategicznych odnoszących się do wsi i obszarów wiejskich. Wizja ta nie powinna być traktowana jako bieżący dokument wykonywania polityki przez organy i instytucje unijne, lecz jako wyraz ideowych i funkcjonalnych przemian obszarów wiejskich w Europie, próba całościowego ujęcia fenomenu przestrzennego, jakim są europejskie obszary wiejskie, i określenia ścieżek ich rozwoju.

Ze względu na obszerność zagadnienia do analizy nie zostały włączone pojęcia i koncepcje pokrewne, stanowiące odrębne kategorie pojęciowe i tworzące swoiste problemy badawcze, takie jak: obszar podmiejski/peryferyjny obszar miejski (*peri-urban area*), strefa podmiejska (*suburban zones*), peryferie miejskie (*urban fringe*); obszar styku miejsko-wiejskiego (*urban-rural interface*), strefy tranzytowe (*transit zones*); suburbanizacja, eksurbanizacja (*urban sprawl*)<sup>7</sup>. Nie będą też prowadzone analizy relacji między pojęciem obszarów wiejskich a innymi pojęciami wykazującymi

<sup>4</sup> R. Norer, *Skizzen ausder agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 160.

<sup>5</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 223.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji z 30 czerwca 2021 r.: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich: silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE, COM(2021) 345 (dalej: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich).

<sup>7</sup> A. Piorr i in., *Research for AGRI Committee – Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL\\_STU\(2018\)617468\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL_STU(2018)617468_EN.pdf) [dostęp: 25.04.2024], s. 16.

podobieństwa czy związki znaczeniowe, takimi jak: wieś, środowisko wiejskie czy krajobraz wiejski.

## 1. Pojęcie obszaru wiejskiego – konteksty

Dla przeprowadzenia analizy dogmatyczno-prawnej dotyczącej pojęcia obszarów wiejskich konieczne jest zarysowanie tej problematyki w szerszym kontekście, jednak ze względu na prawniczy charakter rozważań zostanie to ograniczone do niezbędnego minimum.

W państwach Europy Zachodniej istotne zmiany w dyskursie i podejściach badawczych dotyczących wsi i wiejskości obserwowano od lat 80. do końca lat 90., kiedy stopniowo odchodzono od definiowania „wiejskości” i ujmowania tego, co wiejskie, poprzez pojęcie „społeczności” na rzecz koncepcji „obszarów wiejskich”<sup>8</sup>. Stanowi to odzwierciedlenie socjoekonomicznych zmian zachodzących na wsi, takich jak: modernizacja rolnictwa i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, zmiany strukturalne oraz zmniejszenie populacji rolniczej i wyludnianie wsi<sup>9</sup>. Pojęcie obszaru wiejskiego, choć powiązane z pojęciami wsi i wiejskości, ma swoistą konotację – koncentruje się bowiem na określonym elemencie: obszarze, przestrzeni wyróżnionej ze względu na pewną szczególną cechę<sup>10</sup>. Poprzez ten aspekt przestrzenny pojęcie obszaru wiejskiego ma istotne znaczenie w kontekstach i naukach, w których przestrzeń jest przedmiotem szczególnego zainteresowania<sup>11</sup>, z geografią na czele<sup>12</sup>. Zauważa się nawet, że w innych dziedzinach (np. ekonomii, historii, etnologii) pojęcie to nie jest szerzej wyjaśniane ani definiowane<sup>13</sup>. W tych ostatnich obszar wiejski stanowi też często synonim wsi. Jednak „bez względu [...] na konotacje tego terminu w różnych językach nauk społecznych, ich wspólnym elementem jest aspekt przestrzenny”<sup>14</sup>. Podobnie jak w przypadku wsi i wiejskości sformułowanie uniwersalnej definicji obszaru wiejskiego nie jest możliwe. W związku z tym często

<sup>8</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe*, SHERPA Rural Science-Society-Policy Report, 31.03.2020, [www.rural-interfaces.eu](http://www.rural-interfaces.eu) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, t. 162, nr 1, s. 127–128.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 127.

<sup>12</sup> S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, t. 132, nr 2, s. 26.

<sup>13</sup> M. Stanny, *Wieś...*, s. 128.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 130.

stosuje się podejście opisowe – poprzez charakterystyczne cechy<sup>15</sup>. Z kolei w badaniach socjologicznych definicje obszarów wiejskich nadal bazują na cechach społeczności lokalnych, w tym chłopskich<sup>16</sup>.

Precyzyjne zdefiniowanie obszaru wiejskiego ma natomiast duże znaczenie w statystyce, administracji i politykach rozwojowych<sup>17</sup>. Instytucje państwowe i międzynarodowe tworzą więc definicje, opierając się na różnych kryteriach. Ze względu na czynnik subiektywności oraz zróżnicowanie podejść i tradycji w różnych krajach nie ma bowiem jednej wspólnej międzynarodowej definicji obszarów wiejskich<sup>18</sup>. W zależności od potrzeb i celu, dla których formułuje się definicję, przyjmowane są różne metodyki, kryteria, progi i skale (poziom) analizy<sup>19</sup>. W tym kontekście można też zauważyć ewolucję postrzegania i interpretowania wiejskości, zwłaszcza odchodzenie od kryterium administracyjnego i podejścia dychotomicznego miejski–wiejski (na rzecz kontinuum miejsko-wiejskiego) oraz malejące znaczenie funkcji rolniczej jako kryterium wyróżnienia. Zmiany te identyfikuje się jako prowadzące do powstania europejskiego modelu obszaru wiejskiego, choć ma ono różne tempo w różnych częściach Europy<sup>20</sup>.

Także definiowanie obszarów wiejskich w kontekście międzynarodowym, stosowane na potrzeby analiz porównawczych między krajami, cechuje wielość i zróżnicowanie metodologiczne<sup>21</sup>. W większości odnoszą się one jednak do trzech wymiarów, pozwalających na rozróżnienie obszarów wiejskich i miejskich oraz wyszczególnienie różnych rodzajów obszarów wiejskich: (1) rozproszenie osadnictwa (*sparse settlement*): wielkość populacji i gęstość zaludnienia; (2) pokrycie terenu (*land cover*): przyrodnicze i powstałe w wyniku działalności człowieka, odzwierciedlające i warunkujące użytkowanie terenu i gospodarkę; (3) oddalenie (*remoteness*): dostęp do rynków i usług publicznych, trudność w fizycznym dotarciu do miejsc, gdzie są one dostęp-

---

<sup>15</sup> J. Bański, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, w: M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 41.

<sup>16</sup> M. Stanny, *Wieś...*, s. 128 i cytowana tam literatura.

<sup>17</sup> Rodzaje definicji obszarów wiejskich analizował np. S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 26–42.

<sup>18</sup> *Guidelines on defining rural areas and compiling indicators for development policy*, Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO) 2018; [www.fao.org](http://www.fao.org) [dostęp: 25.04.2024], s. 10.

<sup>19</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 38.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 30–34.

<sup>21</sup> Zob. np. zestawienie definicji formułowanych przez instytucje i organizacje międzynarodowe: *Guidelines on defining rural areas...*, s. 16–18.

ne – dużych miast<sup>22</sup>. Z kolei Samuel Depraz, analizując definicje obszarów wiejskich w krajach Europy, identyfikuje trzy rodzaje tych definicji: administracyjne (nadanie statusu na podstawie liczby ludności), morfologiczne (bazujące na gęstości zaludnienia, uwzględniające też kryterium oddalenia) i funkcjonalne (opierające się na różnych kryteriach socjoekonomicznych, co stanowi zwykle uzupełnienie definicji morfologicznych)<sup>23</sup>. Najbardziej rozbudowaną typologię występujących w literaturze podejść w zakresie kryteriów identyfikacji i kategoryzowania obszarów wiejskich zastosowano w raporcie SHERPA: (1) administracyjne (ustawowe): o charakterze prawno-administracyjnym; (2) morfologiczne (demograficzne): oparte na kryteriach populacji, np. gęstości zaludnienia; (3) lokalizacyjne: bazujące na przestrzennych relacjach między obszarami wiejskimi i miejskimi; (4) ekonomiczne (strukturalne, funkcjonalne): odnoszące się do takich kryteriów, jak udział rolnictwa w produkcji krajowym brutto czy koszty usług; (5) krajobrazowe: oparte na pokryciu i rodzaju zagospodarowania terenu i warunkach klimatycznych; (6) łączone/kombinowane: łączące co najmniej dwa z powyższych<sup>24</sup>.

Przeгляд ten pokazuje wielość kontekstów, w jakich funkcjonuje termin „obszary wiejskie”, oraz zróżnicowanie podejść do wyodrębniania tego pojęcia. Elementem spajającym te ujęcia jest bez wątpienia aspekt przestrzenny.

## 2. „Obszary wiejskie” – główne koncepcje prawne

W prawie terminy „obszar prawny” i „obszary wiejskie” nie są rozumiane jednolicie. Cele poszczególnych aktów prawnych determinują bowiem różne ujęcia i definicje legalne. Zasadniczo można wyróżnić trzy prawne koncepcje obszarów wiejskich: administracyjną, funkcjonalną i całościową/kompleksową.

Podstawą pierwszej (administracyjnej) jest ustrojowo-administracyjny podział terytorialny kraju wyznaczający dwa zasadnicze typy gmin: wiejską i miejską. Rozróżnienie to ma charakter formalny i związane jest z nadaniem gminie statusu miasta oraz ustaleniem jego granic<sup>25</sup>, co następuje w drodze

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 18; *Reconsidering Rural Development. World Social Report 2021*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2021, [www.desapublications.u.org](http://www.desapublications.u.org), [dostęp: 25.04.2024], s. 32.

<sup>23</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 34.

<sup>24</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b)*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.

rozporządzenia Rady Ministrów<sup>26</sup>. Kryteria tych ustaleń nie są szczegółowo określone. W art. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>27</sup> wskazano tylko, że powinno się uwzględniać w tym zakresie infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. W tej formule to miasto jest więc nadrzędną kategorią pojęciową – pozwalającą na wyodrębnienie granic obszarów wiejskich.

Takie zobiektywizowane i formalne ujęcie obszarów wiejskich jest wykorzystywane przede wszystkim do celów statystycznych. Znajduje to odzwierciedlenie w podziale jednostek administracyjnych w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzonym przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>28</sup>. GUS przyjął definicję obszarów wiejskich jako terenów położonych poza granicami administracyjnymi miast i obejmujących obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej (leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez osobny identyfikator terytorialny). To dominujące nadal w Polsce administracyjne podejście do pojęcia obszaru wiejskiego – jak zauważa Depraz – stanowi „spadek po socjalizmie” i jest charakterystyczne dla innych europejskich państw postkomunistycznych<sup>29</sup>.

W ramach podejścia administracyjnego występują też w polskim porządku prawnym pojęcia miasta i wsi rozumiane jako jednostki osadnicze lub inne obszary zabudowane (miejscowości) i uregulowane, a nawet zdefiniowane w ustawie z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 12 tego aktu wieś rozumiana jest jako „jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta”. Miasto jest więc tu także kategorią nadrzędną. Definicja odnosi się do kryterium funkcjonalnego, uwzględniającego jednak głównie funkcję rolniczą.

Natomiast w metodologii Eurostatu (Urzędu Statystycznego UE) definicja obszarów wiejskich jest bardziej rozbudowana i bazuje na kryterium gęstości zaludnienia z uwzględnieniem sąsiedztwa geograficznego. Obszar wiejski

---

<sup>26</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 7 lutego 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2022 r. poz. 559).

<sup>27</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

<sup>28</sup> Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 459).

<sup>29</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 39.

<sup>30</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443).



definiowany jest jako „obszar, na którym ponad 50% jego ludności mieszka w wiejskich jednostkowych polach siatki (*rural grid cells*), wyznaczanych jako wiejskie zgodnie ze stopniem urbanizacji”<sup>31</sup>. Definicja ta jest elementem szerszej i dość złożonej koncepcji metodologicznej – stopnia urbanizacji. Na jej podstawie dokonano w 1991 r. klasyfikacji obszarów. Metodyka ta została następnie zmieniona i zharmonizowana w 2014 r.<sup>32</sup> Zgodnie z nią zaliczenie do jednej z klas dokonywane jest na podstawie siatki geograficznej z przypisanymi kategoriami pól siatki (kwadratów o powierzchni 1 km<sup>2</sup>), wyznaczanymi progami zaludnienia. Stopień urbanizacji wyznacza klasyfikację lokalnych jednostek administracyjnych (w Polsce gmin), przypisując je do jednej z trzech klas: (1) gęsto zaludnione – miasta (*cities*), (2) średnio zaludnione – małe miasta i przedmieścia (*towns and suburbs*), (3) rzadko zaludnione – obszary wiejskie (*rural areas*). Obszary wiejskie stanowią obszary poza klastrami miejskimi, którymi są skupiska sąsiadujących ze sobą komórek siatki o powierzchni 1 km<sup>2</sup>, o gęstości co najmniej 300 mieszkańców na km<sup>2</sup> i minimalnej populacji 5000<sup>33</sup>.

Drugą koncepcję obszaru wiejskiego występującą w prawie można określić jako funkcjonalną. Rozwinięto ją zwłaszcza w polityce rozwoju i polityce spójności UE oraz w planowaniu przestrzennym. W ramach tego kierunku regulacyjnego pojęcie obszaru funkcjonalnego ujęte jest więc w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>34</sup>, a wcześniej zawarte było w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup>.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych kierunków, wyznaczany przez unijną politykę rozwoju, trzeba zauważyć jej złożony kształt, a w szczególności skomplikowane relacje między dwoma nurtami: polityką spójności i wspólną polityką rolną (zwłaszcza jej drugim filarem). Wszystko to wpływa na niejednoznaczną koncepcję obszarów wiejskich. Warto więc pokrótce przedstawić specyfikę zasadniczego podejścia kształtującego tę politykę – podejścia zo-

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Rural\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Rural_area) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>32</sup> L. Dijkstra, H. Poelman, *A harmonized definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, European Commission Regional Working Paper 2014, WP 01/2014.

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology> [dostęp: 25.04.2024].

<sup>34</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm., dalej: u.z.p.p.r.).

<sup>35</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: u.p.iz.p.).

rientowanego miejscowo/terytorialnie (*place-based policy*), gdyż nie tylko wyznacza ono model polityki rozwoju i spójności przyjęty w UE i Polsce, ale wskazuje też kierunek ewolucji koncepcji obszarów wiejskich.

W przeciwieństwie do wcześniejszego, zwanego „przestrzennie neutralnym” (*space-neutral*) lub „przestrzennie ślepy” (*spatially blind*), podejście zorientowane miejscowo zakłada, że charakterystyka obszaru jest istotna i kształtuje jego potencjał rozwojowy<sup>36</sup>. Odrzucając priorytet produktywistyczny (zorientowany na wzrost gospodarczy), skupia się na lokalnych zasobach jako podstawie rozwoju i aktywnej partycypacji lokalnej społeczności<sup>37</sup>. Ponadto pozwala szerzej spojrzeć na rozwój regionu – przez pryzmat powiązań funkcjonalnych, co ma zapewnić bardziej adekwatne wyznaczanie celów polityki, a następnie dostosowanie instrumentów jej realizacji do konkretnego obszaru<sup>38</sup>. Zamiast podejścia sektorowego, realizowanego w administracyjnych granicach regionów, podejmowane są zintegrowane działania na konkretnych wydzielonych obszarach – wcześniej zidentyfikowanych i przeanalizowanych pod kątem funkcji i potrzeb<sup>39</sup>. W takim modelu polityki rozwojowej przestrzeń jest tylko nie uwarunkowaniem interwencji planowanych w sferze społecznej i gospodarczej, lecz także jako kluczowa wartość i zasób stanowi podstawę formułowania celów rozwojowych z uwzględnieniem interesu publicznego, w tym ładu przestrzennego. Tak rozumiany model funkcjonalno-przestrzenny wiąże zagadnienia społeczno-gospodarcze z przestrzennymi<sup>40</sup>. Polityka rozwojowa oparta na podejściu zorientowanym terytorialnie zakłada prowadzenie zintegrowanych działań na obszarach funkcjonalnych. Jej podstawą jest zatem zidentyfikowanie tych obszarów i analiza ich funkcjonowania. W kwestii tej brak jednak terminologicznego uporządkowania, a dodatkowo koncepcje pojęciowe i regulacyjne

---

<sup>36</sup> E. Preza, E. Asporgerakas, *Applying integrated, spatial tools in the framework of the EU cohesion policy (2014–2020)*, „European Journal of Spatial Development” 2022, t. 19, nr 6, s. 3.

<sup>37</sup> T. Dax, A. Copus, *Towards Vibrant, Inclusive and Sustainable Rural Regions: Orientations for a Future Rural Cohesion Policy*, „European Structural & Investment Funds Journal” 2018, t. 3, s. 199.

<sup>38</sup> M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2022, s. 8.

<sup>39</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 12, s. 8.

<sup>40</sup> *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920> [dostęp: 25.04.2024].

ulegają częstym zmianom. Wydzielanie i badanie określonych terytoriów, w tym roli i zakresu obszarów funkcjonalnych, rozwinęło się zwłaszcza na gruncie nauk geograficznych<sup>41</sup>.

Planowanie funkcjonalne stanowiło też podstawę Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030<sup>42</sup> (nieobowiązującej obecnie). W akcie tym założeniem wyjściowym dla budowania krajowej polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego było ujęcie obszarów geograficznych jako pozostających w interakcjach obszarów funkcjonalnych<sup>43</sup>. Następnie obszar funkcjonalny pojawił się w przepisach prawa, choć już wcześniej występowały w polskim prawie pojęcia pokrewne<sup>44</sup>. Obszar wiejski może być więc ujmowany w polityce rozwoju i funkcjonalnego planowania jako typ obszaru funkcjonalnego<sup>45</sup>. Dodatkowo ze względu na złożoność pojęcia obszarów wiejskich i ich wewnętrzne zróżnicowanie tworzy się dla ich opisu typologie. Budowane są one na podstawie kryterium lokalizacyjnego (położenie w kontinuum miasto–wieś) i strukturalne (cechy społeczno-ekonomiczne)<sup>46</sup>. Takie typologiczne podejście zastosowano w KPZK, gdzie przyjęto podział funkcjonalnych obszarów wiejskich na: „ściśle powiązane z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego” oraz „peryferyjne wiejskie zagrożone marginalizacją”<sup>47</sup>. Ponadto w akcie tym wśród „obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej” wymieniono „obszary dominującej funkcji rolniczej – strategiczne”.

Obecnie w polityce rozwoju zrezygnowano jednak z typologii obszarów funkcjonalnych (wśród których wymieniony był obszar wiejski). Zgodnie

<sup>41</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów...*, s. 7–8.

<sup>42</sup> Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252 (dalej: KPZK). KPZK, stanowiąca najważniejszą strategię rządową dotyczącą zagospodarowania przestrzennego, została włączona do systemu dokumentów strategicznych na podstawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 24 stycznia 2014 r. Została ona uchylona nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

<sup>43</sup> KPZK, s. 170. Zob. też: J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 170–172.

<sup>44</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów...*, s. 10.

<sup>45</sup> E. Klat-Górska, *Regulacje prawne obszaru wiejskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 446–478.

<sup>46</sup> J. Bański, *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” 2014, t. 4, s. 441–470.

<sup>47</sup> KPZK, s. 160, 170 i n.

z art. 5 pkt 6a u.z.p.p.r.<sup>48</sup> obszar funkcjonalny stanowi „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny”. Przed nowelizacją u.z.p.p.r. w 2020 r.<sup>49</sup> „wiejski obszar funkcjonalny” stanowił typ obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym. Nowelizacją z 2020 r. dokonano zmiany koncepcji regulacyjnej – obowiązek wyznaczania obszarów funkcjonalnych zastąpiono analizą powiązań funkcjonalnych i ich uwzględniania w strategiach różnego poziomu. Miało to na celu uporządkowanie pojęciowe i ujednoczenie systemowe. Zauważano bowiem duże zróżnicowanie kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych w dokumentach planowania przestrzennego<sup>50</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym obszar wiejski nie występuje więc jako wyodrębniony rodzaj obszaru funkcjonalnego. Biorąc pod uwagę cele polityki rozwoju, zwłaszcza spójność społeczno-gospodarczą, regionalną i przestrzenną, podział na obszary wiejskie i miejskie nie jest bowiem konieczny. Model rozwoju regionalnego, bazując nadal na podejściu zorientowanym terytorialnie, od 2020 r. opiera się na formule analizy powiązań funkcjonalnych, a nie wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych. Ta zmiana narzędzia diagnostyczno-analitycznego wykorzystywanego w procesie prowadzenia polityki rozwoju wpłynęła na przesunięcie akcentów i zmianę roli obszaru wiejskiego jako kategorii pojęciowej w prawie. Zamiast uznawać go za jeden z rodzajów obszaru funkcjonalnego, obecnie rozpatruje się go na wyższym poziomie ogólności. Wskazuje też na to stosowanie tego terminu raczej w liczbie mnogiej – „obszary wiejskie”. Dla realizacji celów polityki rozwoju bardziej istotne jest jednak rozpoznanie powiązań funkcjonalnych niż precyzyjne przestrzenne wyznaczenie granic obszarów wiejskich. Mniejsze znaczenie ma więc też całościowe ujęcie obszarów wiejskich, gdyż zintegrowane działania rozwojowe prowadzone są w ramach indywidualnie identyfikowanych obszarów funkcjonalnych.

---

<sup>48</sup> Art. 5 pkt 6a zmieniony przez art. 1 pkt 6 lit. f ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1378) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

<sup>49</sup> Art. 49b u.p.iz.p. uchylony przez art. 8 ustawy z 15 lipca 2020 r. Ustawą tą uchylono także KPZK 2030, która zawierała typologię i charakterystykę obszarów funkcjonalnych.

<sup>50</sup> Szerzej na temat zmian koncepcji regulacyjnej polityki rozwoju w zakresie obszarów funkcjonalnych i pojęć pokrewnych: M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, *Zasady prowadzenia...*, s. 8.

Z kolei porównując sposób ujęcia obszarów wiejskich przez politykę spójności i regionalną oraz Wspólną Politykę Rolną, można zauważyć zarówno powiązania, jak i zasadnicze odmienności. Obszary wiejskie zostały wspomniane w kontekście polityki spójności już w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>51</sup>. Zgodnie z tym przepisem Unia, zmierzając do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, szczególną uwagę poświęca właśnie obszarom wiejskim. W przepisach traktatowych dotyczących WPR termin „obszary wiejskie” nie pojawia się wprost. Jednak w art. 39 ust. 2 TFUE wskazuje się obowiązek uwzględniania w ramach tej polityki szczególnego charakteru gospodarki rolnej, wynikającego m.in. z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami przyrodniczymi. Można też zauważyć ewolucję polityki rozwoju obszarów wiejskich – „od polityki struktur rolnych do polityki wiejskiej ściśle powiązanej z rozwojem rolnictwa”<sup>52</sup>.

Jeśli chodzi o różnice, WPR zorientowana jest przede wszystkim rolniczo (nawet w zakresie rozwoju obszarów wiejskich), a polityka spójności bardziej ukierunkowana jest miejsko i na obszary podmiejskie<sup>53</sup>. Można też zauważyć, że nawet w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich obszary peryferyjne i typowo wiejskie są w mniejszym stopniu wspierane<sup>54</sup>. Dla obszarów wiejskich WPR wciąż pozostaje jednak najważniejszym źródłem finansowania unijnego. Ponadto w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 ma ona w jeszcze bardziej zintegrowany sposób obejmować problematykę wiejską, o czym świadczy włączenie do pakietu legislacyjnego WPR Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – wcześniej uregulowanego osobno i objętego polityką spójności<sup>55</sup>. Rola zagadnień rozwoju obszarów wiejskich więc rośnie, choć polityka ta nadal stanowi II filar WPR występujący obok objętych I filarem mechanizmów polityki rynkowo-dochodowych europejskiego rolnictwa<sup>56</sup>.

Opisana wyżej zmiana konceptualizacji obszaru wiejskiego w polityce UE w kierunku podejścia funkcjonalnego nie eliminuje jednak z systemu

---

<sup>51</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

<sup>52</sup> D. Łobos-Kotowska, *Umowa...*, s. 27.

<sup>53</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*, s. 46.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Szerzej: A. Niewiadomska, *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica*” 2022, t. 89, s. 260.

<sup>56</sup> Na temat ewolucji polityki wspierania obszarów wiejskich i jej relacji do polityki spójności: D. Łobos-Kotowska, *Umowa...*, s. 23–61.

prawnego pojęcia „obszary wiejskie” w znaczeniu operacyjnym opartym na podejściu administracyjnym. Jest ono zawarte w aktach prawnych tworzących podstawę wydatkowania wsparcia z funduszy unijnych. Dotyczy to zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i EFRROW. Formułowane w tym zakresie definicje obszarów wiejskich są zawarte w krajowych dokumentach wykonawczych. Administracyjne podejście definicyjne ma służyć precyzyjnemu wyodrębnieniu obszarów wiejskich i pozwala na ustalenie kryteriów identyfikacji podmiotów, które mogą korzystać ze wsparcia w ramach instrumentów finansowych.

Definiowanie obszarów wiejskich podlegało jednak ewolucji wraz z rozwojem polityki UE w tym zakresie<sup>57</sup>. Początkowo Komisja Europejska zaproponowała państwom członkowskim przyjęcie na potrzeby regionalnych programów obszarów wiejskich (PROW) definicji Organizacji Gospodarczej i Rozwoju OECD, według której obszar wiejski stanowi teren, na którym ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich. Za te ostatnie uznaje się gminy o gęstości zaludnienia do 150 osób/km<sup>2</sup>. Większość państw członkowskich nie oparła się jednak na proponowanej metodologii<sup>58</sup>. W polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” (PROW)<sup>59</sup> przyjęto definicję zgodną z podejściem administracyjnym<sup>60</sup>, ale zaznaczono, że z uwagi na powiązania gospodarcze, funkcjonalne i społeczne terenów wiejskich z ośrodkami miejskimi definicja ta wraz z kryterium OECD i Eurostatu traktowana jest jako kontekst i wskaźnik.

Obecnie w ramach nowego podejścia do WPR w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 zrezygnowano z programu rozwoju obszarów wiejskich, przyjmując jeden dokument integrujący Europejski Fundusz Rolny Gwarancji i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – Plan

---

<sup>57</sup> M. Krzysztofik, *Legal Issue of the Definition of the Rural Area*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1, s. 303–304.

<sup>58</sup> Raport końcowy grupy roboczej nr 1 utworzonej w 2009 r. pod przewodnictwem Komisji Europejskiej (Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – DG AGRI): *Thematic Working Group 1: Targeting territorial specificities and needs in Rural Development Programmes Approaches to the definition of Rural Areas in 2007–2013 RDPs*, 17.02.2011; [www.webgate.ec.europa.eu](http://www.webgate.ec.europa.eu) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>59</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M.P. Nr 94, poz. 1035, Załącznik, ze zm.).

<sup>60</sup> Obszarami wiejskimi są miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych: gmin wiejskich, gmin wiejsko-miejskich, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, oraz gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>61</sup>. Zdefiniowano w nim obszary wiejskie, przyjmując podejście administracyjne z pewnymi wyjątkami dla niektórych instrumentów interwencji. Według zawartej w tym akcie definicji „obszary wiejskie co do zasady są to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, jednak w przypadku interwencji Infrastruktura na obszarach wiejskich przez obszary wiejskie rozumiane będą także obszary miast o liczbie ludności nie większej niż 5 tys., a w przypadku realizacji koncepcji inteligentnej wsi oraz interwencji LEADER – nie większej niż 20 tys.”<sup>62</sup>.

Trzecią prawną koncepcję pojęcia „obszary wiejskie” można określić jako kompleksową/całościową. Wyrasta ona z podejścia funkcjonalnego, ale ma charakter bardziej ogólny, a jednocześnie przekrojowy i integrujący. Występuje zwłaszcza w nowszych aktach o charakterze *soft law* – unijnych dokumentach strategicznych. Przykładem tego ujęcia jest wspomniany na wstępie komunikat KE z 30 czerwca 2021 r. (Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich). W dokumencie tym podkreśla się, że obszary wiejskie są „kluczowym elementem naszych społeczeństw oraz naszej gospodarki”, a także „europejskiego stylu życia” oraz są „aktywnymi uczestnikami transformacji ekologicznej i cyfrowej UE”. Opiera się on na koncepcji zrównoważonego rozwoju terytorialnego zakorzenionego w podejściu ukierunkowanym na konkretne obszary i koncentruje się na czterech sferach działania wyznaczanych cechami obszarów wiejskich: silniejsze, połączone, prosperujące, odporne (prężne). Tak sformułowane cele wyznaczają pakt i plan działania UE na rzecz obszarów wiejskich.

Komunikat KE obrazuje próby przeformułowania koncepcji obszarów wiejskich w stronę ujęcia całościowego, wieloaspektowego, dynamicznego, traktowania ich jako zagadnienia łączącego wątki przestrzenne, społeczne i gospodarcze. W koncepcji tej to społeczności i ich dobrobyt są w centrum polityki. Zamiast definicji opartych na rolnictwie i specyficznym stylu życia obszary wiejskie są ujmowane jako złożone, wielofunkcyjne przestrzenie zaspokajające potrzeby różnych podmiotów oraz jako innowacyjne obszary o ważnej roli w zarządzaniu złożonością wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Plan strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 dotyczący unijnego wsparcia finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zatwierdzony Decyzją wykonawczą Komisji z 31 sierpnia 2022 r., C(2022) 6018 final.

<sup>62</sup> Pkt 4.72 Planu Strategicznego.

<sup>63</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*, s. 44.

W tym ogólnym i integrującym ujęciu obszary wiejskie stanowią złożony fenomen społeczno-gospodarczo-przestrzenny, obiekt działań (interwencji) polityk publicznych: polityki rozwojowej, ale także innych polityk sektorowych i tematycznych. Tak rozumiane „obszary wiejskie”, albo nawet samo określenie „wiejskie”, występują w wielu aktach prawnych odnoszących się do różnych kontekstów. Ogólne znaczenie tego terminu odzwierciedla zmiany konceptualne dotyczące wiejskości, a także procesy przemian realnie zachodzące na tych obszarach. Przeobrażenia te występują w różnych wymiarach: gospodarczym (np. zmniejszające się znaczenie rolnictwa, wielofunkcyjność), społecznym (np. depopulacja, nowi użytkownicy przestrzeni wiejskiej), środowiskowym (przeciwnie tendencje degradacji środowiska, a z drugiej strony istniejąca i potencjalna pozytywna rola w dostarczaniu usług ekologicznych i wspierania adaptacji klimatycznej). Tak kompleksowo i integrująco ujmowane „obszary wiejskie” pojawiają się więc w aktach prawnych odnoszących się do wymienionych (przykładowo) aspektów rozwojowych i adekwatnie do celów danej regulacji przyjmują nieraz odmienne znaczenie. Mogą być traktowane np. jako przestrzeń fizyczna w aktach z zakresu prawa ochrony środowiska lub jako społeczność zamieszkująca daną przestrzeń czy przestrzeń gospodarczą w aktach dotyczących polityki rozwoju.

Kompleksowa koncepcja obszarów wiejskich, coraz bardziej widoczna zwłaszcza w aktach prawa miękkiego (dokumentach strategicznych), wskazuje też na ewolucję kierunków konceptualizacji obszarów wiejskich jako pojęcia ogólnego – od rolnictwa do biogospodarki, od społeczności chłopskich do zróżnicowanych społeczności lokalnych, od przestrzeni rolniczej do zasobów środowiskowych, od układu zależności od obszarów miejskich do relacji miasto–wieś opartej na komplementarności. Taka ogólna i szeroka koncepcja obszarów wiejskich zaczyna dominować w polityce UE na poziomie intencji i strategii.

Warto także zauważyć, że owe zmiany ujmowania pojęcia obszarów wiejskich zostały dostrzeżone w doktrynie prawa rolnego, gdzie wskazuje się na wzrost znaczenia podejścia funkcjonalno-terytorialnego dla prawa rolnego i europejskiej polityki rolnej<sup>64</sup>. To ujęcie obszaru wiejskiego jest bowiem adekwatne do współczesnych wyzwań europejskich, takich jak umiędzynarodowienie i demokratyzacja europejskiego prawa rolnego oraz przeformułowanie uzasadnienia dotacji dla rolnictwa (jako dostarczającego usług ekosystemowych). Zyskująca na znaczeniu polityka rozwoju obszarów

---

<sup>64</sup> J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47–60.



wiejskich ujmuje bowiem jako integralny element obszarów wiejskich wielofunkcyjne rolnictwo, którego funkcje pozaprodukcyjne „stały się źródłem legitymizacji polityki rolnej i nowych form protekcjonizmu rolnego”<sup>65</sup> i bywają ujmowane w wymiarze zasad sprawiedliwości społecznej i solidarności<sup>66</sup>. Pojęcie „obszar wiejski” obejmuje też cele polityki rolnej, regionalnej i środowiskowej, rozbudowany krąg podmiotów, zespół instrumentów oraz wiele koncepcji rozwojowych rolnictwa (np. wielofunkcyjności czy rozwoju zrównoważonego)<sup>67</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawione rozważania uprawniają do twierdzenia, że definiowanie obszarów wiejskich, mające na celu wydzielenie z całości przestrzennej i społeczno-ekonomicznej tej części, której można przypisać atrybut wiejskości, nie jest możliwe w sposób jednoznaczny i powszechnie akceptowany w ramach całego systemu prawnego. Jest ono zawsze zdeterminowane przyjętymi kryteriami podziału na obszary wiejskie i miejskie. Część tych kryteriów ma arbitralny charakter, co jest czasem konieczne dla precyzyjnego ustalenia zakresu przedmiotu analiz, np. dla potrzeb statystycznych czy kwalifikacyjnych objęcia instrumentami wsparcia funduszy europejskich. Przyjęcie danego kryterium powinno być bowiem adekwatne do celu, dla realizacji którego dokonywane jest to wydzielenie.

W systemie prawnym można więc zidentyfikować wiele ujęć i koncepcji obszarów wiejskich. Podejmując próbę ich uporządkowania, wyróżniono trzy główne koncepcje prawne obszarów wiejskich: administracyjną, funkcjonalną i całościową/kompleksową. Za najszerszą i najogólniejszą można uznać trzecią z nich. Występuje ona przede wszystkim w aktach prawa miękkiego, np. komunikacie KE z 30 czerwca 2021 r. (Długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich), ma integrujący charakter i ujmuje obszary wiejskie jako złożony system przestrzenno-społeczno-gospodarczy.

Przeprowadzone analizy wskazują też, że istotny wpływ na konceptualizację obszarów wiejskich w prawie ma polityka Unii Europejskiej, jej różne

---

<sup>65</sup> E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 240.

<sup>66</sup> D. Łobos-Kotowska, A. Doliwa, *Social Justice and Solidarity in Agricultural Law (on the Example of Rural Development Support)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2021, t. 30, nr 5, s. 437.

<sup>67</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 222.

nurty i kierunki ewolucyjne. Polityka ta odzwierciedla zaś zmiany społecznego i politycznego postrzegania problematyki wiejskiej i interpretowania wiejskości oraz realne procesy i zjawiska kształtujące przestrzeń wiejską. Za najważniejsze z nich, tworzące jednocześnie podstawy współczesnego europejskiego modelu obszarów wiejskich, można uznać: paradygmat zrównoważonego rozwoju, wielofunkcyjne rolnictwo (wraz z malejącym znaczeniem funkcji rolniczej jako kryterium wyróżnienia obszarów wiejskich), koncepcję kontinuum wiejsko-miejskiego (ideę obszarów wiejskich połączonych, zamiast dychotomii, wsi i miasta, z prymatem tego drugiego jako nadrzędnej kategorii pojęciowej), a ostatnio także rezyliencję (odporność i prężność w obliczu wielowymiarowej niepewności współczesnych i przyszłych wyzwań).

Pojęcie obszarów wiejskich w systemie prawnym można więc rozpatrywać na różnych poziomach i w konsekwencji identyfikować je w różnych znaczeniach zdeterminowanych celami jego użycia. Dlatego tak ważne jest dążenie do precyzji pojęciowej i określenia kontekstu użycia tego terminu, co należy postulować w badaniach dotyczących tej problematyki o rosnącym znaczeniu, w tym w ramach prawa rolnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bański J. (2011), *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, w: M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa.
- Bański J. (2014), *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” t. 4.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Dax T., Copus A. (2018), *Towards Vibrant, Inclusive and Sustainable Rural Regions: Orientations for a Future Rural Cohesion Policy*, „European Structural & Investment Funds Journal” t. 3.
- Depraz S. (2008), *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” t. 132, nr 2.
- Dolnicki B. (2021) (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015), *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Kępa M., Murzyn D., Podgórska-Rykała J. (2022), *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa.
- Klat-Górska E. (2019), *Regulacje prawne obszaru wiejskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Krzysztofik M. (2017), *Legal Issue of the Definition of the Rural Area*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26, nr 1.

- Lichorowicz A. (1995), *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Państwo” nr 4.
- Lichorowicz A. (2002), *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork.
- Lichorowicz A. (2002), *Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływu na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie” t. 6 (*Stan i perspektywy rozwoju prawa europejskiego. Materiały konferencyjne (Łódź, 7–8.VI.2002)*), red. Z. Hajn, M. Seweryński, Łódź.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Doliwa A. (2021), *Social Justice and Solidarity in Agricultural Law (on the Example of Rural Development Support)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” t. 30, nr 5.
- Martinez J. (2010), *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Niewiadomska A. (2022), *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica” t. 89.
- Norer R. (2008), *Skizzen ausder agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” z. 5.
- Nowak M.J., Urbański M. (2019), *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Preza E., Asporgerakas E. (2022), *Applying integrated, spatial tools in the framework of the EU cohesion policy (2014–2020)*, „European Journal of Spatial Development” t. 19, nr 6.
- Stanny M. (2014), *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” t. 162, nr 1.
- Tomkiewicz E., Bocheński M. (2012), *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.

**ALINA JURCEWICZ**

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska  
e-mail: alina.jurcewicz@wp.pl  
ORCID: 0000-0002-8034-5660

**BEATA WŁODARCZYK**

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska  
e-mail: b.wlodarczyk@inp.pan.pl  
ORCID: 0000-0002-0864-6442

**ELŻBIETA TOMKIEWICZ**

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska

## **Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, terażniejszość, przyszłość**

Evolution of the tasks of the Common Agricultural Policy –  
the past, the present and the future

Evoluzione dei compiti della politica agricola comune –  
passato, presente, futuro

The aim of this article is to present the tasks of the Common Agricultural Policy. The historical context and conditions of the treaty provisions defining the tasks of this policy are presented. Against this background, the evolution of the CAP from the past, through the present and the future is characterised. The conclusions state, among other things, that the CAP will remain one of the most important sectoral policies of the EU in the future, although there is a visible tendency to reduce expenditure on agriculture. The need to subsidise agriculture heavily is no longer justified and socially legitimised as before. The agricultural sector will undoubtedly become subject to processes leading to the use of innovative farming methods. Consequently, the interpretation of the tasks of the CAP should continue to take place in the light of the development of agriculture and the economy as a whole.

**Keywords:** Common Agricultural Policy, CAP tasks, agriculture, European Green Deal, future of CAP

L'articolo si propone di presentare i compiti della politica agricola comune. Le autrici mostrano il contesto storico e i vincoli risultanti dai trattati che definiscono i compiti di questa politica. Su questo sfondo esse caratterizzano l'evoluzione della PAC a partire dal passato, attraverso il presente e il futuro. Nella parte conclusiva, esse affermano, tra l'altro, che anche

in futuro la PAC continuerà ad essere una delle politiche settoriali più importanti dell'UE, seppure si può ormai percepire una tendenza a ridurre la spesa agricola. La necessità di stanziare ingenti sussidi per l'agricoltura non trova più quella giustificazione e legittimazione sociale di cui godeva nei primi periodi di attività della CE. Il settore agricolo, poi, verrà soggetto a processi che porteranno a un utilizzo di metodi innovativi nella produzione agricola. In fin dei conti i compiti della PAC andrebbero revisionati costantemente in base a come si sviluppa l'agricoltura e l'economia nel loro insieme.

**Parole chiave:** politica agricola comune, compiti della PAC, agricoltura, Green Deal europeo, futuro della PAC

---

1. Zadania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zostały określone w przepisie rangi traktatowej. Zawierał je art. 39 traktatu rzymskiego, podpisanego 25 marca 1957 r., a obecnie art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Treść postanowień traktatowych dotyczących zadań WPR nie uległa zmianie, co nie oznacza, że nie poddano jej późniejszym interpretacjom<sup>1</sup>. Opracowanie jej poprzedzały wieloletnie negocjacje.

Regulacje prawne w dziedzinie rolnictwa poszczególnych państw, które utworzyły Wspólnoty Europejskie (WE), tj. Francji, Niemiec, Belgii, Holandii, Włoch i Luksemburga, były bowiem zróżnicowane i odzwierciedlały odmienne podejścia państw założycielskich do interwencjonizmu w sferze gospodarczej. Ich sektory rolne wykazywały różny stopień konkurencyjności wobec rolnictwa światowego oraz miały odmienne uwarunkowania wewnętrzne. W opozycji stały zwłaszcza interesy Niemiec i Francji. Niemcy skłaniały się ku liberalizacji handlu światowego<sup>2</sup>.

Przeciwna temu była Francja, dążąc do regulacji wymiany handlowej z państwami trzecimi. Tymczasem ideą utworzenia WPR było ujednoczenie sektorów rolnych poszczególnych państw członkowskich WE, tak aby powstał nowy organizm gospodarczy, zorganizowany na jednakowych, specjalnych zasadach<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2(3), s. 56.

<sup>2</sup> J.R. Heller, *Agricultural Policy of the European Economic Community*, „Harvard International Law Club Journal” 1963, nr 5(1), s. 52.

<sup>3</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 40–42.

W warunkach takich rozbieżności proces określania zadań WPR był zatem złożony. Doprowadził jednak do wypracowania zadań pierwszej wspólnej polityki, jaką stanowiła WPR<sup>4</sup>. Były one następujące:

a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej – w początkowym okresie WPR realizacja tego zadania odbywała się w drodze przydzielania rolnikom wsparcia finansowego proporcjonalnie do poziomu osiągniętej przez nich produkcji<sup>5</sup>. Taki mechanizm określano jako „powiązanie wsparcia z produkcją” (*coupling*). Prowadził on do maksymalizacji produkcji rolnej. Ponadto na produkty rolne obowiązywała tzw. cena gwarantowana (minimalna cena rynku wewnętrznego<sup>6</sup>), która także zachęcała do zwiększania produkcji. Jednocześnie w relacjach z państwami trzecimi obowiązywały regulacje ochronne, takie jak taryfy celne na importowane produkty, stanowiąc barierę w napływie do WE produktów rolnych z państw trzecich;

b) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie – zadanie to miało uzasadniać przyjęcie cen gwarantowanych na produkty rolne powyżej cen światowych. Nawet w okresach kryzysowych WPR producenci rolni nie pozostawali bez dotacji;

c) stabilizacja rynków przez stworzenie mechanizmów wykluczających cykliczne występowanie nadwyżek lub niedoborów produktów rolnych;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw przez ilościowe zabezpieczenie dostaw produktów rolnych i ich bezpieczeństwa w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględnienia preferencji konsumentów<sup>7</sup>. Celem tym objęte jest więc zarówno bezpieczeństwo żywnościowe, jak i bezpieczeństwo żywności (*food safety*)<sup>8</sup>;

<sup>4</sup> B. Mucha-Leszko, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, vol. 38, s. 25.

<sup>5</sup> *Historia wspólnej polityki rolnej – kalendarium*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/timeline-history/> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>6</sup> D. Stankiewicz, *Wspólna Polityka Rolna – geneza, ewolucja i przyszłość*, „Infos” 2010, nr 12 (82), s. 1–4.

<sup>7</sup> A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 4, s. 8; eadem, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 88; eadem, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686.

<sup>8</sup> B. van der Meulen, *Food law: development, crisis and transition*, w: B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen 2020, s. 153.

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów – realizowane pośrednio, gdyż ceny żywności nie są regulowane w drodze ustawodawczej. Obowiązuje zasada swobody umów na dostawy produktów rolnych, w tym na ustalanie ich cen<sup>9</sup>. Niemniej można uznać, że stabilizowanie rynku rolnego służy zapewnieniu rozsądnych cen produktów rolnych<sup>10</sup>.

Zadania te koncentrują się głównie na zapewnieniu dochodowości producentom rolnym. Służy temu przede wszystkim polityka rynkowo-cenowa. Stanowi ona jednak tylko jedno ze skrzydeł WPR. Drugim jej skrzydłem jest długoterminowa polityka strukturalna, której dotyczy art. 39 ust. 2 TFUE. Stanowi on, że przy ustalaniu WPR i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

a) szczególnie charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;

b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;

c) fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanim z całą gospodarką.

Ostateczne brzmienie zadań WPR jest wynikiem kompromisu między bardziej ekonomicznym ujmowaniem polityki rolnej a nastawieniem socjalnym. Zróżnicowanie to pokrywa się mniej więcej z geograficznym położeniem państw członkowskich (północ–południe). Przykładowo potrzebę postępu technicznego w produkcji rolnej wyrażały zwłaszcza Niemcy i Holandia. Z kolei zadanie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw pochodzi z propozycji francusko-włoskich. Holandia i Niemcy zaproponowały doprecyzowanie tego zadania przez dodanie odniesienia do „rozsądnych” cen dla konsumentów. Zadanie stabilizacji rynków co do zasady nie budziło większych kontrowersji, jednak Holandia nalegała na ograniczenie tego zadania do zapewnienia stabilizacji cen. Brzmienie przepisu dotyczącego zapewnienia dochodów producentom rolnym podlegało dyskusjom. Ścierały się w nich potrzeby zapewnienia interesów producenta z zapewnieniem interesów

---

<sup>9</sup> B. Włodarczyk, *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 257–270. Przedmiotem wyroku TSUE była ocena zgodności z prawem UE przepisów litewskich zakazujących nieuczciwych praktyk podmiotom gospodarczym skupującym i sprzedającym mleko surowe. Wyrok zawiera wykładnię przepisów UE dotyczących swobody kształtowania cen w ramach umów dostaw produktów rolnych.

<sup>10</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki...*, s. 50–54.

konsumenta<sup>11</sup>. Zadania WPR, wyrażone w art. 39 TFUE, są zresztą pełne sprzeczności (*contradictions*)<sup>12</sup>. Tak jest nie tylko w przypadku zadania zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów, a zarazem zadania podniesienia dochodów rolników. Sprzeczne są także cele zwiększenia wydajności produkcji rolnej oraz stabilizacji rynków<sup>13</sup>.

Do zachowania niezmienności kompromisowo wypracowanych zadań WPR mogła przyczynić się jednak dość elastyczna wykładnia art. 39 TFUE, nadana temu przepisowi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W sprawie C-5/67 *Beus*<sup>14</sup> TSUE wyjaśnił, iż w związku z tym, że zadania określone w art. 39 TFUE są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, to nie mogą być one w pełni osiągnięte. Wobec tego, jak orzekł TSUE w sprawie 5/73 *Balkan-Import-Export*<sup>15</sup>, instytucje WE mogą niektórym z nich nadać czasowy priorytet, wynikający z potrzeb gospodarczych. Jednakże czyniąc to, nie mogą dopuszczać do dyskryminacji pomiędzy producentami lub pomiędzy konsumentami w ramach ówczesnej WE<sup>16</sup>. Na bazie tego orzecznictwa ukształtowało się więc stanowisko, że instytucje WE w interpretacji różnych interesów WPR mogą, w zależności od potrzeb i poglądów, ustanawiać priorytety i wybierać niemal każdy kierunek działania<sup>17</sup>. TSUE doprecyzował jednak, że instytucje WE nie mogą przyznawać priorytetu jednemu z zadań WPR, uniemożliwiając realizację innych zadań<sup>18</sup>. Tym samym uprawnienia dyskrecyjne instytucji UE nie są nieograniczone<sup>19</sup>. Dzięki tak elastycznej wykładni możliwe było jednak realizowanie

<sup>11</sup> A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 39 TFUE*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 678–679.

<sup>12</sup> F.M. Mozo, *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 59–90.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>14</sup> Wyrok TSUE z 13 marca 1968 r., *W. Beus GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt München*, sygn. akt: C-5/67, ECLI:EU:C:1968:13.

<sup>15</sup> Wyrok TSUE z 24 października 1973 r., *Balkan-Import-Export GmbH przeciwko Hauptzollamt Berlin-Packhof*, sygn. akt: C-5/73, ECLI:EU:C:1973:109.

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z 18 czerwca 1970 r., *Hauptzollamt Bremen-Freihafen przeciwko Bremer Handelsgesellschaft*, sygn. akt: C-72/69, ECLI:EU:C:1970:57.

<sup>17</sup> A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego...*, s. 89; eadem, *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 4, s. 100; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>18</sup> Wyrok TSUE z 17 grudnia 1981 r., *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG i inni przeciwko Radzie i Komisji Wspólnot Europejskich*, sygn. akt: C-197–200, 243, 245 i 247/80, ECLI:EU:C:1981:311, pkt 41.

<sup>19</sup> J. Hartig Danielsen, *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 20.



na przestrzeni lat zadań, które w danym momencie były priorytetowe, nie naruszając obowiązku realizacji pozostałych zadań.

Ponadto wypełnianie zadań WPR nie może odbywać się w oderwaniu od ogólnych celów UE, zawartych w art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej. TSUE wyjaśnił, że „Zadania wspólnej polityki rolnej winny być rozumiane w taki sposób, aby umożliwić instytucjom Wspólnoty wypełnianie ich obowiązków w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki jako całości”<sup>20</sup>. Polityka ta, jako element większej całości, jaką jest UE, powinna zatem przyczyniać się również do rozwoju ogólnej polityki gospodarczej UE, zwłaszcza polityki spójności oraz polityki klimatycznej<sup>21</sup>.

2. Wracając do przeszłości WPR, warto zwrócić uwagę, że polityka ta została ustanowiona w okresie niedoborów żywności. Rolnictwo powojennej Europy cechowała niska produkcja żywności<sup>22</sup>. Deficyty żywności determinowały niejako główny cel WPR, jakim było zapewnienie samowystarczalności żywnościowej<sup>23</sup>. Również dochody rolników należały do niewysokich i odbiegały od dochodów w innych sektorach gospodarki<sup>24</sup>. W takich warunkach głównym zadaniem WPR było zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i podniesienie dochodów producentów rolnych.

Duży nacisk kładziono też na zapewnienie dochodów producentom rolnym. Realizację tego zadania osiągnano poprzez system cen rolnych. Miały one zapewnić dochodowość producentom wspólnotowym i konkurencyjność ich produktom rolnym na rynkach światowych<sup>25</sup>. Zapewnieniu dochodowości służyło także ustanowienie wspólnej organizacji rynków rolnych. Model WPR oparto na wariacie europejskiej organizacji rynkowej<sup>26</sup>. Polegał on na objęciu konkretnego produktu rolnego lub grupy produktów rolnych szczególnym, jednakowym dla całej WE, reżimem prawnym<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału z 23 lutego 1988 r., *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, sygn. akt: C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85.

<sup>21</sup> A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 39 TFUE...*, s. 680.

<sup>22</sup> G. Meester, *European Union, Common Agricultural Policy, and World Trade*, „Kansas Journal of Law & Public Policy” 2004, nr 14(2), s. 391.

<sup>23</sup> E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 26.

<sup>24</sup> *Historia wspólnej polityki rolnej...*

<sup>25</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki...*, s. 42.

<sup>26</sup> Organizacja rynków rolnych mogła przybrać jedną z następujących form wymienionych w traktacie rzymskim: a) wspólne reguły konkurencji; b) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych; c) europejska organizacja rynkowa.

<sup>27</sup> E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 16.

Instrumentami oddziaływania w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych mogą być w szczególności: regulowanie cen, ustanawianie subwencji na określonym poziomie, ustalanie cen interwencyjnych, poniżej których mogą być uruchamiane zakupy produktów rolnych przez krajowe agencje rolne (skup interwencyjny) oraz cen chroniących rynek WE przed napływem konkurencyjnych towarów z państw trzecich, takich jak ceny proggu, opłaty wyrównawcze i subsydia eksportowe<sup>28</sup>. Ceny rolne były ustalane przez WE na znacznie wyższym poziomie niż ceny światowe<sup>29</sup>. Przed 1 stycznia 1970 r. ok. 95% produktów rolnych zostało objętych wspólnymi organizacjami rynków rolnych<sup>30</sup>. Bez wątplenia pierwsze lata funkcjonowania WPR charakteryzowało intensywne wspieranie produkcji rolnej i dochodów rolniczych. Mniej więcej do końca lat 60., gdy WE nie osiągnęła jeszcze samowystarczalności finansowej, taka polityka i wybór instrumentów ją realizujących znajdowały uzasadnienie. Natomiast po osiągnięciu odpowiedniego poziomu produkcji rolnej polityka ta powinna była zostać skorygowana. Brak korekty celów i instrumentów oddziaływania na rolnictwo doprowadził bowiem do potężnych problemów, zwłaszcza nadwyżki produktów rolnych<sup>31</sup>.

Pierwszy poważny kryzys WPR nastąpił już w latach 1968–1975. Przyczynił się do tego ogólny kryzys ekonomiczny we WE. Niemniej zasadniczym problemem WPR w tym czasie okazała się nadprodukcja w sektorze rolnym. Wobec tego opracowano reformę, zwaną Planem Mansholta<sup>32</sup>. Zakładała ona modernizację sektora rolnego. Przewidywała zwłaszcza zoptymalizowanie obszaru gruntów uprawnych (odłogowanie), połączenie gospodarstw rolnych (koncentrację) i zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa 2009, s. 33.

<sup>29</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 120–125.

<sup>30</sup> R. Hankin, *An Introduction to the Law of the Common Agricultural Policy*, „*Holds-worth Law Review*” 1981, nr 6(1), s. 43. Niektóre produkty rolne objęto zakresem wspólnej organizacji rynków rolnych, ale nieco później, np. rynek baraniny i koziny.

<sup>31</sup> F.M. Mozo, *Contradictions...*, s. 66–67. Autor stwierdza: „[...] once food self-sufficiency had been achieved in the EEC, there was little justification for continuing with the same policy of encouraging production and, nevertheless it was not corrected; on the contrary, the measures adopted led to the existence of a huge amount of surpluses”.

<sup>32</sup> Szerzej: A. Stelmachowski, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 69–70.

<sup>33</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 98.

W latach 70. i na początku lat 80. nadwyżki produktów rolnych, w tym masła, mleka, wina, zbóż i wołowiny, wciąż się jednak utrzymywały. Był to zarówno efekt udzielania rolnikom gwarancji cenowych, jak i rezultat postępu technicznego w produkcji rolnej, jej mechanizacji oraz wzrostu wydajności czynników produkcji<sup>34</sup>. Przechodzący od małych gospodarstw rodzinnych, które w założeniach konferencji ze Stresy z 1958 r. miały być podstawą rolnictwa WE, do dużych, wysokoprodukcyjnych przedsiębiorstw rolnych<sup>35</sup>. Żywność była marnotrawiona lub sprzedawana na rynku światowym po znacznie niższych cenach, co powodowało napięcia w relacjach z państwami trzecimi – członkami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Producenci wspólnotowi otrzymywali bowiem subwencje eksportowe, kompensujące im utratę dochodów wynikającą ze sprzedaży produktów rolnych na rynkach światowych po zaniżonych cenach.

W tych warunkach konieczne stało się przejście od modelu „proprodukcyjnego” do modelu „limitowania produkcji rolnej”<sup>36</sup>. Miał on na celu ograniczenie nadwyżek oraz negatywnego wpływu rolnictwa przemysłowego na środowisko naturalne<sup>37</sup>. Limitowaniu produkcji służyły zwłaszcza wprowadzone w 1984 r. kwoty mleczne. Ich celem było ustabilizowanie rynku mleka – jednego z najbardziej nadwyżkowych produktów rolnych.

Jednocześnie w latach 70. i 80. państwa członkowskie podejmowały działania protekcyjnistyczne, służące ochronie rynków krajowych przed napływem towarów z innych państw WE. Po upływie okresu przejściowego trwającego do 31 grudnia 1969 r. i objęciu produktów rolnych wspólnymi organizacjami rynków rolnych do produktów rolnych miała w pełni zastosowanie swoboda przepływu towarów. Priorytetem dla instytucji WE, zwłaszcza dla Komisji będącej „strażniczką traktatów”<sup>38</sup>, stało się zapewnienie poszanowania przez państwa członkowskie głównej zasady swobody gospodarczej. Komisja wносиła skargi przeciwko państwom członkowskim o naruszenie zobowiązań traktatowych. Także sądy krajowe kierowały pytania prejudycjalne do TSUE o wykładnię przepisów wspólnotowych. Głównym orzeczeniem w tym zakresie jest słynny wyrok z 1978 r. w sprawie

<sup>34</sup> F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 25.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 29 i n.; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna polityka rolna...*, s. 115.

<sup>37</sup> L. Zimny, *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” 2007, nr 10(2), s. 508.

<sup>38</sup> Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2003 r., *Komisja przeciwko Niemcom*, sygn. akt: C-28/01, ECLI:EU:C:2003:220, pkt 30.

*Cassis de Dijon*<sup>39</sup>. Wyrażona w nim zasada wzajemnej uznawalności oznacza, że produkty legalnie wytworzone i wprowadzone do obrotu w jednym z państw członkowskich powinny zostać dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim. Zasada ta istotnie wpłynęła na handel produktami rolnymi i środkami spożywczymi w ówczesnej WE.

W kolejnych latach nastąpiły ważne zmiany wynikające z podpisania w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Ustanowił on nowe zadania, które powinna osiągać WE. Wśród nich było m.in. zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej oraz ochrona środowiska. Także WPR miała przyczynić się do osiągnięcia tych celów. Ponadto w 1987 r. Komisja opublikowała tzw. Pakiet Delors I<sup>40</sup>. Wskazywał on m.in. na konieczność dostosowania WPR do gospodarki światowej. Oznaczało to w istocie przyznanie większej roli w ramach WPR mechanizmom rynkowym<sup>41</sup>.

Profesor Aleksander Lichorowicz w syntetyczny sposób wyjaśnił, że po 1985 r. w polityce rolnej WE nastąpiła zmiana preferencji w doborze instrumentów oddziaływania na rolnictwo. O ile do 1985 r. WPR kładła silny nacisk na instrumenty prawno-finansowe oddziaływania na produkcję i wspólny rynek produktów rolnych, o tyle po 1985 r. sytuacja uległa zasadniczej zmianie. Władze WE zdały sobie bowiem sprawę ze skutków protekcyjnistycznej polityki cenowej, zwłaszcza nadprodukcję produktów rolnych. Stąd po 1985 r. nastąpiło większe zainteresowanie instrumentami bezpośredniego oddziaływania na strukturę agrarną państw członkowskich przy równoczesnym ograniczeniu oddziaływania przez instrumenty cenowo-rynkowe. Konsekwencją tych zmian celów oraz sposobu oddziaływania na rolnictwo był gwałtowny rozwój ustawodawstwa promującego przemiany strukturalne w rolnictwie<sup>42</sup>. Przy czym, jak podkreśla Profesor Lichorowicz, pojęcie struktury agrarnej zarówno w traktacie rzymskim, jak i w doktrynie zachodnioeuropejskiej, rozumiane jest jako „zespół czynników określających, mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych i ich wydajności pracy”<sup>43</sup>. Jest to zatem pojęcie szersze niż pojęcie

<sup>39</sup> Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, sygn. akt: C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

<sup>40</sup> *Making a success of the single act: a new frontier for Europe – Commission communication*, COM/87/100 final, 15 lutego 1987 r.; <https://aei.pitt.edu/8592/1/8592.pdf> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Szerzej: A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 8.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 11.

struktury gruntowej rozumianej jako „system własności i obrotu gruntami rolnymi”<sup>44</sup>. Zakres oddziaływania ustawodawstwa strukturalnego WE nie ograniczał się więc, i nadal się nie ogranicza, do problematyki strukturalnej w jej „tradycyjnym” rozumieniu. Obejmuje ona także problematykę modernizacji gospodarstw rolnych, prawnego oddziaływania na stosunki demograficzne i zmianę generacji w rolnictwie, ekstensyfikację produkcji rolnej oraz organizację producentów, organizację przetwórstwa produktów rolnych i inne<sup>45</sup>.

Nie bez wpływu na ustanawiane pod koniec lat 80. instrumenty polityki strukturalnej były kolejne rozszerzenia WE: o Grecję, Hiszpanię i Portugalię. W związku z tym zwiększono zakres działań o charakterze strukturalnym, takich jak pomoc dla obszarów gospodarczo opóźnionych, restrukturyzacja obszarów przemysłowych, zwalczanie bezrobocia<sup>46</sup>. Stymulowano do zmian kierunków produkcji na takie, w których nie było nadwyżek produktów rolnych. Wyłączano grunty rolne z produkcji. Zachęcano do przechodzenia na emerytury rolnicze poprzez system wsparcia finansowego<sup>47</sup>.

Działania te utorowały drogę ku ambitnej reformie WPR, która nastąpiła w 1992 r. – reformie Raya MacSharry’ego<sup>48</sup>. Konieczność jej wdrożenia wynikała z wciąż istniejącej nadprodukcji oraz narastającego konfliktu na linii WE–WTO. Celem reformy było zatem zerwanie związku między wielkością produkcji rolnej a wysokością wsparcia finansowego dla rolników, zmniejszenie budżetu WPR oraz znaczące ograniczenie systemu cen gwarantowanych na produkty rolne. W jej wyniku wprowadzono płatności bezpośrednie oparte na areale lub liczbie zwierząt gospodarskich, a nie na wielkości produkcji (tonie). Rozpoczęto proces stopniowego redukowania cen gwarantowanych. Ograniczono wielkość zakupów interwencyjnych. Wzmocniono politykę strukturalną, tj. politykę rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzając takie instrumenty, jak zalesianie gruntów rolnych, restrukturyzacja gospodarstw i inne. Nałożono jednocześnie na rolników nowe obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Wprowadzono także zachęty do podnoszenia jakości produktów rolnych<sup>49</sup>. Efektem reformy był spadek

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 10–14.

<sup>46</sup> F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 38.

<sup>47</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 64.

<sup>48</sup> M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, w: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 207.

<sup>49</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 65–69.

zapasów niektórych produktów rolnych oraz zmniejszenie zużycia nawozów i środków ochrony roślin. Wydatki publiczne na rolnictwo natomiast ciągle rosły, wzbudzając krytykę WPR.

Kolejną istotną reformą WPR była Agenda 2000. Jej celem było m.in. uwzględnienie postanowień Rundy Urugwajskiej GATT, prowadzonej w latach 1986–1994. Zakładała ona liberalizację handlu międzynarodowego. W efekcie formy wsparcia zostały zmienione na takie, które w mniejszym stopniu zakłócały konkurencyjność na rynkach światowych<sup>50</sup>. Ważnym osiągnięciem Agendy 2000 było także utworzenie II filaru WPR, tj. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich<sup>51</sup>. Ten typ wsparcia, niezwiązany z poziomem produkcji rolnej, uznaje się za zgodny z regułami WTO. Drugim efektem reformy Agenda 2000 było wprowadzenie zasady *cross-compliance*, obecnie określanej mianem warunkowości<sup>52</sup>. Jest to uzależnienie uzyskania wsparcia w pełnej wysokości od spełnienia przez rolnika wymogów o charakterze środowiskowym, zdrowotnym i dobrostanowym. Kwestie te były także przedmiotem reformy luksemburskiej z 2003 r.<sup>53</sup> Tym sposobem rolników zaczęły obowiązywać wyższe standardy produkcji. Efektem reformy jest także modulacja, czyli redukcja wysokości płatności w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych. Środki uzyskane dzięki redukcji przeniesiono do II filaru WPR.

Można zatem stwierdzić, że początki WPR związane są ze wspieraniem wydajności produkcji rolnej i dochodów producentów rolnych, co prowadziło do maksymalizacji produkcji rolnej i zniszczenia środowiska naturalnego. Jednocześnie stosowane były instrumenty o charakterze protekcjonistycznym w relacjach handlowych z państwami trzecimi. Wraz z zauważeniem negatywnych skutków takiej polityki, zwłaszcza powstałych w latach 80. nadwyżek produktów rolnych, zaczęto ograniczać działania zniekształcające rynek. Stopniowo przechodzono od cen gwarantowanych do dopłat bezpośrednich, uniezależniano wsparcie od produkcji, wprowadzano instrumenty polityki strukturalnej. W efekcie Rundy Urugwajskiej następowała także

<sup>50</sup> Ibidem, s. 70.

<sup>51</sup> F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 53.

<sup>52</sup> Szerzej: M.A. Król, *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, w: M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 282–287.

<sup>53</sup> M.A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 161.

stopniowa liberalizacja światowego handlu produktami rolnymi i rewizja unijnych instrumentów wsparcia zakłócających reguły rynkowe<sup>54</sup>.

3. Dzisiejsza polityka rolna UE jest jeszcze silniej powiązana z polityką w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Stanowi ona element strategii określanej jako Europejski Zielony Ład<sup>55</sup>. Jej celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo, żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w której wzrost gospodarczy nie będzie zależny od wykorzystania zasobów naturalnych<sup>56</sup>. Strategia ta stanowi plan przebudowy gospodarki UE w celu zminimalizowania zużycia zasobów naturalnych przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności unijnych produktów w skali międzynarodowej. Europejski Zielony Ład zakłada ograniczenia w stosowaniu środków ochrony roślin, nawozów i środków przeciwdrobnoustrojowych. Ponadto jego celem jest zwiększenie w Europie obszarów, na których prowadzone jest rolnictwo ekologiczne. Komisja podkreśla, że UE musi rozwijać innowacyjne sposoby ochrony plonów przed szkodnikami i chorobami oraz uwzględnić ewentualną rolę innowacyjnych technologii w celu zwiększenia zrównoważonego wymiaru systemu żywnościowego. W szczególności przewiduje się stymulowanie rozwoju rolnictwa ekologicznego, zmianę nawyków żywieniowych Europejczyków, ochronę i odbudowę ekosystemów czy zwiększanie bioróżnorodności zasobów przyrodniczych.

Europejski Zielony Ład zakłada, w jaki sposób do 2050 r. uczynić Europę pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Przewiduje – do 2030 r. – zmniejszenie stosowania pestycydów chemicznych o 50%, a nawozów o co najmniej 20%; redukcję o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych przeznaczonych dla zwierząt utrzymywanych w warunkach fermowych i w dziedzinie akwakultury; przeznaczenie co najmniej 25% gruntów rolnych w UE na rolnictwo ekologiczne oraz znaczny wzrost akwakultury ekologicznej; wniesienie odpowiedniego wkładu przez rolnictwo w realizację celu zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych do 50% lub 55% w porównaniu z poziomem z lat 90. Zawarte w strategii cele mają być uwzględniane w ramach prac legislacyjnych nad zmianami aktów praw-

<sup>54</sup> A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej...*, s. 58 i n.

<sup>55</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM (2019) 640 final.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

nych UE, niezbędnymi dla zapewnienia realizacji owych celów<sup>57</sup>. Komisja podkreśla, że wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Jest on jednak krytykowany przez rolników, którzy wskazują na coraz trudniejsze warunki prowadzenia produkcji rolnej i coraz niższą dochodowość. Dostosowanie rolnictwa do jego wymogów, jest – jak podkreśla się w raporcie pt. *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo – zadaniem kosztochłonnym i niesie wiele zagrożeń dla konkurencyjności produkcji rolnej, a w konsekwencji dla dochodów rolników i dostępności żywności*<sup>58</sup>. Spełnienie wysokich wymogów Europejskiego Zielonego Ładu z pewnością nie będzie łatwe. Konieczne mogą być dostosowania uwzględniające aktualne uwarunkowania gospodarcze i polityczne, takie jak te w zakresie zazielenienia i ugorowania, które zostały przyjęte w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 i wybuchem wojny na Ukrainie<sup>59</sup>.

Biorąc jednak pod uwagę aktualne problemy środowiskowo-klimatyczne, wdrożenie działań zapobiegających dalszemu ich narastaniu wydaje się konieczne. Europejski Zielony Ład kładzie bowiem duży nacisk na tę problematykę. Stanowi, że UE powinna dążyć do ochrony, zachowania i poprawy swego kapitału naturalnego oraz chronić zdrowie i dobrostan obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Rolnictwo, obok przemysłu, transportu, energii i innych sektorów, jest bardzo ważnym elementem tej strategii. WPR ma odzwierciedlać ambitne cele Europejskiego Zielonego Ładu. W związku z tym plany strategiczne, które każde państwo członkowskie opracowuje i poddaje zatwierdzeniu przez Komisję dla perspektywy 2023–2027, mają uwzględniać wyzwania klimatyczne i środowiskowe, w szczególności zakładając stosowanie takich praktyk, jak rolnictwo precyzyjne, rolnictwo ekologiczne, agroekologia, agroleśnictwo, i znacznie wyższe niż dotąd standardy w zakresie dobrostanu zwierząt. Głównymi elementami tych planów są ekoschematy. Stanowią

---

<sup>57</sup> Ibidem; B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 22.

<sup>58</sup> P. Gradziuk i in., *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa 2021, s. 12, <https://www.irwirpan.waw.pl/860/badania/wplyw-europejskiego-zielonego-ladu-na-polskie-rolnictwo> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>59</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawnorolną*, w: Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa 2023, s. 636–637.



one dobrowolne dla rolników systemy płatności w ramach I filara WPR za realizację praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu oraz dobrostanu zwierząt. Za wdrożenie jednego lub kilku ekoschematów rolnik uzyskuje dodatkową płatność do podstawowego wsparcia dochodów. Owa płatność ma mu rekompensować poniesione koszty lub utracone dochody wynikające z wdrażania ekoschematów. Zobowiązania wynikające z ekoschematów wykraczają bowiem poza wymogi określone w warunkowości. Polska zawarła w swoim planie strategicznym następujące ekoschematy: dobrostan zwierząt; rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi; obszary z roślinami miododajnymi; prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej produkcji roślin; biologiczna ochrona upraw; retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych; grunty wyłączone z produkcji. Możliwe jest łączenie ekoschematów w ramach gospodarstwa tak, aby zapewnić jak najbardziej efektywne korzystanie z nich<sup>60</sup>. Należy podkreślić, że wdrażanie ekoschematów, które wiąże się niewątpliwie z wysiłkiem dla rolnika, jest dobrze wynagradzane. Budżet przeznaczony na ekoschematy zakłada wydatkowanie w latach 2023–2026 ok. 884 mln EUR rocznie (średnio)<sup>61</sup>, czyli w przeliczeniu 3–4 mld zł rocznie. Stawki z tytułu realizacji poszczególnych ekoschematów zostały określone w drodze rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>62</sup>. W Polsce o ekoschematy wystąpiło dotychczas ok. 400 tys. rolników<sup>63</sup>.

Drogą do osiągnięcia ambitnych celów stawianych WPR są jednak nie tylko zachęty w postaci dobrowolnych ekoschematów, ale także obowiązki wynikające z aktów ustawodawczych. „Ambitne cele” obejmujące znaczące ograniczenie stosowania chemicznych pestycydów, nawozów i antybiotyków znajdują swój wyraz w propozycjach aktów prawnych. Komisja zapowiedziała w Komunikacie Europejski Zielony Ład, że określi środki, również legislacyjne, niezbędne do realizacji tych ograniczeń. W wykazie pt. „Plan działania – Najważniejsze inicjatywy” zawarła harmonogram prac

<sup>60</sup> Szerzej: B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska...*, s. 17–18.

<sup>61</sup> Ekoschematy obszarowe: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschematy3> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lutego 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2023 r. (Dz.U. poz. 265); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 kwietnia 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz dobrostanu zwierząt za 2023 r. (Dz.U. poz. 645).

<sup>63</sup> K. Nowak, *Wiceminister rolnictwa: Odrzucając Zielony Ład, rolnicy stracą 3 mld złotych rocznie*, <https://forsal.pl/biznes/rolnictwo/artykuly/9504911,wiceminister-rolnictwa-odrzucajac-zielony-lad-rolnicy-straca-3-mld-z.html> [dostęp: 10.05.2024].

nad wdrożeniem konkretnych działań z zakresu rolnictwa, które wynikają z Europejskiego Zielonego Ładu. Konkretnie rzecz ujmując, zasadne jest wskazanie np. działania określanego jako „środki, w tym ustawodawcze, mające na celu znaczne ograniczenie stosowania chemicznych pestycydów i związanego z nimi ryzyka oraz ograniczenie stosowania nawozów i antybiotyków”. Wyrazem inicjatyw służących wdrożeniu tego działania jest np. wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia PE i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115<sup>64</sup>. Takich wniosków ustawodawczych jest znacznie więcej i wpisują się one w poszczególne strategie, stanowiące elementy Europejskiego Zielonego Ładu, np. strategię leśną 2030<sup>65</sup> czy strategię na rzecz bioróżnorodności<sup>66</sup>. Konkretyzując, strategie te są realizowane poprzez stosowne wnioski ustawodawcze, w szczególności wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady w sprawie produkcji i wprowadzania do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego, zmieniającego rozporządzenia PE i Rady (UE) 2016/2031 i 2017/625 oraz uchylającego dyrektywę Rady 1999/105/WE<sup>67</sup>, czy wniosek dotyczący dyrektywy PE i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb<sup>68</sup>.

Ważnym elementem Zielonego Ładu jest także Strategia „od pola do stołu”, która ma służyć ograniczeniu wpływu, jaki mają na środowisko sektory przetwórstwa żywności i handlu detalicznego poprzez działania w zakresie transportu, przechowywania, opakowań i marnotrawienia żywności. Jednym z jej celów jest przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności. Strategia ta znajduje wyraz w konkretnych pracach ustawodawczych, np. we wniosku dotyczącym dyrektywy PE i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE

---

<sup>64</sup> Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115, COM (2022) 305 final.

<sup>65</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Nowa strategia leśna UE 2030”, COM (2021) 572 final.

<sup>66</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM (2020) 380 final.

<sup>67</sup> Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i wprowadzania do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 i 2017/625 oraz uchylające dyrektywę Rady 1999/105/WE, COM (2023) 415 final.

<sup>68</sup> Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb, COM (2023) 416 final.

w sprawie odpadów<sup>69</sup>. Wniosek ten w dużej mierze odnosi się do odpadów żywnościowych. Ma on prowadzić do zmniejszenia do 2030 r. o połowę globalnej ilości marnowanej żywności *per capita* w sprzedaży detalicznej i konsumpcji, zmniejszenia strat żywnościowych w procesie produkcji i dystrybucji, w tym strat powstałych podczas zbiorów.

Nie sposób odwołać się do wszystkich prac ustawodawczych, które są prowadzone w celu wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu. Są to konkretne działania, które mają przynieść wymierne rezultaty. Model WPR, który został przyjęty na lata 2023–2027, jest w związku z tym określany jako „model realizacji”. Nie jest to tylko przyciągające uwagę hasło. W najnowszej perspektywie UE rezygnuje z odgórnego podejścia do wdrażania WPR, w którym zasadnicze znaczenie miały rygorystyczne kontrole spełniania wymogów wynikających z przepisów prawa UE i kary nakładane w efekcie audytów<sup>70</sup>. Aktualnie przenosi punkt ciężkości ze zgodności z przepisami na efektywność. Model WPR 2023–2027 jest zatem w większym stopniu ukierunkowany na rezultaty<sup>71</sup>. Istotną rolę będą odgrywały w nim wskaźniki realizacji celów, które umożliwiają Komisji ocenę i monitorowanie efektywności wdrażania polityki przez dane państwo członkowskie<sup>72</sup>. Państwa członkowskie zostały bowiem zobowiązane do corocznego składania Komisji sprawozdania z postępów w realizacji przyjętych przez nie celów. W ten sposób, w założeniu, zostanie osiągnięta większa spójność celów WPR z innymi celami UE, zwłaszcza w dziedzinie środowiska i klimatu<sup>73</sup>.

Jednocześnie w nowym modelu WPR w większym stopniu uwzględniono zasadę pomocniczości, aby umożliwić państwom członkowskim lepsze dostosowanie środków WPR do warunków krajowych<sup>74</sup>. Przygotowywane przez państwa członkowskie plany strategiczne obejmują zarówno I, jak i II filar WPR oraz są dostosowane do krajowych potrzeb i uwarunkowań sektora rolnego. Stanowią indywidualne i spójne strategie interwencji każdego państwa<sup>75</sup>. Zmieniła się także nomenklatura – obecnie wszystkie rodzaje

<sup>69</sup> Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, COM (2023) 420 final.

<sup>70</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 114–115.

<sup>71</sup> Komunikat Komisji z 29 listopada 2017 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM (2017) 713 final.

<sup>72</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 115–116.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Szerzej: J.A. McMahon, *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham 2019, s. 227 i n.

wsparcia określa się jako „interwencje”. Są zatem: interwencje w formie płatności bezpośrednich<sup>76</sup>, interwencje związane z rozwojem obszarów wiejskich<sup>77</sup> oraz interwencje w niektórych sektorach<sup>78</sup>. Warunkowość wykracza poza wymogi zasady wzajemnej zgodności, wdrażanej w perspektywie 2014–2020.

Ewolucji uległa także Wspólna Organizacja Rynków Rolnych. Narzędzia interwencyjne, określane jako „siatka bezpieczeństwa”, są obecnie stosowane w sytuacji kryzysów związanych z poważnymi zakłóceniami na rynku. W istocie wciąż stosowanym narzędziem interwencyjnym jest cena interwencyjna, określana jednak na zasadach rynkowych, i powiązany z nią skup interwencyjny, który służy stabilizacji rynku. Wspólna Organizacja Rynków Rolnych obejmuje także dopłaty do prywatnego przechowywania<sup>79</sup>; programy pomocy w określonych sektorach, np. wina, chmielu, pszczelarskim; wymogi w zakresie wprowadzania do obrotu określonych kategorii produktów, np. wina; funkcjonowanie organizacji producentów; uruchamiane w sytuacjach kryzysowych środki wyjątkowe<sup>80</sup>; handel z państwami trzecimi<sup>81</sup>.

Warto podkreślić, że do poważnych zmian doszło w zakresie handlu z państwami trzecimi, a więc relacji z WTO. UE zobowiązała się w ramach Porozumienia w sprawie rolnictwa, które weszło w życie w 1995 r. w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej WTO, do stopniowej redukcji stawek celnych i konsekwentnie to czyni, ustanawiając niektóre z nich na poziomie

---

<sup>76</sup> Rodzaje interwencji mogą mieć formę płatności bezpośrednich niezwiązanych i związanych z produkcją. Są one wymienione w art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435), s. 1.

<sup>77</sup> Interwencje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich zostały wymienione w art. 69 rozporządzenia nr 2021/2115.

<sup>78</sup> Sektory objęte interwencjami zostały określone w art. 42 rozporządzenia nr 2021/2115.

<sup>79</sup> Mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania jest uruchamiany czasowo – jego celem jest osiągnięcie stabilizacji rynku określonych prawnie produktów poprzez zagospodarowanie sezonowych nadwyżek produkcyjnych.

<sup>80</sup> Środki wyjątkowe zostały określone w art. 219–222 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347), s. 671.

<sup>81</sup> Obejmuje on takie zagadnienia jak stawki celne, kontyngenty ilościowe na przywóz i wywóz produktów rolnych, refundacje wywozowe.

0%<sup>82</sup>. Znaczącym krokiem jest likwidacja refundacji wywozowych – stosowane one były w eksporcie produktów rolnych z UE do końca perspektywy 2014–2020<sup>83</sup>. Stanowiły różnicę między wewnętrzną ceną produktu rolnego w UE a otrzymywaną przez eksportera niższą ceną światową. Zakłócały tym samym konkurencyjność na rynkach światowych. Zachęcały też producentów unijnych do eksportu produktów występujących w UE w nadmiarze na rynki państw trzecich<sup>84</sup>. Ich krytyka na forum WTO doprowadziła do likwidacji tego instrumentu wsparcia w UE.

Do historii przeszły także kwoty cukrowe i mleczne. Kwoty mleczne zostały zniesione w 2015, a cukrowe w 2017 r. Stanowiły one gwarancję zbytu towarów dla producenta. Wraz z ich likwidacją nastąpiło „uwolnienie rynku”.

Filarem WPR jest nadal wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. W pierwszych latach funkcjonowania WPR tematyka rozwoju obszarów wiejskich była podejmowana w ograniczonym stopniu. Aktualnie polityka rozwoju obszarów wiejskich ciągle zyskuje na znaczeniu. Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie finansowej 2023–2027 są zawarte w rozporządzeniu nr 2021/2115<sup>85</sup>.

Z kolei problematyka prawna dotycząca systemu własności rolniczej, obrotu gruntami rolnymi, struktury wewnętrznej gospodarstw wciąż leży w gestii państw członkowskich<sup>86</sup>.

**4. W przyszłości WPR pozostanie jedną z najważniejszych polityk sektorowych na poziomie UE. Będzie tak ze względu na rolę rolnictwa**

<sup>82</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 115–116.

<sup>83</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z 2 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 435), s. 262. Art. 1 pkt 56 rozporządzenia uchyla z dniem 1 stycznia 2021 r. cały rozdział VI rozporządzenia nr 1308/2013, dotyczący refundacji wywozowych.

<sup>84</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 97.

<sup>85</sup> Rozdział IV rozporządzenia nr 2021/2115, pt. „Rodzaje interwencji związanych z rozwojem obszarów wiejskich”.

<sup>86</sup> B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa 2021, s. 30; komunikat wyjaśniający Komisji z 18 października 2017 r. w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, C/2017/6168 (Dz. Urz. UE C 350), s. 5; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 103.

jako sektora gospodarki, ale także na jego funkcje o charakterze ogólnospołecznym, nieprodukcyjnym<sup>87</sup>. Nie bez powodu rolnictwo uznaje się za „dostarczyciela dóbr publicznych”<sup>88</sup> w takich obszarach, jak turystyka, kultura, tradycja, ochrona środowiska, zachowanie gatunków roślin i zwierząt, rozwój regionalny i wiele innych. Rolnictwo określa się wręcz jako „wielofunkcyjne” (*multifunctional agriculture*<sup>89</sup>). Niemniej utrzymywany będzie trend zmniejszania wydatków z unijnego budżetu na politykę rolną. Przyjęty dla perspektywy finansowej 2023–2027 unijny budżet na rolnictwo – w cenach stałych z 2018 r. – wyniósł ok. 336,4 mld EUR, co odpowiada 31,3% budżetu UE. To dużo. Niemniej kwota ta jest wyraźnie niższa niż kwota przeznaczona na rolnictwo w poprzedniej perspektywie finansowej 2014–2020, kiedy to udział wydatków na WPR w budżecie UE stanowił ok. 35,4% i odpowiadał kwocie ok. 382,8 mld EUR. Wydatki na WPR sukcesywnie spadają – na początku funkcjonowania WPR udział środków z budżetu UE na WPR wynosił ok. 80%, w latach 80. – ok. 66%<sup>90</sup>, a obecnie – nieco ponad 30%.

Wpływ na trend zmniejszania wydatków na rolnictwo miały zmiany uwarunkowań społecznych i gospodarczych zachodzące w ciągu 65 lat istnienia WE/UE, które uzasadniałyby utrzymanie tak wysokich wydatków na rolnictwo jak w początkach WE. Podkreśla się, że wkład sektora rolnego w tworzenie wartości dodanej UE (odpowiednika PKB) wynosi niecałe 2%. Według danych Eurostatu wartość dodana brutto wytworzona w sekcji „Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo” w 2023 r. wyniosła w UE ok. 1,9%<sup>91</sup>. W krajach rozwiniętych znaczenie rolnictwa dla PKB nie jest wysokie. Większość swojej wartości dodanej generują one w sektorze usług. Przykładowo w Niemczech rolnictwo generuje zaledwie 0,9% PKB<sup>92</sup>. Rosnąca rola innych sektorów gospodarki unijnej niż rolnictwa dla generowania wartości dodanej nie sprzyja legitymizacji wydatków na WPR.

<sup>87</sup> E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 47.

<sup>88</sup> J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 27.

<sup>89</sup> M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 37.

<sup>90</sup> A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 114–115.

<sup>91</sup> *20 lat polskiego rolnictwa w UE. Perspektywa makroekonomiczna. Wybrane fakty. Raport Instytutu Finansów Publicznych*, <https://www.ifp.org.pl/20-lat-polskiego-rolnictwa-w-ue-perspektywa-makroekonomiczna-wybrane-fakty/> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>92</sup> T. Lipczyński, *Jak duże znaczenie ma rolnictwo dla gospodarek Europy? Wyraźny trend*, <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8973955,jak-duze-znaczenie-ma-rolnictwo-dla-gospodarek-europy-wyraźny-trend-.html> [dostęp: 10.05.2024].

Ponadto choć niemal 1/3 obywateli UE mieszka na wsi, to według danych Eurostatu w rolnictwie zatrudnione jest jedynie 4% całkowitej siły roboczej UE, tj. ok. 9,7 mln osób<sup>93</sup>. Warto dodać, że przeciętne roczne dochody zatrudnionych w rolnictwie (włącznie z dopłatami) są w zdecydowanej większości krajów członkowskich niższe niż średnie płace w gospodarce, a poziom ubóstwa na wsi wyższy, mimo to obecnie nie da się już uzasadniać konieczności istnienia WPR wyłącznie sytuacją ekonomiczną producentów rolnych<sup>94</sup>.

W tych warunkach potrzeba silnego dotowania rolnictwa nie znajduje już takiego uzasadnienia i legitymizacji społecznej jak w początkach WE, kiedy Europa była dotknięta brakami żywności. Zapewnienie jej samowystarczalności żywnościowej wymagało wówczas wysokiego dotowania produkcji rolnej w celu jej maksymalizacji oraz wsparcia dochodów producentów rolnych. Spotykało się to ze zrozumieniem społecznym. W ciągu kolejnych lat rozwoju WPR powstał jednak problem z zagospodarowaniem nadwyżek produktów rolnych, a obecnie problem marnotrawienia żywności na ogromną skalę. W konsekwencji, jak wskazują badania ankietowe prowadzone na poziomie UE, tylko 53% badanych „nierolników” uznało, że rolnicy potrzebują wsparcia dochodowego<sup>95</sup>. Obywatele UE wyrażają natomiast ich oczekiwania wobec sektora rolnego, tak jak wobec innych sektorów gospodarki, w związku z narastającymi problemami w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Wspomniane wyżej badanie społeczne wskazuje, że według 92% badanych WPR powinna pozytywnie oddziaływać na klimat i środowisko<sup>96</sup>.

Sektor rolny będzie także zapewne podlegał procesom prowadzącym do wykorzystania innowacyjnych metod produkcji rolnej. Także ten trend związany jest z ogromnym wyzwaniem, jakie stoi przed UE, tj. przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Taką innowacyjną metodą są przykładowo tzw. techniki genomowe (NTG). Pozwalają one uzyskiwać rośliny o większej odporności na susze i choroby. Ponadto ich uprawa wymaga mniej nawozów i pestycydów, co jest także istotne z perspektywy ochrony środowiska. NTG to zatem innowacja, która może zwiększyć odporność systemu żywnościowego na zmiany klimatu, ale również chronić środowisko przed negatywnym wpływem na nie sektora rolnego. Obecnie na poziomie UE

<sup>93</sup> Ł. Kryszak, *Przyszłość wspólnej polityki rolnej. O co powinien zabiegać potencjalny komisarz Wojciechowski?*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/09/09/przyszlosc-wspolnej-polityki-rolnej-o-co-powinien-zabiegac-potencjalny-komisarz-wojciechowski/> [dostęp: 10.05.2024].

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

prowadzone są prace legislacyjne nad rozporządzeniem dotyczącym technik genomowych<sup>97</sup>.

Na forum międzynarodowym z kolei wciąż postulowane jest większe otwarcie się UE na postulaty państw trzecich dotyczące liberalizacji handlu produktami rolnymi. Aktualnie trwają negocjacje w ramach Rundy z Doha (określanej także jako Runda Katarska lub Runda Rozwoju). Runda ta rozpoczęła się w 2001 r. i wydaje się daleka od zakończenia. Negocjacje dotyczą głównie szczególnych rozwiązań dla państw rozwijających się, które miały niewielki wpływ na dotychczasowe ustalenia rolne na forum WTO. Ich siła tymczasem rośnie<sup>98</sup>.

Najlepszą konkluzją tych rozważań jest przywołanie starego, bo sprzed 40 lat, ale wciąż aktualnego wyroku TSUE, w którym unijny trybunał stwierdził, że interpretacja zadań WPR powinna być dokonywana w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki jako całości<sup>99</sup>. Współczesna gospodarka bez wątplenia łączy się z potrzebą wprowadzenia rozwiązań zapobiegających zmianom klimatycznym. Również obecnych priorytetów WPR nie można rozpatrywać w oderwaniu od tego ważnego wyzwania.

## BIBLIOGRAFIA

- Cardwell M. (2004), *The European Model of Agriculture*, Oxford.
- Czechowski P., M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.) (2001), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Gradziuk P. i in. (2021), *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa.
- Hankin R. (1981), *An Introduction to the Law of the Common Agricultural Policy*, „Holds-worth Law Review” nr 6(1).
- Hartig Danielsen J. (2013), *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn.
- Heller J.R. (1963), *Agricultural Policy of the European Economic Community*, „Harvard International Law Club Journal” nr 5(1).
- Jurcewicz A. (1993), *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” nr 4(118).
- Jurcewicz A. (1997), *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 2(3).

<sup>97</sup> Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin użytkiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625, COM (2023) 411 final.

<sup>98</sup> Szerzej: M. Wojtas, *Potencjalne korzyści z Rundy Doha dla krajów rozwiniętych i rozwijających się*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, nr 42, s. 219–233.

<sup>99</sup> Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, sygn. akt: C-131/86, ECLI:EU:C:1988:86.



- Jurcewicz A. (2002), *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” t. III.
- Jurcewicz A. (2004), *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” nr 4(162).
- Jurcewicz A. (2007), *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.) *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa.
- Jurcewicz A. (2012), *Komentarz do art. 39 TFUE*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B. (2019), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B. (2023), *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawnorolną*, w: Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa.
- Klimowicz M. (2014), *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, w: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław.
- Korzycka-Iwanow M. (2005), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Król M.A. (2011), *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, w: M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin.
- Król M.A. (2015), *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- McMahon J.A. (2019), *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham.
- Meester G. (2004), *European Union, Common Agricultural Policy, and World Trade*, „Kansas Journal of Law & Public Policy” nr 14(2).
- Meulen B. van der (2020), *Food law: development, crisis and transition*, w: B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen.
- Mozo F.M. (2023), *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Mucha-Leszko B. (2004), *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” vol. 38.
- Stankiewicz D., *Wspólna Polityka Rolna – geneza, ewolucja i przyszłość*, „Infos” 2010, nr 12(82).
- Tomczak F. (2009), *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa.
- Tomkiewicz E. (1995), *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa.
- Tomkiewicz E. (2000), *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa.

- Wilkin J. (2011), *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” nr 4(154).
- Włodarczyk B. (2020), *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Włodarczyk B. (2021), *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa.
- Włodarczyk B. (2022), *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wojtas M. (2008), *Potencjalne korzyści z Rundy Doha dla krajów rozwiniętych i rozwijających się*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” nr 42.
- Zimny L. (2007), *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” nr 10(2).



**ANNA KAPALA**

University of Life Sciences  
in Wrocław, Poland  
e-mail: [anna.kapala@upwr.edu.pl](mailto:anna.kapala@upwr.edu.pl)  
ORCID: 0000-0002-8554-6517

**MARTA J. MUÑOZ GÓMEZ**

University of Lleida, Spain  
AgroParisTech, France  
e-mail: [marta.munozgomez@agroparistech.fr](mailto:marta.munozgomez@agroparistech.fr)  
ORCID: 0000-0001-9392-4357

## Local food systems in public procurement. A comparative law analysis in four European Union Member States

Sistemi alimentari locali negli appalti pubblici.  
Un'analisi di diritto comparato  
in quattro Stati membri dell'Unione europea

The aim of the considerations is to determine whether and to what extent selected EU Member States – Italy, France, Spain and Poland – have applied legal instruments to promote local food systems through public procurement, and in particular, whether they have provided for the food rooting criterion, or the localism food clause which favours food which is geographically closer, to be applied in the public procurement process. The conducted considerations show that both Italian, French and Spanish legislations have incorporated the localism food clause, though differently in each Member State: in Italy and Spain – through regional regulations that explicitly contain such a clause, in France – through the institutionalisation of the Territorial Food Projects. Direct delivery, or even “local” products criteria are also included in the school food regulations of these countries. In Poland, on the contrary, neither the public procurement law nor food school regulations favour local food systems, as they completely ignore the criteria relating to the characteristics of the products related to their origin or delivery method.

**Keywords:** green public procurement, local food, short supply chains, direct delivery, school food

L'articolo si propone di determinare se e in quale misura alcuni Paesi dell'UE scelti – Italia, Francia, Spagna e Polonia – abbiano adottato strumenti giuridici per promuovere i sistemi alimentari locali negli appalti pubblici, e in particolare se hanno previsto un criterio di radicamento del cibo oppure una clausola sulla natura locale del cibo che favorisca gli alimenti geograficamente più vicini negli appalti pubblici. Dalle considerazioni svolte emerge che sia la legislazione italiana, francese che quella spagnola, anche se non in ugual misura in ognuno di questi Stati membri, abbia previsto una clausola sulla natura locale del cibo: in

Italia e Spagna – grazie a normative regionali che prevedono tale clausola in modo esplicito, in Francia – istituzionalizzando i Progetti Alimentari Territoriali. I criteri per l’approvvigionamento diretto e perfino dei prodotti “locali” sono anche inclusi nelle normative sull’alimentazione scolastica di questi Paesi. In Polonia, invece, sia la legge sugli appalti pubblici che la normativa sui pasti scolastici non favorisce i sistemi alimentari locali in quanto fa completamente a meno dei criteri relativi alle caratteristiche quali l’origine e la modalità di consegna dei prodotti.

**Parole chiave:** appalti pubblici verdi, cibo locale, filiere corte, consegne dirette, alimentazione scolastica

---

## Introduction

Appropriately implemented and promoted local food systems may deliver multiple social, economic, and environmental benefits. An important legal instrument that can support their development is public procurement which, according to the FAO, is a key game-changer in the transformation of food systems as it can influence both food consumption and food production patterns.<sup>1</sup> The role of public procurement in local food promotion has already been discussed in the literature with reference to European law,<sup>2</sup> and this article focuses on its national implementations.

First, it should be noted that the localism food clause as such cannot be directly applied in the case of public procurement as it would be contrary to the EU principle of non-discrimination and the free movement of goods.<sup>3</sup> However, Directive 2014/24/EU on public procurement<sup>4</sup> provides for the use of contract award criteria (including environmental, quality or social aspects) in order for the contracting authority to assess whether the tender is the most economically advantageous in terms of the best price-quality ratio.<sup>5</sup> Of great importance is also the reduction of the environmental impact of products such as organic or seasonal products, throughout their life cycle. Thus, local food systems could be promoted differently, in different

---

<sup>1</sup> FAO, *Alliance of Bioersivity International and CIAT*, Rome 2021, p. 2.

<sup>2</sup> A. Kapała, *Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2022, no. 1, pp. 93–106; M.J. Muñoz Gómez, *Promoting local food systems through public procurement in the European Union*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2023, no 2, pp. 143–157.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> OJ L 94, 28.3.2014.

<sup>5</sup> Article 67 (1) of Directive 2014/24/EU.

stages of public procurement, with the help of legal measures, from clauses priming the freshness, the seasonality of produce or awarding the short supply chains, to other legal techniques as the division of contracts into lots and the market consultations. All these legal tools largely accepted by the public procurement EU law,<sup>6</sup> will help local food systems to flourish in a roundabout way.

In practice, however, it is the provisions at national level that implements the Directive, and they constitute the binding legal basis for the award of public contracts in the Member States. It is therefore important that the national legislator takes appropriate measures to encourage public institutions to use the above-mentioned criteria for sustainable and green public food procurement. Depending on each country's policy and regulatory framework, public procurement initiatives may determine what type of food is purchased, from whom and from what type of production. The aim of the considerations is to determine whether and to what extent selected EU countries – Italy, France, Spain and Poland – have taken into account the available legal instruments to promote local food systems through public procurement, and especially whether they have provided for the food rooting criterion, or localism food clause, which favours geographically closer food. To achieve this goal, national public procurement regulations will be analysed, and – in the case of Italy and Spain, also regional regulations because of the legislative competences of their regions.

## 1. Public procurement regulations for local food in Italy

In Italy, public procurement must comply with Legislative Decree No. 36/2023 establishing the Public Procurement Code.<sup>7</sup> In accordance with Article 130(1) of that Act, contracts for catering services<sup>8</sup> are to be awarded solely on the basis of the criterion of the most economically advantageous

---

<sup>6</sup> D. Melo Fernandes, *Preferências Locais na Contratação Pública*, Coimbra 2022, p. 115. Local food clause, understood as social proximity, enjoys a presumption of validity in the legal regime of public procurement due to the primacy of the CAP policy over competition rules, *ex Judgment of the CJUE of 29 October 1980, Case 139/79, para. 23. Doctrine maintained by the CJUE consistently up to the present day: C-280/93, C-137/00 and C-671/15, among others.*

<sup>7</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (Gazzetta Ufficiale no.77 of 31.03.2023 – Suppl. Ordinario no. 12), hereinafter cited as Decree No 50/2016.

<sup>8</sup> Catering services as indicated in Annex XIV of Directive 2014/24/EU.

tender, identified on the basis of the best value for money. In particular, in the evaluation of the technical tender by awarding bonus points, the quality of foodstuffs shall be taken into account with particular emphasis on organic products, typical and traditional products, products with protected designations, as well as products from short supply chains and social farming operators.

Moreover, pursuant to Article 130(2) of Decree 36/2023, in the case of public contracts for the operation of school lunches and the supply of food and agri-food products to crèches, kindergartens, primary schools, lower secondary and secondary schools and other public facilities for children and young people under eighteen years of age, contracting entities must ensure and guarantee, among others things an appropriate share of agricultural, fishery and agri-food products from short and organic supply chains, and – in any case – with a limited impact on the environment and their quality.

In addition, pursuant to Article 130(4) of Decree 36/2023, national guidelines on hospital nutrition, social welfare and education are defined and updated by decrees of the Minister of Health, in consultation with the Minister of Environment and Energy Security and the Minister of Agriculture, Food Sovereignty and Forestry. The guidelines issued on the basis of the previous Public Procurement Code, established by Decree No 50/2016,<sup>9</sup> indicate that the technical specifications of the tender notice should include criteria such as typical and traditional food, integrated production, certified organic farming, social farming, fair and solidarity-based trade and products with specific freshness characteristics purchased from short supply chains, which all are to reduce the environmental impact and support the local economy. The above-mentioned provisions of the Italian Public Procurement Code and the ministerial guidelines issued on their basis are certainly capable of contributing to the development of local food systems through the application of criteria for typical and traditional products from short supply chains. They do not, however, use the localism food clause concerning geographical proximity of the product.

The localism food clause is directly included in the ministerial decree on the distribution of funds for organic school canteens.<sup>10</sup> The decree sets out the award criteria that should be included in the tender documents for entities providing nutrition services to organic school canteens. The criteria

---

<sup>9</sup> Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, 17 novembre 2021, [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3141\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3141_allegato.pdf) [accessed on 21.04.2024].

<sup>10</sup> Decreto 18 dicembre 2017 n. 14771 (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale No. 79 of 5.04.2018).

aim to encourage the consumption of sustainable organic products and reduce food waste. One of the criteria is to source organic products in geographical proximity to the place where the services are provided in order to reduce the environmental impact with a particular focus on reducing greenhouse gas emissions. A production area for organic products is considered close if it is within a maximum radius of 150 km on land.<sup>11</sup> According to the FAO, the Italian regulations “combined with a well-developed system to support high-quality food and nutritional standards in school meals provide a policy context that is very conducive to local and organic procurement.”<sup>12</sup>

In Italy, regional legislation plays an important role, due to the legislative competence of the regions which mostly support local products. For example, the Region of Umbria, in its Regional Law No. 1/2011, “in order to support short supply chains and zero-kilometer and quality products,” encourages the use of this type of products by managers of mass catering services.<sup>13</sup> In order to achieve this objective, the Act requires that in tenders for mass catering services, public authorities guarantee priority to entities that provide for the use of “local products, from short supply chains and quality products, in an amount of not less than 35% of the value in relation to the value of agricultural products generally used on an annual basis.”<sup>14</sup>

## 2. Public procurement regulations for local food in France

The French Public Procurement Code<sup>15</sup> in Article R. 2152-7<sup>16</sup> provides for the most economically advantageous tender clause and criteria such as environmental performance. Specifically, it allows the use, among others, of an award criterion of development of a direct supply chain of agricultural products. At the same time, in order not to infringe the principle of freedom of competition, the legislation does not prohibit the supply of products from

<sup>11</sup> See point 4 of the annex to the decree: Decreto 18 dicembre 2017 n. 14771.

<sup>12</sup> FAO, *Alliance of Bioversity...*, p. 288.

<sup>13</sup> Article 4(5) of the Law of the Region of Umbria (legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1, “Bollettino Ufficiale” n. 8 of 16.02.2001).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> The Code (Code de la commande publique) was created by l’ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 (JORF n° 0281 of 5.12.2018) and décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 (Journal officiel de la République française No. 0281 of 5.12.2018; JORF) and entered into force on 1 April 2019.

<sup>16</sup> Article R2152-7 was introduced into the Code of public procurement by the decree: Création Décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 (JORF No. 0281 of 5.12.2018).



long chains, provided that the direct supply criterion is met.<sup>17</sup> However, “direct supply” is not a geographical criterion.<sup>18</sup> Also, the French Rural Code contains the precepts relating to public food procurement, which apply throughout the whole France.<sup>19</sup>

Regarding the localism food clause, the French legislator supports the development of the public acquisition of food products within the framework of the Territorial Food Projects (PAT, by its French acronym), according to Article 230-5-1 II of the Rural Code<sup>20</sup> by imposing an explicit obligation on public legal persons to source such products. PATs are defined in Article L.111-2-2 of the same Code, and their principal aim is to implement a territorial food system, normally at a departmental level.<sup>21</sup> There are currently more than 430 PATs recognised by the French Ministry of Agriculture. In general, their geographical extension coincides with the administrative borders already defined, whether provincial or regional.<sup>22</sup> Therefore, according to Article 230-5-1 II of the Rural Code, the legislator encourages public authorities to develop, indirectly, the acquisition of food from their own region or department.<sup>23</sup>

This legal encouragement is extremely surprising, especially taking into account several responses from the French Ministry of the Economy and Finance, which pleads against localism, or a geographical criterion, as it is not compatible with the principle of non-discrimination and the free movement of goods.<sup>24</sup> As a general rule, localism is banned in public procurement, and even the reduction of greenhouse gas emissions cannot justify the introduc-

<sup>17</sup> G. Rochdi, *Le développement des circuits alternatifs de distribution*, in: B. Grimonprez, D. Rochards (eds.), *Agriculture et ville, vers de nouvelles relations juridiques*, Poitiers 2016, p. 160.

<sup>18</sup> More on the concept of “short supply chains” and “local products,” see in A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe. Studium prawnoporównawcze*, Lublin 2023, pp. 52–70.

<sup>19</sup> From the article L. 230-5 to article L. 230-5-8 Rural Code.

<sup>20</sup> Code rural et de la pêche maritime, Article L230-5-1 of modified by LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 – art. 257 (V) (JORF No. 0196 of 24.08.2021).

<sup>21</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (JORF No. 0196 of 24.08.2021).

<sup>22</sup> Observatoire OnPAT: <https://rnpat.fr/projets-alimentaires-territoriaux-pat/patnorama-presentation/> [accessed on 10.05.2024].

<sup>23</sup> Les personnes morales de droit public développent l’acquisition de produits dans le cadre des PAT définies à l’article L.111-2-2 du Code Rural et de la Pêche Maritime.

<sup>24</sup> Ministre d’Économie et Finances, Réponse ministérielle n° 24584 JOAN 25 février 2020, p. 1485; Réponse ministérielle n° 33777, JOAN 7 septembre 2021, p. 6695.

tion of a tender selection criterion, according to the Ministry of Economy, because such would be discriminatory.<sup>25</sup>

Despite this general prohibition of localism, the public food procurement regime seems to benefit from a certain permissiveness, even legally established under Art. 230-5-1 II of the Rural Code. Thus, the exemption of the localism food clause to the prohibition of territorial roots in the public procurement regime is due to the PATs' strategic virtuosity, not only environmental but also social. Hence, according to the French legislator foodstuffs from PATs are considered a valid exemption from the application of free competition to the public procurement regime.<sup>26</sup>

### 3. Public procurement regulations for local food in Spain

In the Spanish legal system, the only regulation that applies throughout Spain is Article 22.3 of the climate change law,<sup>27</sup> which encourages public national authorities to include conditions for the performance of contracts prioritizing fresh or seasonal foods, and with a short distribution circuit.<sup>28</sup> This national regulation does not encourage the localism food clause as a geographical distance or rooting criterion. In this regard, the regional regulation focuses all our attention.

Within the framework of Spanish regions, there is a wide list of regulations affecting public food procurement.<sup>29</sup> The analysis of the large regional regulatory catalogue allows making some general conclusions. Regarding their scope of application, on the one hand, because they are regional acts, their territorial scope is limited to each respective region.<sup>30</sup> On the other hand, the regulations are aimed mainly at public school canteens. Another observation is that public food procurement in Spain has essentially developed as

<sup>25</sup> Ministre d'Économie et Finances, Réponse ministérielle n° 31656, JOAN 5 octobre 2021, p. 7393.

<sup>26</sup> See conditions allowing quantitative restrictions between Member States in Article 36 TFEU; the list is not *numerus clausus*.

<sup>27</sup> Ley española 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Spanish Official Journal No. 121 of 21.05.2021).

<sup>28</sup> This article could be criticised for the largely vague notions, as it does not define fresh, seasonal or short distribution circuit foods, nor does it refer to other regulation.

<sup>29</sup> X. Lazo Vitoria, *El tsunami del "producto local" llega a la contratación pública en España*, "Revista General de Derecho Administrativo" 2023, núm. 64.

<sup>30</sup> *Comunidades Autónomas*, in Spanish. There are seventeen.

a result of the very recent sectoral acts,<sup>31</sup> including climate change,<sup>32</sup> food waste and circular economy,<sup>33</sup> nutritional health,<sup>34</sup> and the territorial cohesion regulation<sup>35</sup> being the oldest regulation dating back to 2018. This clearly shows that current interest in public food procurement in Spain is growing. All of these sectoral regulations utilise public procurement as a strategic tool to achieve purposes other than merely a public food supply, whether it is fighting against depopulation in rural areas or promoting healthier and more sustainable diets.

The most important analysis refers to the intrinsic foodstuffs' characteristics promoted by the regional acts; seasonal, fresh, organic and local, which are the criteria more reiterated by the regulations regarding public food procurement. Regarding the core of interest of this paper, each regional act analysed, except one,<sup>36</sup> incorporate a food clause under different designations: food proximity, short food, local food supply chains, nearby food transportation. Nonetheless, none of the regional regulations except

---

<sup>31</sup> There are also some legal precepts regarding local food in the regional acts on public procurement: Ley 11/2023 de Aragón de uso estratégico de la contratación pública (BOE, Spanish Official Journal No. 5 of 5.01.2024); Ley Foral 2/2018 de Navarra de contratos públicos (Spanish Official Journal No. 270 of 11.11.2021).

<sup>32</sup> Ley 8/2018 medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (Spanish Official Journal No. 269 of 7.11.2018); Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares (Spanish Official Journal No. 89 of 13.04.2019); Ley Foral 4/2022 de cambio climático y transición energética de Navarra (Spanish Official Journal No. 93 of 19.04.2022); Ley 6/2022 de cambio climático y transición energética de Canarias (Spanish Official Journal No. 30 of 4.02.2023).

<sup>33</sup> Ley foral de Navarra 14/2018 de residuos y su fiscalidad (Spanish Official Journal No. 157 of 29.06.2018); Ley 3/2023 de economía circular de Andalucía (Spanish Official Journal No. 98 of 25.04.2023); Ley 3/2020 de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de Cataluña (Spanish Official Journal No. 78 of 21.03.2020); Ley 5/2022 de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía en la Comunidad Valenciana (Spanish Official Journal No. 34 of 9.02.2023).

<sup>34</sup> Decreto 39/2019 sobre la promoción de la dieta mediterránea en los centros educativos y sanitarios de las Islas Baleares. Decreto 84/2018 de fomento de una alimentación saludable y sostenible en los centros de la Generalitat Valenciana.

<sup>35</sup> Ley 2/2021 de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla La Mancha (Spanish Official Journal No. 165 of 12.07.2021); Ley 5/2023 integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial de la Comunidad Valenciana (Spanish Official Journal No. 105 of 3.05.2023); Ley 5/2021 de impulso demográfico de Galicia (Spanish Official Journal No. 78 of 1.04.2021); Ley 3/2022 de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (Spanish Official Journal No. 86 of 11.04.2022).

<sup>36</sup> Ley 3/2020 de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de Cataluña (Spanish Official Journal No. 78 of 21.03.2020).

Article 4.32 of the Canary Island climate change law defines these different local food criteria, and this article defines proximity in public procurement as a distance equal to the territorial scope of the islands.<sup>37</sup>

Despite this lack of local food definition in the public procurement regime, other Spanish regional legislations have taken care to define local food.<sup>38</sup> Most of this regulation defines local food as a regional food. This could be problematic in the event when the public authority adopted the definition of local food as a regional food, which would then be considered as a prohibited territorial root due to regional discrimination.

#### 4. Public procurement regulations for local food in Poland

In Poland, pursuant to Article 17(1) of the Public Procurement Law (PPL),<sup>39</sup> public procurement contracts should be awarded in accordance with the principle of economic efficiency with regard to procurement expenditure made by a public entity. This principle, as in Directive 2014/24/EU, is a general clause in public procurement that requires the best quality of goods and services to be achieved within the allocated funds.<sup>40</sup> The legislator did not limit itself only to the cost aspect, as it requires that “the best effects of the

---

<sup>37</sup> As the Canary Island is located quite far from the European continent, this equivalence between local food and regional food is justified and proportionate. Ley 6/2022 de cambio climático y transición energética de Canarias (Spanish Official regional Journal No. 93 of 19.04.2022).

<sup>38</sup> Decreto andaluz 163/2016 (Spanish Official regional Journal No. 210 of 2.11.2016); Ley aragonesa 7/2017 (Spanish Official regional Journal No. 133 of 13.09.2017); Ley asturiana 2/2019 (Spanish Official regional Journal No. 47 of 8.03.2019); Ley balear 3/2019 (Spanish Official Journal No. 67 of 19.03.2019); Decreto catalán 24/2013 (Spanish Official regional Journal No. 6290 of 10.01.2013); Decreto valenciano 201/2017 (Spanish Official regional Journal No. 8238 of 20.02.2018); Decreto gallego 125/2014 (Spanish Official regional Journal No. 186 of 30.09.2014); Ley murciana 4/2019 (Spanish Official Journal No. 117 of 16.05.2019); Ley Foral 5/2023 (Spanish Official Journal No. 80 of 4.04.2023); Decreto vasco 76/2016 (Spanish Official regional Journal No. 97 of 24.05.2016); Ley canaria 6/2019 (Spanish Official Journal No. 110 of 8.05.2019); Decreto extremeño 17/2021 (Spanish Official regional Journal No. 58 of 26.03.2021); Decreto manchego 71/2020 (Spanish Official regional Journal No. 230/2020 of 13.11.2020).

<sup>39</sup> Act of 11 September 2019 on Public Procurement Law (Journal of Laws of 2022, item 1710, as amended), hereinafter cited as PPL.

<sup>40</sup> M. Szymanowska, *Konsekwencje doradztwa udzielanego zamawiającemu przez wykonawcę w przygotowaniu udzielenia zamówienia publicznego*, “Prawo Zamówień Publicznych” 2021, no. 3, p. 114.

contract, including social, environmental and economic effects” be obtained in relation to the expenditures incurred.<sup>41</sup> This means that economic efficiency is understood in the Act more broadly than just cost efficiency and also refers, following the EU directive, to elements of sustainable development.<sup>42</sup>

The implementation of the principle of economic efficiency should be manifested primarily in the appropriate preparation of the procedure, including a correct description of the subject matter of the contract (Article 99 of PPL), in which the contracting authority should specify the required features of the supplies. Those features may include a specific process, a production method, or the execution of required deliveries. Whereas, in the process of determining certain terms of the contract, what may be taken into account are selected economic, environmental, social, innovation and employment aspects.<sup>43</sup>

In addition, as noted in the literature, pursuant to the provisions of Articles 241–245 of the PPL, it is necessary to apply appropriate criteria for the evaluation of tenders, thus allowing for the selection “of the really best offer, and not only the cheapest one in the short term.”<sup>44</sup> As provided for in Article 242 (1) PPL, the most advantageous tender may be selected on the basis of qualitative criteria<sup>45</sup> and price or cost, or only on the basis of price or cost. Qualitative criteria may be, in particular, criteria relating to quality, including technical parameters, environmental and social aspects, delivery conditions, including the method of delivery.<sup>46</sup>

With regard to the method of determining the criteria for the evaluation of tenders for the purposes of the conducted procedure, unlike the Italian and French regulations, the Act repeats the provisions of Article 67 of Directive 2014/24/EU and do not add any other criteria concerning food. At the same time the Polish regulations do not exclude the use of the criteria relating to the origin of products from direct deliveries or seasonal products, which may be adopted by the contracting authority as quality criteria.

---

<sup>41</sup> Article 17 (1) (2) of PPL.

<sup>42</sup> M. Szymanowska, *Konsekwencje doradztwa...*, p. 114.

<sup>43</sup> Articles 91–98 of PPL.

<sup>44</sup> M. Jaworska, D. Grześkowiak-Stojek, J. Jarnicka, A. Matusiak (eds.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.

<sup>45</sup> The selection of the most advantageous tender solely on the basis of qualitative criteria is obligatory only if, on the basis of generally applicable regulations or decisions of competent authorities, the price or cost is fixed (Article 242 (3) of PPL).

<sup>46</sup> Article 242 (2) of PPL. Supplies are understood as the acquisition of goods, rights and other goods (energy, animals), in particular on the basis of sale, delivery, contracting of agricultural products, as well as rental, lease and leasing (Article 2 (2) of PPL).

When it comes to the selection of an offer on the basis of price or cost only, the Act introduces restrictions on the possibility of its application.<sup>47</sup> Public contracting authorities and their associations may not use the price as a sole criterion for evaluating tenders or as a criterion with a weight exceeding 60%. This is only possible if in the description of the subject matter of the contract the quality requirements relating to at least the main elements that make up the subject matter of the contract have been specified.<sup>48</sup> The legislator therefore made use of the possibility left in Directive 2014/24/EC (in Article 67 (2) (3)) to the Member States to exclude contracting authorities from using only price or cost as the sole award criterion.

It has been noted that in the past the use of the price evaluation criteria only resulted in an undesirable practice of offering low quality at a low price.<sup>49</sup> The introduction into the previous version of the Public Procurement Law of a requirement to apply non-price criteria as well<sup>50</sup> was intended to encourage contracting authorities to solve the problem.<sup>51</sup> Unfortunately, this obligation did not bring about the expected effects because the non-price criteria included in the contracts, usually with a weight of 1 to 5%, did not have a real impact on the submitted offers and the outcome of the tender proceedings.<sup>52</sup> In consequence and with a view of carrying out high-quality contracts, the legislator introduced a rule for the use of non-price criteria with a total weight of at least 40%.<sup>53</sup> It is pointed out, however, that, for the most part, the introduced criteria continue to have a limited differentiating impact on the results of the procedure (understood as a qualitatively effective procurement of the contract). The contracting parties are rather reluctant to apply qualitative criteria, focusing rather on the algorithmic, quantifiable ones.<sup>54</sup> The probable reason for the non-application of non-price criteria may

---

<sup>47</sup> According to recital 90 of the preamble to Directive 2014/24/EU “In order to encourage a greater quality orientation of public procurement, Member States should be permitted to prohibit or restrict the use of price only or cost only to assess the most economically advantageous tender where they deem this appropriate.”

<sup>48</sup> Pursuant to Article 246(1) of PPL.

<sup>49</sup> *Pozacenowe kryteria oceny ofert. Poradnik z katalogiem dobrych praktyk*, Urząd Zamówień Publicznych, p. 4, [https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/39774/Pozacenowe-kryteria-oceny-ofert-cz.I.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0030/39774/Pozacenowe-kryteria-oceny-ofert-cz.I.pdf) [accessed on 21.04.2024].

<sup>50</sup> Act of 29 January 2004 on Public Procurement Law (Journal of Laws of 2019, item 1843).

<sup>51</sup> *Pozacenowe kryteria oceny ofert...*, p. 4.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

be the lack of good practices in this field and the fear of possible objections from the control authorities.<sup>55</sup>

Finally, also when it comes to school food regulations, unlike in Italy, France or Spain where the regulations impose an obligation to serve fresh food and use direct delivery, or even “local” products, Polish regulations do not provide for such obligations. The Regulation of the Minister of Health on groups of foodstuffs intended for sale to children and adolescents in educational institutions and the requirements to be met by foodstuffs used as part of the collective feeding of children and adolescents in these institutions,<sup>56</sup> lists various food groups from which foodstuffs used in meals should come (vegetables, fruits, whole grain products, etc.), regardless of their characteristics such as seasonality, organic, local, or from direct supplies.

## Conclusions

The conducted considerations allow to formulate a few conclusions. Both the Italian, French and Spanish national public procurement regulations provide for the obligation to apply criteria that relate to the origin of products from direct supplies or short supply chains. These national rules do not apply any explicit geographical criterion of the origin of products, with the exception of the Italian decree on organic school canteens. However, the localism food criteria has been incorporated into their legal systems, though differently in each Member State: in Italy and Spain – through regional regulations that explicitly contain such a clause, in France – through the institutionalisation of Territorial Food Projects. But in the very end, the result is the same: the localism food clause has been incorporated into the national regulations, justified by social and environmental requirements.

Spain, and above all its regional entities, have developed a voluminous catalogue of regulations which include certain precepts relating to the public food procurement. Consequently, while in France the most important regulation regarding public procurement of local food is included in one article of the French Rural Code, in Spain (and also Italy) we can count a significant number of regional regulations regarding local food. This is due to the different territorial organisation of each State. Therefore, in the Spanish and

---

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Regulation of the Minister of Health on groups of foodstuffs intended for sale to children and adolescents in educational institutions and the requirements to be met by foodstuffs used as part of the collective feeding of children and adolescents in these institutions (Journal of Laws of 2016, item 1154).

Italian legal systems, because of regionalism, there are many more laws in this respect than in the French one.

It might be argued, not without reason, that the countries should forbid the localism food clause in the public procurement regime as it is contrary to the rules of the free competition in the single market. EU legal rules prevent public authorities from expressing an explicit preference for local procurement, in order to avoid protectionism.<sup>57</sup> Nevertheless, the localism food clause has found its legal motivation in public procurement as part of the strategic criteria, both social and environmental.

Compared to Italian, French and Spanish regulations, Polish public procurement regulations are not favourable to local food systems. Poland, like France, has a more centralised legal system, and the national public procurement law with regard to tender evaluation criteria basically repeats the provisions of Directive 2014/24/EU and does not add other possible criteria for food, including origin from direct supply or short supply chains. The guides prepared by the Public Procurement Office also do not mention this type of green and sustainable criteria for food (except for organic products), nor does this the regulation on the group of foodstuffs intended for sale to children and adolescents in educational institutions. Therefore, Polish public procurement policy and law do not pay attention to local food or food from short supply chains.

## BIBLIOGRAPHY

- Hilson C. (2008), *Going local? EU law, localism and climate change*, “European Law Review” no. 33 (2).
- Jaworska M., Grześkowiak-Stojek D., Jarnicka J., Matusiak A. (eds.) (2021), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa.
- Kapała A. (2022), *Zamówienia publiczne na żywność lokalną w prawie Unii Europejskiej*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 1.
- Kapała A. (2023), *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe. Studium porównawcze*, Lublin.
- Lazo Vitoria X. (2023), *El tsunami del “producto local” llega a la contratación pública en España*, “Revista General de Derecho Administrativo” no. 64.
- Melo Fernandes D. (2022), *Preferências Locais na Contratação Pública*, Coimbra.
- Muñoz Gómez M.J. (2023), *Promoting local food systems through public procurement in the European Union*, “Przegląd Prawa Rolnego” no. 2.

---

<sup>57</sup> C. Hilson, *Going local? EU law, localism and climate change*, “European Law Review” 2008, no. 33 (2), pp. 194–210.



- Rochdi G. (2016), *Le développement des circuit alternatifs de distribution*, in: B. Grimonprez, D. Rochards (eds.), *Agriculture et ville, vers de nouvelles relations juridiques*, Poitiers.
- Szymanowska M. (2021), *Konsekwencje doradztwa udzielanego zamawiającemu przez wykonawcę w przygotowaniu udzielenia zamówienia publicznego*, "Prawo Zamówień Publicznych" no. 3.

**MONIKA ŁATA**

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska

e-mail: monika.lata@us.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2539-511X

## **Płatność do powierzchni upraw konopi**

Direct payments for areas under hemp plantations

Pagamento per superficie coltivata a canapa

The aim of the considerations is to determine the legal nature of the payment for hemp acreage in the light of EU and national law and to formulate an answer to the question whether the legal construction of this payment is in line with the objectives of the Common Agricultural Policy for 2023–2027. In conclusion, the author found, inter alia, that these payments have a conditional character. Indeed, the legislator burdens the agricultural producer with the risk of not receiving any area payments on the area of hemp cultivation. The granting of support is determined by the percentage content of  $\Delta 9$ -tetrahydrocannabinol in the cultivated variety of hemp, which is variable and de facto independent of the farmer. This contradicts the objectives of the CAP, such as promoting fair farm incomes and the resilience of the agricultural sector across the Union, or increasing market orientation and ensuring the competitiveness of farms. The author points out the inconsistency of the Polish regulation of fibre hemp with EU law. Thus, it is postulated that the definition of ‘qualifying hectare’ in relation to hemp in EU law should be clarified, the EU method of verifying  $\Delta 9$ -tetrahydrocannabinol content should be implemented into the Polish legal order in a comprehensive manner and the provisions of the Act on Counteracting Drug Addiction should be adjusted to the new conditions.

**Keywords:** direct payments, fibre hemp, Common Agricultural Policy, national support, CAP Strategic Plan

L’articolo si propone di determinare la natura giuridica dei pagamenti per le superfici coltivate a canapa alla luce del diritto nazionale e dell’UE, nonché di rispondere alla domanda se la struttura giuridica di questo pagamento sia coerente con gli obiettivi della politica agricola comune per il periodo 2023–2027. Nella parte conclusiva, l’autrice ha affermato, tra l’altro, che i pagamenti in oggetto sono soggetti a condizioni in quanto il legislatore grava sul produttore agricolo il rischio di non ricevere alcun pagamento. La concessione del sostegno dipende da una percentuale di  $\Delta 9$ -tetraidrocanabinolo presente nella varietà

di canapa coltivata, e quella, essendo soggetta a variazioni, non dipende di fatto dall'agricoltore. Ciò è contrario agli obiettivi della PAC quali: sostenere redditi agricoli equi e la resilienza del settore agricolo in tutta UE, aumentare l'orientamento al mercato e garantire la competitività delle aziende agricole. L'Autrice fa notare che la normativa polacca relativa alla fibra di canapa è incoerente con il diritto dell'UE. Pertanto, essa propone di rendere più chiara la definizione di "ettaro ammissibile" in riferimento alla canapa nel diritto dell'UE, di implementare in modo completo il metodo UE di verifica del contenuto di  $\Delta^9$ -tetraidrocanabinolo nel sistema giuridico polacco, e di adattare le disposizioni della legge sulla lotta contro la tossicodipendenza a nuove condizioni.

**Parole chiave:** pagamenti diretti, fibra di canapa, politica agricola comune, sostegno nazionale, piano strategico della PAC

---

## Wstęp

Płatności bezpośrednie są jednym z podstawowych instrumentów wsparcia gospodarstw rolnych<sup>1</sup>. Celem ich wprowadzenia w 1992 r., w ramach reformy McSharry'ego, było podtrzymanie dochodów rolników wobec stopniowej obniżki cen minimalnych i interwencyjnych na produkty rolne. Dopłaty miały zlikwidować cenowo-rynkowy mechanizm wspierania dochodów rolników na rzecz systemów pozarynkowych<sup>2</sup>. Od czasu reformy WPR w 2003 r. rolnicy mogli skupiać się na zapotrzebowaniu rynku i konkurencyjności. Dopłaty zostały bowiem oddzielone od produkcji rolnej. Kolejne zmiany WPR uczyniły z płatności ważny instrument polityki, odpowiedzialny za wsparcie i stabilizację dochodów rolników. Ich zadanie upatrywano w rekompensowaniu kosztów, jakie nakładają na rolników przepisy unijne. Oprócz tego wspomagały one realizację nowych wyzwań związanych z ochroną zasobów naturalnych, zmianami klimatycznymi, różnorodnością biologiczną i energią odnawialną<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Szymańska, *Znaczenie płatności bezpośrednich w finansowaniu działalności gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji żywca wieprzowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 172, s. 472.

<sup>2</sup> B. Kutkowska, *Wspieranie dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednie w gospodarstwach Dolnego Śląska*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 2, s. 102.

<sup>3</sup> A. Czyżewski, S. Stępień, *Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” 2010, t. 10, z. 4, s. 22.

W okresie programowania 2014–2020 doszło do reorientacji instrumentów WPR. Jej główne założenia stanowiły: wsparcie rolników aktywnych zawodowo<sup>4</sup>, pomoc młodym rolnikom, małym i średnim gospodarstwom oraz dopuszczalność zastosowania redukcji wsparcia. Zwiększono także wymogi środowiskowe oraz utrzymano wsparcie dla obszarów o ograniczeniach naturalnych<sup>5</sup>. Wprowadzane rozwiązania służyły przede wszystkim eliminacji beneficjentów utrzymujących grunty wyłącznie w celu otrzymywania dopłat (tzw. *sofa farmers*), redukcji dopłaty dla największych gospodarstw i relokacji zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich<sup>6</sup>. W nowej perspektywie na lata 2023–2027 utrzymano rolę płatności bezpośrednich jako zasadniczego elementu tej polityki. Kierunkowa specyfika płatności stanowi aktualnie część interwencji objętych krajowymi planami strategicznymi. Wspólne cele WPR to zapewnienie godziwego dochodu gospodarstw, zwiększenie konkurencyjności oraz przywrócenie równowagi w łańcuchu żywnościowym<sup>7</sup>. Ich uzupełnieniem są cele środowiskowe i klimatyczne, nowy system warunkowości oraz wymogi z zakresu zarządzania<sup>8</sup>.

W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera płatność do powierzchni upraw konopi, w Polsce określanych mianem konopi włóknistych. Analiza przepisów prawnych regulujących tę formę wsparcia nasuwa bowiem wniosek, że spośród pozostałych rodzajów płatności wyróżnia ją warunkowy charakter, natomiast jej konstrukcja prawna i niepewność, która wiąże się z wnioskowaniem o ten typ dopłaty, stoi w sprzeczności z podstawowymi celami wsparcia, wyznaczonymi przez WPR.

Celem rozważań jest określenie charakteru prawnego płatności do powierzchni upraw konopi w świetle prawa unijnego i krajowego oraz sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy konstrukcja prawna tej płatności jest zgodna z celami Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

---

<sup>4</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 61 i n.

<sup>5</sup> M.A. Król, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 78 i n.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>7</sup> K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 75–85.

<sup>8</sup> O. Olkowska, *Polskie rolnictwo w nowej perspektywie finansowej UE 2021–2027*, „Infos” 2021, nr 7, s. 2; B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 11–26.

## 1. Istota i cele płatności bezpośrednich

Założeniem reformy WPR było skierowanie wsparcia wyłącznie do rolników aktywnych zawodowo. Jego istotą jest pomoc w utrzymaniu poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagrodzenia za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo ogółowi społeczeństwa, przede wszystkim związane z ochroną środowiska i poprawą żywotności obszarów wiejskich<sup>9</sup>.

Płatności związane z produkcją zostały wprowadzone w celu wsparcia określonych rodzajów działalności rolniczej o istotnym znaczeniu ze względów gospodarczych, środowiskowych i społecznych oraz mają stanowić zachętę dla producentów rolnych do utrzymywania aktualnego poziomu produkcji w tych sektorach. Wsparcie to obejmuje zarówno płatności do zwierząt, jak i płatności do powierzchni upraw, wśród których znajduje się m.in. płatność do powierzchni upraw konopi włóknistych.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>10</sup> wsparcie z EFRG i EFRROW służy dalszej poprawie zrównoważonego rozwoju rolnictwa, żywności i obszarów wiejskich oraz przyczynia się do osiągnięcia określonych celów ogólnych w dziedzinie gospodarki, środowiska i kwestii społecznych. Realizacji celów ogólnych służą zaś następujące cele szczegółowe (art. 6): (a) wspieranie godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii; (b) zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw oraz (g) przyciąganie i utrzymanie młodych rolników i nowych rolników oraz ułatwianie rozwoju zrównoważonej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

<sup>9</sup> D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 601.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 435, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 2021/2115).

Nie ulega zatem wątpliwości, że celem płatności, także w perspektywie WPR na lata 2023–2027, jest zabezpieczenie i zwiększenie rentowności rolnictwa oraz wyrównanie strat związanych z produkcją. Takie ujęcie powinno przekładać się na prostą i zrozumiałą konstrukcję danej formy wsparcia. Jakkolwiek w przypadku konopi prawodawca unijny, a w ślad za nim polski poszli dalej, wprowadzając mechanizmy, które podają w wątpliwość racjonalność tej części regulacji. Sytuację tę komplikuje też brak koherencji w ramach polskiego systemu prawa oraz jego korelacji z prawem unijnym.

## 2. Konopie jako roślina uprawna

W unijnym (Wspólnota Europejska do 2009 r. obecnie Unia Europejska) katalogu odmian rolniczych można znaleźć 75 odmian konopi dopuszczonych do wysiewu na terytorium Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Duże zróżnicowanie biologicznych i morfologicznych cech konopi<sup>12</sup> oraz bezproblemowa adaptacja do warunków środowiska decydują o tym, że istnieje wiele odmian botanicznych i typów użytkowych tej rośliny, powiązanych z lokalizacją geograficzną<sup>13</sup>. Wyróżnia się w związku z tym odmiany typu północnego i południowego oraz formy pośrednie<sup>14</sup>, choć konopie mogą być uprawiane niemal w każdym regionie. Bariere w ich zastosowaniu stanowi potencjał narkotyczny niektórych odmian<sup>15</sup>. Wynika on z obecności  $\Delta^9$ -tetrahydrokannabinolu (THC)<sup>16</sup>. Próba rozgraniczenia odmian zawierających wysoki poziom THC od odmian zawierających wysoki poziom kannabidiolu (CBD), jego izomeru o potencjale medycznym, doprowadziła do wydzielenia trzech typów fenotypowych konopi:

<sup>11</sup> *Konopie siewne*, Komisja Europejska, [https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp\\_pl](https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_pl) [dostęp: 3.05.2024].

<sup>12</sup> J. Białousowa, A. Bartosik, M. Kurhański, A. Nagórski, B. Tumalewicz, *Konopie, rośliny włókniste (Fibrous Plants)*, Warszawa 1958, s. 193–323.

<sup>13</sup> G. Mańkowska, A. Luwańska, K. Wielgus, J. Bocianowski, *Ocena zawartości kannabinoidów wybranych odmian konopi Cannabis sativa L.*, „Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin” 2015, nr 277, s. 80.

<sup>14</sup> G. Mańkowska, M. Strybe, M. Chudy, A. Luwańska, P. Baraniecki, *Ocena cech użytkowych wybranych odmian konopi Cannabis sativa L. zgromadzonych w Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w 2008 roku*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2010, nr 555, s. 529–536.

<sup>15</sup> G. Mańkowska, A. Luwańska, K. Wielgus, J. Bocianowski, *Ocena zawartości...*, s. 80.

<sup>16</sup> K. Mackie, *From active ingredients to the discovery of the targets: the cannabinoid receptors*, „Chemistry & Biodiversity” 2007, nr 4, s. 1693–1706.

1) fenotyp I (typ narkotyczny), w którym zawartość THC, w zależności od źródła, wynosi  $>0,5\%$ <sup>17</sup> lub  $>1\%$ <sup>18</sup>, a CBD  $<0,5\%$ ;

2) fenotyp II (typ pośredni), w którym głównym składnikiem jest CBD, ale THC jest również obecny w różnych stężeniach (np. jedno ze źródeł podaje:  $0,3\text{--}2\%$ <sup>19</sup>),

3) fenotyp III (typ włóknisty) z niską zawartością THC ( $<0,2\%$ <sup>20</sup>).

Oprócz tego zwykle odmiany wykorzystywane w przemyśle włókienniczym lub w produkcji nasiennej zalicza się do *Cannabis sativa L. var. Sativa*, podczas gdy odmiany przeznaczone do pozyskiwania odurzających środków, tj. marihuany, klasyfikuje się jako *Cannabis sativa L. var. Indica*. Podział ten nie wydaje się do końca racjonalny i może powodować zamieszanie<sup>21</sup>, gdyż obie grupy wywodzą się z jednego gatunku: *Cannabis sativa L.* (konopie siewne)<sup>22</sup>.

Stężenia poszczególnych substancji, tj. THC i CBD, w konopiach są zmienne. Na ich poziom wpływa wiele czynników, takich jak: cechy genetyczne rośliny, warunki klimatyczne oraz sposób prowadzenia uprawy<sup>23</sup>. Zawartość THC – w zależności od czynników środowiskowych (np. temperatura czy naświetlenie) i genetycznych – może wahać się od  $0,001\%$  do  $5\%$ , a czasem nawet do  $10\%$ . W poszczególnych częściach rośliny występują też znaczne różnice w zawartości procentowej tej substancji: liście i wiechy zawierają ok.  $1\%$  THC, kwiatostan ok.  $3\%$ , a żywica ok.  $5\%$ <sup>24</sup>. Zgodnie z katalogiem odmian konopi wpisanych do Krajowego Rejestru prowadzonego

<sup>17</sup> B. de Backer, B. Debrus, P. Lebrun, L. Theunis, N. Dubois, L. Decock, A. Verstraete, P. Hubert, C. Charlier, *Innovative development and validation of an HPLC/DAD method for the qualitative and quantitative of major cannabinoids in cannabis plant material*, „Journal of Chromatography B: Biomedical Sciences and Applications” 2009, nr 877, s. 4115–4124.

<sup>18</sup> M. Strzelczyk, R. Kaniewski, *Konopie siewne Cannabis sativa L. – jeden z najstarszych gatunków roślin użytkowych*, „Borgis – Postępy Fitoterapii” 2021, nr 1, s. 53–60.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> R. Kaniewski, I. Pniewska, A. Kubacki, M. Strzelczyk, M. Chudy, G. Oleszak, *Konopie siewne (Cannabis sativa L.) – wartościowa roślina użytkowa i lecznicza*, „Postępy Fizjoterapii” 2017, nr 2, s. 139; K. Łucarz, A. Muszyńska, w: K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Kraków–Warszawa 2008, art. 4, <https://sip-1lex-1pl-15d274s5h001b.han.bg.us.edu.pl/#/commentary/587235127/32567> [dostęp: 1.05.2024].

<sup>22</sup> M. Strzelczyk, R. Kaniewski, *Konopie siewne...*, s. 53–60; T. Vyhnanek, V. Trojan, K. Štiarna, M. Presinszká, E. Mrkvicová, L. Hřivna, L. Havel, *Testing of DNA isolation for the identification of hemp*, „Potravinarstvo Slovak Journal of Food Sciences” 2015, nr 9, s. 393.

<sup>23</sup> R. Mechoulam, L. Hanus, *Inne rodzaje kannabinoidów*, w: D. Castle, R.M. Murray, D.C. D’Souza (red.), *Marihuana i obłęd*, Warszawa 2013, s. 22–28.

<sup>24</sup> G. Mańkowska, A. Luwańska, K. Wielgus, J. Bocianowski, *Ocena zawartości...*, s. 81 i n.

przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU), w Polsce zostały zarejestrowane odmiany jedenastu roślin z gatunku „konopie” (*Cannabis sativa L.*)<sup>25</sup>, tj. Beniko, Białobrzeskcie, Glyana, Henola, Matrix, Mietko, Rajan, Sofia, Tygra, Wielkopolskie oraz Wojko. W przypadku każdej z tych odmian deklarowana zawartość THC w suchej masie ziela kwiatostanów roślin nie przekracza 0,2%<sup>26</sup>.

W Polsce problematykę uprawy konopi reguluje ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>27</sup>. Art. 4 tej ustawy zawiera legalną definicję konopi (pkt 4), konopi włóknistych (pkt 5), ziela konopi innych niż włókniste (pkt 37) oraz żywicy konopi (pkt 38). Za konopie włókniste Przewidzany Nark uzna je rośliny z gatunku konopie siewne (*Cannabis sativa L.*), w których suma zawartości THC i THCa<sup>28</sup> w kwiatowych lub owocujących wierzchołkach roślin, z których nie usunięto żywicy, nie przekracza 0,3% w przeliczeniu na suchą masę (wartość zaokrąglą się do jednego miejsca po przecinku). Jak słusznie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, ustawodawca, penalizując uprawę konopi, w zasadzie nie posługuje kryterium botanicznym (poza wskazaniem, że chodzi o rośliny z rodzaju *Cannabis sativa L.*), nie wskazuje na określony gatunek konopiowatych lub jego odmianę, lecz za relewantne uznaje stężenie substancji narkotycznej w roślinie z rodzaju konopie. Dla oceny, czy chodzi o konopie inne niż włókniste, istotne jest więc to, czy w uprawianych roślinach suma stężeń THC i THCa w przeliczeniu na suchą masę przekracza wskazany w ustawie próg. Nie ma natomiast znaczenia, jak owa suma stężeń będzie się zmieniać w procesie przechowywania i suszenia zebranych już roślin (ich części) i czy w przyszłości w procesach tych nie spadnie poniżej ustawowego progu<sup>29</sup>.

W tym kontekście pojawia się wiele wątpliwości. Zgodnie z kolejną ustawową definicją ziele konopi innych niż włókniste oznacza każdą naziemną część rośliny konopi (pojedynczą lub w mieszaninie), z wyłączeniem nasion, zawierającą powyżej 0,3% sumy THC i THCa. Stanowi ono zarazem środek odurzający grupy I-N, sklasyfikowany pod pozycją 113 w załączniku 2 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu

<sup>25</sup> Nazwa angielska: *Hemp*; nazwa botaniczna: *Cannabis sativa L.*; [https://www.coboru.gov.pl/pl/kr/kr\\_odm?kodgatunku=KOP](https://www.coboru.gov.pl/pl/kr/kr_odm?kodgatunku=KOP) [dostęp: 1.05.2024].

<sup>26</sup> [https://www.coboru.gov.pl/pl/kr/kr\\_odm?kodgatunku=KOP](https://www.coboru.gov.pl/pl/kr/kr_odm?kodgatunku=KOP) [dostęp: 1.05.2024].

<sup>27</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1939 ze zm.; dalej: Przewidzany Nark); P. Gała, *Admissibility of hemp crop other than fibrous in Poland*, „Studia Iuridica” 2022, t. 95, s. 126 i n.

<sup>28</sup> Odpowiednio: delta-9-tetrahydrokannabinol oraz kwas tetrahydrokannabinolowy (kwas delta-9-THC-2-karboksylowy).

<sup>29</sup> Wyrok SA we Wrocławiu z 23 czerwca 2022 r., II AKA 177/22, Legalis 2714811.



substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych<sup>30</sup>. Tym samym, mając na uwadze wcześniejsze informacje na temat THC, można sobie wyobrazić sytuację, w której na gruncie legalnym dojdzie do konwersji odmiany konopi, oznaczonej w myśl przepisów PrzeciwNark jako konopie włókniste (na etapie wysiewu zgodnie z KR COBORU zawierającej poniżej 0,2% THC) w [prawdopodobnie] konopie inne niż włókniste (na etapie badania suszu uzyskanego z ziela)<sup>31</sup>. Trzeba mieć przy tym na względzie, że choć PrzeciwNark posługuje się pojęciem ziela konopi innych niż włókniste, nie wprowadza już definicji takiej rośliny. Ustawa nie precyzuje ponadto, jaką metodą należy badać poziom THC. Orzecznictwo i uzasadnienie projektu do ustawy zmieniającej PrzeciwNark wskazują, że nie jest to metoda przewidziana prawem unijnym<sup>32</sup>.

Problem nie dotyczy wyłącznie ziela konopi. Limit 0,3% THC i THCa przyjęto na potrzeby unijnej regulacji dotyczącej organizacji rynków rolnych i płatności dla rolników<sup>33</sup>. Zastanawiające jest wobec tego, dlaczego polski legislator odwołuje się także do pominiętego przez prawo UE limitu THCa. Ponadto limit 0,3%, dość bezrefleksyjnie, odnosi do roślinnej postaci konopi, nieprzetworzonej (z wyjątkiem suszenia<sup>34</sup>). Tymczasem THC klasyfikuje się jako substancję psychotropową grupy II-P pod pozycją 37 załącznika 1 do rozporządzenia w sprawie wykazu substancji psychoaktywnych. PrzeciwNark ani wymienione rozporządzenie nie wprowadzają też żadnych limitów, które *ex lege* wyłączałyby tę substancję w przypadku konopi z systemu kontroli adresowanego do narkotyków (choćby w odniesieniu do takich czynności, jak oczyszczanie z THC)<sup>35</sup>. Mowa tu o art. 33 i n. PrzeciwNark,

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 17 sierpnia 2018 r. w sprawie wykazu substancji psychotropowych, środków odurzających oraz nowych substancji psychoaktywnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1665 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wykazu substancji psychoaktywnych).

<sup>31</sup> Postanowienie SN z 14 czerwca 2018 r., II KK 195/18, Legalis 1793481.

<sup>32</sup> Wyrok SN z 9 marca 2017 r., II KK 339/16, LEX nr 2270896; druk sejmowy nr 3107 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw; <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3107> [dostęp: 4.05.2024].

<sup>33</sup> J. Sadowski, *Wyciągi z konopi włóknistych na rynku spożywczym w Polsce i Unii Europejskiej*, w: D. Łobos-Kotowska (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice 2019, s. 278–279.

<sup>34</sup> Wyrok SN z 9 marca 2017 r., II KK 339/16, LEX nr 2270896: „Stężenie tej substancji niższe niż 0,20% w przeliczeniu na suchą masę nie pozwala bowiem w ogóle na zaliczenie takiego suszu do środka odurzającego pochodzenia roślinnego (art. 4 pkt 5 u.p.n. a contrario)”.

<sup>35</sup> Wyrok SN z 11 marca 2010 r., IV KK 432/09, LEX nr 583908 oraz definicję żywicę konopi z art. 4 pkt 38) PrzeciwNark.

który wskazuje wprost, że „środki odurzające grup I-N i II-N oraz substancje psychotropowe grup II-P, III-P i IV-P mogą być używane wyłącznie w celach medycznych, przemysłowych lub prowadzenia badań” (ust. 2). Z jednej strony wydaje się więc, że żadna ilość THC nie powinna znajdować się w obrocie poza systemem reglamentacji narkotyków<sup>36</sup>, z drugiej – kuriozalna wydaje się w tym kontekście treść art. 45 ust. 7 PrzeciwNark, zgodnie z którym konopie włókniste pochodzące z upraw własnych można przetwarzać we własnym zakresie na cele lub potrzeby określone w ust. 3 tego przepisu.

Na gruncie polskiego i unijnego prawa wyłania się kolejna kwestia. Jest nią dyskusyjna redakcja definicji konopi włóknistych i ziela konopi innych niż włókniste. W świetle prawa unijnego do wysiewu dopuszczone są odmiany konopi, w których zawartość THC (nie THCa) nie przekracza 0,3%, co weryfikuje się według ściśle określonej metodologii badania prób w produkcji rolnej<sup>37</sup>. Zgodnie z PrzeciwNark każda naziemna część rośliny (pojedyncza lub w mieszaninie) zawierająca powyżej 0,3% THC i THCa stanowi natomiast środek odurzający (zasadniczo wyłączony z obrotu pozaaptecznego). Literalna wykładnia postanowień PrzeciwNark, które nie odwołują się do unijnych przepisów – przede wszystkim w odniesieniu do techniki pobierania prób i metodologii badania THC – może prowadzić do uznania w Polsce za nielegalne roślin dopuszczonych w UE do uprawy i objętych systemem płatności bezpośrednich – *in fine* wymierzenia sankcji karnej za uprawę takich roślin<sup>38</sup>.

### 3. „Kwalifikujący się hektar”

Uprawnienie do płatności bezpośrednich przysługuje wtedy, gdy spełnione są ustawowo określone podmiotowe i przedmiotowe przesłanki wsparcia<sup>39</sup>. Istotna w kontekście przyznania płatności jest definicja „kwalifikującego się hektara”. Zgodnie z motywem 15 preambuły do rozporządzenia 2021/2115 definicję ramową terminu „kwalifikujący się hektar” ustanowiono głównie

<sup>36</sup> J. Sadowski, *Wyciągi z konopi...*, s. 279.

<sup>37</sup> Art. 3 oraz załącznik I do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2022/126 z 7 grudnia 2021 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 o dodatkowe wymogi w odniesieniu do niektórych rodzajów interwencji określonych przez państwa członkowskie w ich planach strategicznych WPR na lata 2023–2027 na podstawie tego rozporządzenia, jak również o przepisy dotyczące współczynnika dotyczącego normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) nr 1 (Dz.Urz. UE L 20, s. 52, ze zm.; dalej: rozporządzenie delegowane 2022/126).

<sup>38</sup> J. Sadowski, *Wyciągi z konopi...*, s. 280–281.

<sup>39</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza...*, s. 61 i n.

po to, aby prawo gwarantowało wypłacanie wsparcia na użytek rolny, który znajduje się w dyspozycji rolnika, gdzie prowadzona jest działalność rolnicza. Kwalifikującego się obszaru nie należy zmniejszać w wyniku wdrożenia określonych zasad warunkowości oraz ekoschematów (motyw 16 preambuły do rozporządzenia 2021/2115).

W odniesieniu do obszarów wykorzystywanych do produkcji konopi prawodawca unijny postanowił dodatkowo – w art. 4 ust. 4 lit. c) akapit drugi rozporządzenia 2021/2115 – że stanowią one kwalifikujące się hektary tylko wtedy, gdy stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,3% THC (motyw 18 preambuły do rozporządzenia 2021/2115). Uprawnienie do przyjmowania stosownych aktów w tym zakresie przekazano Komisji. Miało to stanowić gwarancję pewności prawa, ochrony praw rolników oraz sprawne, spójne i efektywne funkcjonowanie rodzajów interwencji w formie płatności bezpośrednich (motyw 132 preambuły do rozporządzenia 2021/2115).

Warto wyjaśnić, w jaki sposób należy interpretować sformułowanie, że „stosowana odmiana zawiera maksymalnie 0,3% THC”. Zgodnie z art. 189 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych<sup>40</sup> do Unii można przywozić m.in.:

- surowe konopie siewne (CN 5302 10 00), spełniające warunki z art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia 1307/2013<sup>41</sup> (tj. m.in. zawierające maksymalnie 0,3% THC),

- nasiona odmian konopi (CN ex 1207 99 20), przeznaczone do siewu, opatrzone dokumentacją, że poziom THC w danej odmianie nie przekracza poziomu z art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia 1307/2013 (tj. 0,3% THC).

W sprawie C-663/18 Trybunał Sprawiedliwości UE przyjął zdanie sądu odsyłającego (cour d'appel d'Aix-en-Provence, Francja, który wniósł wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym), że rozporządzenie 1308/2013 uwzględnia cel ochrony zdrowia publicznego. Ogranicza bowiem swój zakres zastosowania wyłącznie do odmian konopi dających gwarancje co do stężenia substancji odurzających. Następuje to przez ustalenie z jednej strony ograniczenia dotyczącego nasion, z drugiej – maksymalnego poziomu stężenia 0,2% (aktualnie 0,3%) THC w konopiach<sup>42</sup>. Mając zatem na uwadze,

---

<sup>40</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (Dz.Urz. UE L 347, s. 671, ze zm.).

<sup>41</sup> Uchylone przez rozporządzenie 2021/2115. Dopuszczalny poziom THC określono w nim jako 0,2%.

<sup>42</sup> Wyrok TSUE z 19 listopada 2020 r., C-663/18, EU:C:2020:938.

że obowiązkiem rolnika jest wykorzystanie kwalifikowanego materiału siewnego określonych odmian konopi (motyw 3 preambuły do rozporządzenia delegowanego 2022/126 i art. 2 tego rozporządzenia), można się zastanawiać, czy powyższy system weryfikacji ma na celu sprawdzenie, czy (1) rolnik faktycznie wysiał odmianę konopi dopuszczoną na wspólnotowym rynku (a więc „z definicji” zawierającą mniej niż 0,3% THC), czy (2) monitoring, jak poszczególne odmiany konopi, spełniające unijne warunki, zachowują się w różnych lokalizacjach UE (czy uzyskuje się plony o poziomie THC przekraczającym progową wartość).

Pewnych wskazówek dostarcza w tym względzie rozporządzenie delegowane 2022/126. Zgodnie z motywem 4 preambuły do tego aktu prawnego należy ustanowić procedurę określania odmian konopi i weryfikacji zawartości THC, o której mowa w art. 4 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia 2021/2115. W ocenie prawodawcy weryfikacja zawartości THC jest konieczna do ochrony interesów finansowych Unii. Ma ona również strategiczne znaczenie dla ochrony zdrowia publicznego i zapewnienia spójności z przepisami prawa karnego w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami oraz z obowiązkami wynikającymi ze zobowiązań międzynarodowych, takich jak Jednolita konwencja o środkach odurzających. Art. 2 wspomnianego rozporządzenia zawiera natomiast dodatkowe wymogi kwalifikowalności, które powinny się znaleźć w krajowych planach strategicznych.

Czy postanowienia te dają satysfakcjonującą odpowiedź na zadane wcześniej pytanie? Zawartość THC w konopiach jest nie tylko cechą odmianową (to przede wszystkim), ale także zależy od czynników pogodowych czy terminu zbioru plonów. Producenci często decydują się uprawiać odmiany niesprawdzone w określonych warunkach (np. francuskie czy włoskie w Polsce). W konsekwencji zdarzają się sytuacje przekroczenia zawartości tej substancji w odmianach pochodzących z krajów o łagodniejszym klimacie, wysianych w Polsce<sup>43</sup>. Rolnik nie ma na to żadnego wpływu.

Art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2021/2115 obliguje państwa członkowskie do wprowadzenia definicji kwalifikującego się hektara do swoich planów strategicznych zgodnie z tym przepisem. Na gruncie polskim art. 26 ust. 1 ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>44</sup> stanowi, że płatności bezpośrednie są przyznawane do powierzchni działki rolnej lub jednostki gruntu nierolniczego,

<sup>43</sup> K. Wielgusz, *Uprawa konopi włóknistych i oleistych*, Brwinów 2020, s. 20.

<sup>44</sup> Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. z 2024 r. poz. 261 ze zm.; dalej: Plan Strategiczny).

który jest (1) położony na gruncie stanowiącym kwalifikujący się hektar; (2) ma powierzchnię nie mniejszą niż 0,1 ha oraz (3) nie większą niż maksymalny obszar kwalifikujący się do płatności, o którym mowa w art. 2 ust. 7 lit. a rozporządzenia 2022/1172, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Plan Strategiczny nie ustanawia definicji kwalifikującego się hektara, nie odwołuje się też do art. 4 ust. 4 lit. c) akapit drugi rozporządzenia 2021/2115, przepisów PrzeciwNark czy jakiegokolwiek zawartości THC w konopiach<sup>45</sup>. Ustęp 4 wymienionego artykułu zawiera delegację ustawową dla ministra właściwego ds. rozwoju wsi do określenia szczegółowych warunków uznawania gruntów za kwalifikujące się hektary. Akt wykonawczy do tego przepisu stanowi rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków uznawania gruntów za kwalifikujące się hektary<sup>46</sup>. Jego § 1 ust. 1 mówi zaś, że za grunty stanowiące kwalifikujący się hektar uznaje się m.in. użytki rolne danego gospodarstwa, które w trakcie roku kalendarzowego, na który wnioskuje się o płatności bezpośrednio, są wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej lub są w przeważającej mierze wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. *Per analogiam* do Planu Strategicznego, rozporządzenie pomija zatem całkowicie kwestię konopi. Zastanawiające jest wobec tego, czy wskazany przez prawo unijne limit 0,3% THC ma w ogóle zastosowanie na gruncie polskiego systemu prawnego. Czy też, być może, poza odmianą Rajan, uprawa każdej innej odmiany konopi uprawnia do uzyskania płatności?<sup>47</sup>

#### 4. Płatność do powierzchni upraw konopi włóknistych

Art. 70 ust. 1 Planu Strategicznego zawiera delegację ustawową dla ministra właściwego ds. rozwoju wsi m.in. w zakresie określenia szczegółowych warunków lub trybu przyznawania lub wypłaty poszczególnych płatności

<sup>45</sup> Kuriozalna w tym kontekście jest treść art. 26 ust. 2 i 3 Planu Strategicznego, które odwołują się do okoliczności, o których mowa w art. 3 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2022/126, kiedy to nie przyznaje się płatności bezpośrednich i uzupełniającej płatności podstawowej do uprawy konopi.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków uznawania gruntów za kwalifikujące się hektary (Dz.U. z 2024 r. poz. 477).

<sup>47</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie listy odmian konopi włóknistych, w odniesieniu do których wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 3 ust. 4 rozporządzenia 2022/126, do uprawy których nie przyznaje się płatności bezpośrednich i uzupełniającej płatności podstawowej (Dz.Urz. MRiRW z 2023 r. poz. 10).

bezpośrednich, w tym szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o przyznanie tych płatności, oraz szczegółowych warunków lub szczegółowego trybu przyznawania tych płatności. Ustęp 2 tego artykułu obliguje natomiast ministra, aby wydając rozporządzenie, określił wymagania, jakim powinny odpowiadać uprawy konopi włóknistych, do których przysługują płatności związane z produkcją do powierzchni upraw, mając na względzie wymagania agrotechniczne i specyfikę upraw poszczególnych roślin.

Aktem wykonawczym do wymienionych przepisów jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>48</sup>.

W § 15 tego rozporządzenia zawarto regulację, że wszystkie płatności obszarowe (tj. podstawowe wsparcie dochodów, płatność redystrybucyjna, płatność dla młodych rolników, płatność związana z produkcją do powierzchni upraw i uzupełniająca płatność podstawowa) przysługują do powierzchni gruntów, na których prowadzona jest uprawa konopi włóknistych pod warunkiem, że uprawa ta jest zgodna z danymi zawartymi w rejestrze producentów konopi włóknistych oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie skupu konopi włóknistych, o których mowa w Przeciwnark, a płatności te przysługują do powierzchni gruntu nie większej niż powierzchnia zawarta w tych rejestrach. Warunek przyznania płatności uznaje się za spełniony również w przypadku, gdy wspomniany wpis do rejestru dotyczy małżonka rolnika albo co najmniej jednego ze współposiadaczy tych gruntów.

Analiza tej regulacji nasuwa wniosek, że polski ustawodawca zawarł definicję kwalifikującego się hektara w tekście wskazanego rozporządzenia. Tym samym nie tylko znacząco przekroczył delegację ustawową zawartą w Planie Strategicznym, ale także pogorszył sytuację rolników. Po pierwsze, wprowadzono bowiem wiele wymogów, które rolnik musi spełnić, aby

---

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty podstawowego wsparcia dochodów, płatności redystrybucyjnej, płatności dla młodych rolników, płatności związanych z produkcją do powierzchni upraw i płatności związanych z produkcją do zwierząt i przejściowego wsparcia krajowego w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 482 ze zm.).

otrzymać płatność do powierzchni upraw konopi (§ 29, 52 i inne tego rozporządzenia). Po drugie, od spełnienia tych wymogów uzależniono otrzymanie przez rolnika wszystkich płatności obszarowych do gruntu, na którym ma być prowadzona uprawa konopi. Rozporządzenie to nie odnosi się zarazem do dodatkowych wymogów kwalifikowalności, które zgodnie z art. 2 rozporządzenia delegowanego 2022/126 państwa członkowskie powinny zawrzeć w swoich planach strategicznych.

## 5. Weryfikacja poziomu THC

Aby zagwarantować, że płatności będą udzielane wyłącznie do upraw konopi, których zawartość THC nie przekracza 0,3%, prawodawca unijny wprowadził dodatkowe wymogi w rozporządzeniu delegowanym 2022/126. Szczególnie istotny w tym kontekście jest art. 3 tego aktu prawnego. Określa on metodę weryfikacji odmian konopi i ilościowego oznaczania zawartości THC. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu obowiązkiem państw członkowskich jest wprowadzenie systemów weryfikacji na potrzeby oznaczania zawartości THC w odmianach konopi, które pozwolą im na stosowanie unijnej metody weryfikacji i ilościowego oznaczania zawartości THC. Metodę tę zawiera załącznik I do wymienionego rozporządzenia. Ujednolica ona metodologię badania THC na potrzeby płatności w granicach UE.

Trudno zarazem powiedzieć, jak system weryfikacji funkcjonuje w Polsce. Z wytycznych z 29 czerwca 2023 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie zasad przeprowadzania kontroli na miejscu w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>49</sup> wynika, że powierza się je jednostce organizacyjnej spełniającej określone warunki i dotyczą one 30% upraw konopi z danego roku. Co ważne, Polska nie skorzystała z możliwości, jaką państwom członkowskich daje pkt 2.2 załącznika I do rozporządzenia delegowanego 2022/126. Chodzi mianowicie o to, że państwa członkowskie mogą ustalić, iż w celu dokonania kontranalzy badań konopi pobiera się drugą (tzw. żelazną) próbę.

Kwestia ta jest istotna, ponieważ zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2022/126, jeżeli w drugim roku średnia wyników dla wszystkich prób danej odmiany konopi przekracza zawartość 0,3% THC, państwo członkowskie zgłasza Komisji nazwę danej odmiany najpóźniej do

---

<sup>49</sup> <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/wytyczne-w-zakresie-zasad-przeprowadzania-kontroli-na-miejscu-w-ramach-planu-strategicznego-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-20232027> [dostęp: 1.05.2024].

15 stycznia kolejnego roku składania wniosków. Począwszy od tego roku, uprawa tej odmiany nie daje prawa do płatności bezpośrednich w danym państwie członkowskim. O ile prawodawca unijny wyraźnie mówi, że dana odmiana traci prawo do płatności dopiero po zgłoszeniu stosownej informacji Komisji i począwszy od tego roku, o tyle na gruncie polskiej praktyki i przepisów sytuacja wygląda inaczej.

Problem ten dobrze ilustruje sprawa będąca przedmiotem skargi do WSA w Lublinie<sup>50</sup>. Decyzją z 22 lutego 2022 r. kierownik Biura Powiatowego ARiMR odmówił skarżącemu przyznania płatności do powierzchni uprawy konopi włóknistych w 2021 r. i nałożył na niego sankcję. Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu stwierdził, że w gospodarstwie skarżącego została przeprowadzona kontrola na miejscu metodą inspekcji terenowej przez upoważnionych inspektorów w zakresie kwalifikowalności powierzchni do płatności, w tym w zakresie zawartości THC w konopiach. Na podstawie badań próbek konopi pobranych w trakcie kontroli stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu 0,2%<sup>51</sup> THC w roślinach uprawianych przez skarżącego. Skarżącemu odmówiono wskutek tego przyznania płatności do powierzchni uprawy konopi włóknistych. Z uwagi na odmowę płatności do konopi o powierzchnię, na której stwierdzono uprawę konopi włóknistych, pomniejszono również powierzchnię kwalifikującą się do przyznania jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie oraz płatności dodatkowej. *In fine*, skarżącego pozbawiono wszystkich płatności powiązanych z uprawą konopi.

Weryfikując odwołanie rolnika, organ administracji wyjaśnił, że mając na względzie zawarte w odwołaniu zastrzeżenia skarżącego do wyników przeprowadzonej kontroli, tj. protokołu pokontrolnego w zakresie zawartości THC, zwrócił się do dyrektora Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych ARiMR z prośbą o ponowną weryfikację raportu z czynności kontrolnych. W wyniku weryfikacji raportu podtrzymano wyniki kontroli na miejscu, przeprowadzonej w gospodarstwie skarżącego. Czy ponowna weryfikacja raportu (dokumentu z kontroli) mogła przynieść odmienne wnioski? Nie ulega wątpliwości, że organy w tej sprawie nie były w stanie dokonać stosownej kontroli ani autokontroli. W tym celu musiałyby bowiem zweryfikować, czy badania na zawartość THC zostały przeprowadzone zgodnie z unijną metodologią, do czego nie posiadały prób konopi. Pobrany materiał został wykorzystany, a organ nie pobiera tzw. żelaznej próby. Weryfikacja ra-

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 29 września 2022 r., III SA/Lu 299/22, CBOSA.

<sup>51</sup> Pierwotnie limit wynosił 0,2% THC.



portu była więc działaniem bezprzedmiotowym, nie mogła bowiem przynieść innych wyników.

Rozpatrując skargę, sąd zwrócił uwagę na niejasne okoliczności sprawy. Po pierwsze, zebrana dokumentacja nie dawała możliwości weryfikacji, czy badania zostały przeprowadzone zgodnie z unijną metodologią. Po drugie, skarżący nie uczestniczył w późniejszych etapach kontroli, a sam wynik badań laboratoryjnych doręczono mu dużo później. Po trzecie, weryfikacja zawartości THC w konopiach skarżącego przeprowadzona przez inny podmiot (na zlecenie skarżącego) dała odmienne wyniki niż te dostarczone przez ARiMR. *In fine*, organ odwoławczy nie uwzględnił niespornego faktu, że badaniu podlegała uprawa uzyskana z elitarnego materiału siewnego, nabytego od państwowej jednostki badawczej (jako kontraktującego), a sama plantacja była pod nadzorem kontraktującego. Organ nie wyjaśnił zarazem, dlaczego są tak duże rozbieżności w wynikach badań na zawartość THC pomiędzy próbkami konopi pozyskanymi z dwóch sąsiadujących działek skarżącego, tj. A2 (0,41%) i D1 (0,28%), i dlaczego bezkrytycznie uznał za wiarygodne wyniki przedstawione przez wykonawcę ARiMR.

Sąd stwierdził ponadto, że wybór właściwej jednostki organizacyjnej, która dokonuje badań na zawartość THC w konopiach, ma ogromne znaczenie, ponieważ w systemie prawa krajowego nie ma regulacji, iż „państwo członkowskie może ustalić, że w celu dokonania kontranalیزی pobiera się drugą próbę, która – jeżeli jest to wymagane – będzie przechowywana albo przez producenta, albo przez organ odpowiedzialny za analizy”.

W sprawie tej chodzi więc o to, że rolnik nie ma rzeczywistego wpływu na zawartość THC w roślinach, które wyrosną mu z kwalifikowanego/elitarnego materiału siewnego. Decydują o tym bowiem głównie warunki atmosferyczne, glebowe oraz czynniki losowe.

## Podsumowanie

Unijne i krajowe przepisy prawne wprowadzające system płatności bezpośrednich oraz regulujące zasady uprawy tej rośliny na określone cele powinny stanowić gwarancję bezpiecznej działalności w zakresie uprawy konopi włóknistych<sup>52</sup> i uzyskiwania na poczet takiej uprawy płatności obszarowych dla rolników. Przedstawione rozważania dowodzą jednak prawdziwości tezy o warunkowym charakterze płatności do powierzchni upraw konopi, opartym na losowych, niezależnych od producenta rolnego, czynnikach. To wyróż-

<sup>52</sup> J. Sadowski, *Wyciągi z konopi...*, s. 278–279.

nia analizowaną płatność z pozostałych rodzajów płatności bezpośrednich. Prawodawca obciąża bowiem producenta rolnego ryzykiem nieuzyskania żadnych płatności obszarowych od powierzchni upraw konopi. O przyznaniu wsparcia decyduje procentowa zawartość THC w uprawianej odmianie konopi, która jest zmienna i *de facto* niezależna od rolnika. Pozostaje to w sprzeczności z celami WPR, takimi jak wspieranie godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii czy zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw.

Już na poziomie UE wątpliwości budzi definicja kwalifikującego się hektara w odniesieniu do konopi. Nie dość, że jest ona kuriozalna, gdyż do UE mogą być importowane wyłącznie rośliny o zbadanym poziomie THC poniżej 0,3%, to jeszcze mało precyzyjna. Nie wynika z niej bowiem *expressis verbis*, czy rolnik ma zostać pozbawiony płatności już w roku, w którym zawartość THC w jego uprawie przekroczy 0,3%, czy dopiero gdy ostatecznie przestaną być udzielane dopłaty do danej odmiany konopi. Prawo UE wprowadza zresztą dodatkowe wymogi kwalifikowalności w art. 2 rozporządzenia delegowanego 2022/126. Nasuwa się wobec tego myśl o konieczności doprecyzowania definicji kwalifikującego się hektara w odniesieniu do konopi w prawie UE. Oparcie systemu dopłat na zmiennej zawartości THC w roślinie świadczy bowiem o zlekceważeniu przez prawodawcę UE kwestii biologicznych i środowiskowych.

Na uwagę zasługuje także brak koherencji w ramach polskiego prawa regulującego kwestie uprawy konopi włóknistych oraz brak jego korelacji z prawem unijnym. Plan Strategiczny nie zawiera definicji kwalifikującego się hektara w odniesieniu do konopi, jego przepisy nie odsyłają w tym zakresie do PrzeciwNark ani nie wprowadzają limitu w zakresie zawartości THC. Z niewiadomych względów definicja kwalifikującego się hektara w przypadku konopi znalazła się natomiast w tekście jednego z rozporządzeń wykonawczych, co przekracza delegację ustawową właściwego ministra. Na linii PrzeciwNark – Plan Strategiczny pojawia się wiele niespójności. Nasuwa się pytanie, czy w ogóle potrzebna jest definicja konopi włóknistych, stworzona w oderwaniu od botanicznego kontekstu tej rośliny. Problem ten potęguje wprowadzenie do PrzeciwNark pojęcia „ziele konopi innych niż włókniste” (środek odurzający grupy I-N) oraz fakt, że THC, w każdej ilości, klasyfikuje się jako substancję psychotropową grupy II-P. PrzeciwNark nie precyzuje ponadto, jaką metodą należy badać poziom THC, co całkowicie odrywa tę ustawę od unijnej regulacji. *De lege ferenda* unijna metoda weryfikacji zawartości THC powinna zostać zaimplementowana do polskiego porządku prawnego na gruncie Planu Strategicznego i PrzeciwNark, aby

ujednolicie metodologie badania THC w konopiach. Warto rozwazyc rowniez usuniecie/modyfikacje definicji konopi wloknistych z PrzeciwNark oraz wyklaczenie produktow zawierajacych dopuszczalny limit 0,3% THC spod reżimu wlasciwego dla narkotykow.

## BIBLIOGRAFIA

- Backer B. de, Debrus B., Lebrun P., Theunis L., Dubois N., Decock L., Verstraete A., Hubert P., Charlier C. (2009), *Innovative development and validation of an HPLC/DAD method for the qualitative and quantitative of major cannabinoids in cannabis plant material*, „Journal of Chromatography B: Biomedical Sciences and Applications” nr 877.
- Białousowa J., Bartosik A., Kurhański M., Nagórski A., Tumalewicz B. (1958), *Konopie, rośliny włókniste (Fibrous Plants)*, Warszawa.
- Czyżewski A., Stępień S. (2010), *Wokół problemu „błędu złożenia” we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” t. 10, z. 4.
- Gała P. (2022), *Admissibility of hemp crop other than fibrous in Poland*, „Studia Iuridica” t. 95.
- Kaniewski R., Pniewska I., Kubacki A., Strzelczyk M., Chudy M., Oleszak G. (2017), *Konopie siewne (Cannabis sativa L.) – wartościowa roślina użytkowa i lecznicza*, „Postępy Fizjoterapii” nr 2.
- Król M.A. (2015), *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIII.
- Kutkowska B. (2009), *Wspieranie dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednio w gospodarstwach Dolnego Śląska*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 2.
- Leśkiewicz K. (2020), *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” t. XI.
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J. (2022), *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Łuczar K., Muszyńska A. (2008), *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Kraków–Warszawa.
- Mackie K. (2007), *From active ingredients to the discovery of the targets: the cannabinoid receptors*, „Chemistry & Biodiversity” nr 4.
- Mańkowska G., Luwańska A., Wielgus K., Bocianowski J. (2015), *Ocena zawartości kannabinoidów wybranych odmian konopi Cannabis sativa L.*, „Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin” nr 277.
- Mańkowska G., Strybe M., Chudy M., Luwańska A., Baraniecki P. (2010), *Ocena cech użytkowych wybranych odmian konopi Cannabis sativa L. zgromadzonych w Instytucie Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w 2008 roku*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” nr 555.
- Mechoulam R., Hanus L. (2013), *Inne rodzaje kannabinoidów*, w: D. Castle, R.M. Murray, D.C. D’Souza (red.), *Marihuana i obłąd*, Warszawa.

- Olkowska O. (2021), *Polskie rolnictwo w nowej perspektywie finansowej UE 2021–2027*, „Infos” nr 7.
- Sadowski J. (2019), *Wyciągi z konopi włóknistych na rynku spożywczym w Polsce i Unii Europejskiej*, w: D. Łobos-Kotowska (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice.
- Strzelczyk M., Kaniewski R. (2021), *Konopie siewne Cannabis sativa L. – jeden z najstarszych gatunków roślin użytkowych*, „Borgis – Postępy Fitoterapii” nr 1.
- Szymańska E. (2011), *Znaczenie płatności bezpośrednich w finansowaniu działalności gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji żywca wieprzowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 172.
- Vyhnánek T., Trojan V., Štiasna K., Presinszká M., Mrkvicová E., Hřivna L., Havel L. (2015), *Testing of DNA isolation for the identification of hemp*, „Potravinarstvo Slovak Journal of Food Sciences” nr 9.
- Wielgusz K. (2020), *Uprawa konopi włóknistych i oleistych*, Brwinów.
- Włodarczyk B. (2022), *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.



**ZBIGNIEW OFIARSKI**

Uniwersytet Szczeciński, Polska  
e-mail: zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl  
ORCID: 0000-0003-1675-933X

## **Przesłanki prawne zwolnienia nabycia własności gruntów rolnych z podatku od spadków i darowizn**

Legal prerequisites for the exemption from the inheritance  
and gift tax on the acquisition of agricultural land

Premesse giuridiche di esenzione dell'acquisto della proprietà  
di fondi agricoli dall'imposta sulle successioni e donazioni

The aim of the article is to assess the premises justifying the exemption from inheritance and gift tax upon the acquisition of agricultural land. The hypothesis about the legislator's extra-fiscal motives determining the legal construction of the tax exemption has been positively verified as it should be so framed as to encourage taxpayers to maintain the current use of the acquired agricultural land. In particular, the subject of the analysis included issues related to the prerequisites for the application of this exemption. It has been shown that only land subject to the exemption is land acquired and forming part of an agricultural holding within the meaning of the tax legislation. The essence of the area limits included in the legal construction of the tax exemption promoting the creation of family farms has been interpreted, and reference has been made to the required period during which an agricultural holding should be run to constitute a condition for applying for the exemption and determining its amount as determined by the thresholds of *de minimis* aid in agriculture. In conclusion, the author states, *inter alia*, that only the cumulative fulfilment of all the conditions entitles the purchaser of agricultural land to the tax exemption.

**Keywords:** acquisition of agricultural land, agricultural holding, inheritance and donation tax, tax exemption, agrarian structure, agricultural policy

L'articolo si propone di valutare le premesse che consentono agli acquirenti di terreni agricoli di essere esentati dall'imposta sulle successioni e donazioni. Positivamente è stata verificata un'ipotesi secondo la quale a guidare il legislatore nel determinare la struttura giuridica dell'esenzione fiscale sono state le motivazioni extrafiscali; il che dovrebbe incor-

aggiare i contribuenti a voler mantenere la destinazione d'uso dei terreni agricoli acquistati. Nello specifico, l'analisi si è concentrata sui problemi legati a premesse di applicazione dell'esenzione in oggetto. È stato dimostrato che a essere soggetti all'esenzione sono soltanto i terreni facenti parte di un'azienda agricola ai sensi della normativa fiscale. Inoltre, è stata interpretata la natura dei limiti di superficie inclusi nella struttura giuridica dell'esenzione che promuove la creazione di aziende agricole a conduzione familiare; si è fatto anche riferimento a un periodo minimo di gestione di azienda agricola richiesto quale condizione di applicazione dell'esenzione e di determinazione dell'importo in base alle soglie di aiuto de minimis in agricoltura. Nella parte conclusiva, l'autore afferma, tra l'altro, che l'acquirente ha il diritto di usufruire dell'esenzione in questione solo se è in grado di adempiere a tutte le condizioni.

**Parole chiave:** acquisto di fondi agricoli, azienda agricola, imposta sulle successioni e donazioni, esenzione fiscale, struttura agraria, politica agricola

---

## Wprowadzenie

Osiągnięcie stanu nowoczesnego rolnictwa w Polsce, wzrostu jego konkurencyjności oraz wartości dochodów z prowadzonej działalności rolniczej determinowane jest m.in. optymalną strukturą agrarną gospodarstw rolnych. Odpowiednią ich powierzchnię można kształtować, wykorzystując różne instrumenty prawne, w tym administracyjne i finansowe. Pierwsza z wymienionych kategorii instrumentów opiera się na nakazach i zakazach określonego działania, a także reglamentacji obrotu gruntami rolnymi. Efektem jest jednak silna ingerencja państwa w sferę uprawnień właścicielskich rolników<sup>1</sup>. Z drugą kategorią wiąże się wykorzystywanie elementów bodźcowo-motywacyjnych, które mogą pośrednio wpływać na zachowania ich adresatów. Do tej grupy można zaliczyć instrumenty podatkowoprawne w postaci ulg, zwolnień z opodatkowania lub obniżonych stawek podatkowych. W największym stopniu są one wykorzystywane w prawnej konstrukcji podatku rolnego<sup>2</sup>. W mniejszym zakresie, głównie z uwagi na status podatników,

---

<sup>1</sup> A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” 2016, z. 4, s. 80.

<sup>2</sup> Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm., dalej: u.p.r.).

stosowane są w podatkach dochodowych<sup>3</sup>, podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>4</sup> oraz podatku od spadków i darowizn<sup>5</sup>.

Do grupy podatków obciążających majątek zaliczany jest podatek od spadków i darowizn<sup>6</sup>. Podatnikiem jest wyłącznie osoba fizyczna nabywająca rzeczy oraz prawa majątkowe w sposób nieodpłatny<sup>7</sup>. Istotą prawną i ekonomiczną tego podatku jest zwiększenie wartości majątku podatnika w związku z przejęciem składników majątkowych innej osoby<sup>8</sup>. W konstrukcji prawnej podatku od spadków i darowizn istotne funkcje przypisywane są zwolnieniom z opodatkowania, które wpływają na ostateczny zakres ciężaru podatkowego. Wyodrębnia się trzy rodzaje zwolnień od tego podatku: związane z szeroko rozumianą działalnością rolniczą, dotyczące nabycia rzeczy osobistych po zmarłym oraz odnoszące się do nabycia lokali i budynków mieszkalnych<sup>9</sup>. W katalogu zwolnień z podatku od spadków i darowizn na uwagę zasługuje zwolnienie dotyczące nieodpłatnego nabycia gruntów stanowiących gospodarstwo rolne. Układ elementów tej preferencji podatkowej ulegał transformacji w porównaniu do jej pierwotnej wersji przyjętej w 1983 r., według której z podatku zwalniano nabycie własności i prawa użytkowania wieczystego gospodarstwa rolnego lub jego części oraz innych praw do takiego gospodarstwa lub jego części, jak również działki przyzagródowej. Zwolnienie nie obejmowało: budynków mieszkalnych; budynków zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu lub specjalistycznej hodowli zwierząt wraz z urządzeniami i ze stadem hodowlanym; urządzeń do prowadzenia upraw specjalnych, jak: szklarnie, inspekty, pieczarkarnie, chłodnie, przechowalnie owoców; nadwyżki wartości obszaru sadów ponad 3 ha. Do 31 grudnia 2006 r. przeprowadzono jedną zmianę w konstrukcji prawnej tego zwolnienia, eliminując z niego wspomniane nadwyżki wartości sadów. Od 1 stycznia 2007 r. uzależniono zwolnienie podatkowe od tego, czy

<sup>3</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.) oraz ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 295).

<sup>5</sup> Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 596, dalej: u.p.s.d.).

<sup>6</sup> R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, Warszawa 2007, s. 186.

<sup>7</sup> A. Gomułowicz, J. Matecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2011, s. 646.

<sup>8</sup> B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 178; R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 636.

<sup>9</sup> P. Smoleń, *Podatek od spadków i darowizn*, w: P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2019, s. 509.



w chwili nabycia określona nieruchomością stanowiła gospodarstwo rolne lub jego część, czy miała wejść w skład gospodarstwa rolnego nabywcy, które powinien on prowadzić przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Właśnie ten warunek został przez ustawodawcę rozwinięty w kolejnych latach.

Najistotniejszych zmian w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. dokonano 1 stycznia 2016 r. Od tego czasu zwolnienie z podatku od spadków i darowizn odnosi się do nabycia własności gruntów, stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami. Zwolnienie przysługuje wtedy, gdy w wyniku nabycia gruntów zostanie utworzone lub powiększone gospodarstwo rolne, a jego powierzchnia będzie nie mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha (minimalny i maksymalny limit obszarowy wprowadzono do ustawy podatkowej dopiero 1 stycznia 2016 r.). Ponadto gospodarstwo rolne powinno być prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia. Ustalono jednocześnie, że zwolnienie z podatku stanowi pomoc *de minimis* w rolnictwie.

W rezultacie uproszczono sposób wyznaczania przedmiotowych granic zwolnienia i wyeliminowano zbędne wyjątki dotyczące nieruchomości innych niż grunty rolne. Ustalono także dodatkowe warunki uzasadniające zwolnienie z podatku<sup>10</sup>. Zmianę jego konstrukcji prawnej uzasadniono potrzebą zapewnienia nieopodatkowanego przekazywania gruntów rolnych między członkami najbliższej rodziny. Zamierzano usunąć pojawiające się wcześniej wątpliwości i nie obejmować zwolnieniem podatkowym nabycia w drodze zasiedzenia, które ma charakter pierwotny, a więc nie jest nabyciem „po” lub „od” określonej osoby<sup>11</sup>. Projektodawca ustawy nowelizującej nie przywołał żadnych argumentów uzasadniających wyeliminowanie z dotychczasowej konstrukcji zwolnienia podatkowego nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów rolnych, a więc jego motywy w tym zakresie nie zostały ujawnione. Ze sposobu zredagowania art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. nie wynika jednak, że cel zamierzony przez projektodawcę osiągnięto. Obowiązujące obecnie zwolnienie podatkowe może wpływać na ograniczanie zjawiska rozdrabniania powierzchni gospodarstw rolnych, co już byłoby pozytywnym efektem w sytuacji wymagającej dostosowywania się polskich gospodarstw rolnych do konkurencji z gospodarstwami

<sup>10</sup> Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045 ze zm.).

<sup>11</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VII kadencji, druk nr 2656, s. 16.

rolnymi w państwach członkowskich UE<sup>12</sup>. W polityce rolnej państwa struktura agrarna gospodarstw rolnych powinna być ważnym argumentem<sup>13</sup>.

Unormowane w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. zwolnienie ma charakter przedmiotowy, ponieważ odnosi się do cech nieruchomości o szczególnym statusie, tzn. do gruntów stanowiących gospodarstwo rolne. W jego tle pojawiają się także pewne aspekty podmiotowe odnoszone do osoby podatnika. W doktrynie podkreśla się, że zwolnienia od podatków majątkowych można wykorzystywać do gospodarowania nieruchomościami na obszarach wiejskich w celu poprawy ekonomicznych i środowiskowych warunków dla gospodarstw rolnych o niskiej efektywności ekonomicznej<sup>14</sup>. Badane zwolnienie podatkowe może być instrumentem wsparcia rozwoju rolnictwa<sup>15</sup> i poprawy struktury agrarnej w Polsce charakteryzującej się znacznym rozdrobnieniem powierzchni gospodarstw rolnych.

Konstrukcja prawna tego zwolnienia zawiera warunki, których spełnienie uzasadnia jego zastosowanie w konkretnej sytuacji i wobec indywidualnie wskazanego podatnika. Niektóre z nich odnoszą się do określonego zachowania podatnika. W rezultacie zwolnienie podatkowe może być instrumentem wsparcia korzystnych z punktu widzenia państwa działań podatników<sup>16</sup>. Musi być ono ustanowione przez ustawodawcę z poszanowaniem wartości konstytucyjnie chronionych<sup>17</sup>, ponieważ prowadzi do ograniczenia szerokiego zakresu podatku<sup>18</sup>. Beneficjentami zwolnienia podatkowego, z uwagi na podmioty podatku od spadków i darowizn, mogą być tylko osoby

---

<sup>12</sup> E.J. Szymańska, *Zmiany struktury agrarnej na polskiej wsi w latach 1918–2018*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” 2021, z. 27, s. 33.

<sup>13</sup> J.S. Zegar, *Kwestia struktury agrarnej rolnictwa rodzinnego w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 1, s. 183; M. Dacko, A. Dacko, *Poprawa struktury obszarowej polskiego rolnictwa – podejście systemowe*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 2014, nr 2, s. 34; B. Głębocki, E. Kacprzak, *Użytki rolne w strukturze użytkowania ziemi w Polsce w XXI wieku*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2020, t. 57, s. 52.

<sup>14</sup> P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 71.

<sup>15</sup> R.I. Dziemianowicz, *Ulgi i zwolnienia podatkowe jako forma wsparcia rolnictwa*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. 13, z. 3, s. 69; M. Orlewski, *Podatkowe udogodnienia w przekazywaniu gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2007, t. 9, z. 1, s. 356.

<sup>16</sup> W. Morawski, *Ulgi i zwolnienia w prawie podatkowym*, Gdańsk 2003, s. 88.

<sup>17</sup> M. Durczyńska, *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym*, w: H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa 2016, s. 441.

<sup>18</sup> W. Morawski, *Ulgi i zwolnienia podatkowe*, w: B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria, instytucje, funkcjonowanie*, Toruń 2009, s. 256.

fizyczne, w tym prowadzące określoną działalność gospodarczą. Spełnienie ustawowych warunków uzasadniających to zwolnienie prowadzi do korekty zakresu opodatkowania motywowanej względami gospodarczymi i społecznymi<sup>19</sup>.

Celem prowadzonych rozważań jest ocena ustawowych przesłanek, których spełnienie przez podatnika stanowi podstawę zastosowania zwolnienia z obowiązku zapłaty podatku, a także zbadanie sposobów ich interpretacji w doktrynie prawa podatkowego i w orzecznictwie sądów. Autor przyjmuje założenie, że tylko kumulatywne spełnienie wszystkich przesłanek ustawowych uprawnia nabywcę gruntów rolnych do zwolnienia z podatku od spadków i darowizn. Kwota tego zwolnienia nie może przekroczyć limitu pomocy *de minimis*. W rezultacie dla poszczególnych podatników zwolnienie z opodatkowania może obejmować pełną kwotę obliczonego podatku lub tylko jego odpowiednią część, tj. zawierającą się w limicie pomocy *de minimis*. Pomimo upływu ośmiu lat od nowelizacji art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. jego interpretacja wiąże się z określonymi problemami, o czym świadczy duża liczba orzeczeń sądowych oraz urzędowych interpretacji dotyczących przesłanek warunkujących to zwolnienie podatkowe. Uzasadnia to zbadanie i ocenę ustawowych przesłanek tego zwolnienia podatkowego determinujących zakres jego zastosowania.

Prezentowane rozważania mają na celu uzasadnienie tezy o pozafiskalnej funkcji tego zwolnienia podatkowego. Zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie instrumentu podatkowoprawnego promującego zachowania podatników zbieżne z założeniami polityki rolnej państwa. Intencje takie są wyraźnie dostrzegalne w głównych elementach konstrukcji prawnej tej preferencji podatkowej przyjętej w znowelizowanym art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Funkcją zwolnienia podatkowego jest materialne zainteresowanie podatników utrzymaniem dotychczasowego przeznaczenia nabytych gruntów rolnych. Ubytek dochodów budżetowych (tzn. skutek fiskalny), jako efekt stosowania badanego zwolnienia podatkowego, powinien być akceptowalnym kosztem, który należy ponieść w celu osiągnięcia długookresowych zamierzeń przyjętych w polityce rolnej państwa. Prawidłowo skonstruowane i konsekwentnie stosowane instrumenty podatkowe mogą skutecznie wpływać na poprawę stanu struktury agrarnej w Polsce, która powinna bazować na średnich i dużych gospodarstwach rolnych. W opracowaniu zbadano i oce-

---

<sup>19</sup> W. Nykiel, *Zwolnienia podatkowe – wybrane zagadnienia teoretyczne*, w: R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora M. Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 300–301.

niono przesłanki prawne zwolnienia określone w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., a także dotyczące ich stosowania orzeczenia sądów, urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego oraz dorobek doktryny prawa podatkowego. W prowadzonych rozważaniach zastosowano metodę dogmatycznoprawną, a uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w zakresie orzecznictwa sądów i urzędowych interpretacji) i metodę historycznoprawną (do oceny ewolucji treści art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.).

## **1. Przedmiotowe granice zwolnienia z podatku nieodpłatnego nabycia gruntów rolnych**

Zwolnieniem podatkowym z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. objęto nabycie własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami<sup>20</sup>. W porównaniu do stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2015 r. z przedmiotowych granic tego zwolnienia wyeliminowano nabycie prawa użytkowania wieczystego takich nieruchomości, przy czym projektodawca nie uzasadnił tej propozycji. Ponadto ogólne stwierdzenie „wraz z częściami składowymi” doprecyzowano, stanowiąc, że zwolnienie dotyczy tylko „drzew i innych roślin będących częścią składową” gruntów w gospodarstwie rolnym. W rezultacie istotnie ograniczono przedmiot zwolnienia z opodatkowania. Z treści przepisu ustawy podatkowej wynika, że zwolnieniem podatkowym nie może być objęte nabycie gruntów, które w chwili nabycia nie stanowiły gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. W dalszej części opracowania przedstawiono legalną definicję takiego gospodarstwa.

Aktualne ramy przedmiotowe zwolnienia z podatku wyznaczają użyte w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. wyrażenia „nabycie własności” i „grunty stanowiące gospodarstwo rolne wraz z będącymi ich częścią składową drzewami i innymi roślinami”. Zwrot „nabycie własności gruntów” należy interpretować z uwzględnieniem art. 1 ust. 1 u.p.s.d., w którym wyznaczono zakres podatku od spadków i darowizn. Z katalogu czynności wymienionych w tym przepisie ustawy podatkowej wynika, że własność gruntów rolnych można nabyć w drodze: dziedziczenia (ustawowego lub testamentowego), zapisu, dalszego zapisu, zapisu windykacyjnego, darowizny, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności. Niezależnie od sposobu nieodpłatnego nabycia własności gruntów rolnych, z wyjątkiem zasiedzenia, podatnik

<sup>20</sup> W dalszej części określenie „grunty rolne” stosuje się w znaczeniu „grunty stanowiące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym”.

będzie zwolniony z podatku od spadków i darowizn<sup>21</sup>, o ile spełni warunki wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.

W tym kontekście można także wskazać na art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.s.d. zwalniający z podatku nabycie przez osoby zaliczone do pierwszej grupy podatkowej własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze nieodpłatnego zniesienia współwłasności<sup>22</sup>. Poza przesłankami podmiotową (zakwalifikowanie nabywcy do pierwszej grupy podatkowej w rozumieniu art. 14 ust. 3 pkt 1 u.p.s.d.) oraz dotyczącą sposobu nabycia (wyłącznie poprzez nieodpłatne zniesienie współwłasności) nie wprowadzono żadnych dodatkowych warunków tego zwolnienia z podatku, w szczególności łączących się z rodzajami nabywanych rzeczy lub praw majątkowych. Można stwierdzić, że nabywca gruntów gospodarstwa rolnego w sytuacji unormowanej w art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.s.d., który w relacji do zbywcy lub zbywców jest podatnikiem z pierwszej grupy podatkowej (tzn. małżonkiem, zstępny, wstępny, pasierbem, pasierbicą, zięciem, synową, bratem, siostrą, ojczymem, macochą, teściem lub teściową), powinien być zwolniony z podatku bez konieczności zachowania dodatkowych warunków wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. W art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.s.d. nie zastrzeżono potrzeby dochowania warunków sformułowanych w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Podobnie można zinterpretować całkowite zwolnienie z opodatkowania uregulowane w art. 4a u.p.s.d. Beneficjentami tego zwolnienia mogą być wyłącznie osoby wymienione w tym przepisie ustawy, tzn. małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, pasierbica, rodzeństwo, ojczym i macocha. Warunkiem formalnym, od którego uzależniono zastosowanie zwolnienia, jest zgłoszenie nabycia własności właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego. Zwolnienie jest adresowane do członków najbliższej rodziny. W porównaniu do pierwszej grupy podatkowej, wskazanej w art. 14 ust. 3 pkt 1 u.p.s.d., nie wymieniono w art. 4a u.p.s.d. tylko teściów, zięcia i synowej.

Drugim ustawowym wyrażeniem, istotnym dla delimitacji zwolnienia z opodatkowania, są „grunty stanowiące gospodarstwo rolne”. W polskim ustawodawstwie sformułowano kilka definicji pojęcia „gospodarstwo rolne”, ale w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. odesłano w tym zakresie do przepisów

---

<sup>21</sup> S. Babiarz, *Spadek i darowizna w prawie cywilnym i podatkowym*, Warszawa 2018, s. 548.

<sup>22</sup> M. Słomka, *Zniesienie współwłasności nieruchomości – skutki podatkowe*, „Doradztwo Podatkowe – BISP” 2021, nr 12, s. 109; P. Szymczyk, *Zniesienie współwłasności nieruchomości – podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych (cz. II)*, „Nieruchomości” 2018, nr 3, s. 20.

o podatku rolnym. Gospodarstwem rolnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.r. w związku z art. 1 u.p.r., jest obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne (z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza), o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. W doktrynie zgłoszono postulat zmiany art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. polegającej na odwołaniu się do definicji gospodarstwa rolnego z art. 55<sup>3</sup> Kodeksu cywilnego<sup>23</sup>. Uzasadniono ten zamiar kodeksową regulacją obrotu rolnego i dążeniem do ograniczania liczby legalnych określeń gospodarstwa rolnego<sup>24</sup>. Postulat ten nie został zrealizowany przez ustawodawcę.

W ustawie o podatku rolnym kilkakrotnie posłużono się pojęciem „użytki rolne”, ale nie określono sposobu jego rozumienia. W związku z tym konieczne jest zastosowanie art. 2 pkt 5 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>25</sup> stanowiącego, że użytkami rolnymi są grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i grunty pod rowami. W definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym istotne są dwa elementy: formalny (ujęcie gruntu w ewidencji jako rolny) oraz faktyczny (powierzchnia gruntów musi przekraczać 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy). Wskazane elementy są jedynymi określonymi normatywnie pozytywnymi przesłankami pozwalającymi uznać daną nieruchomość gruntową za gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym<sup>26</sup>. Organ podatkowy jest związany zapisami ewidencji gruntów i budynków i nie może samodzielnie dokonywać kwalifikacji funkcji realizowanej przez daną nieruchomość<sup>27</sup>. Oceniono, że przepis ustawy podatkowej może zarówno wzmacniać rolę ewidencji, ustanawiając materialnoprawne związanie jej treścią (tzn. podatkiem obciąża się stan ewidencyjny, a nie stan rzeczywisty), jak i ją osłabiać poprzez odwołanie się do okoliczności faktycznych wykraczających poza treść wpisów do ewidencji<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

<sup>24</sup> J. Mikołajczyk, I. Nowak, *Znaczenie cywilistycznego pojęcia „gospodarstwo rolne” dla potrzeb zwolnienia z ustawy o podatku od spadków i darowizn*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, nr 2, s. 43.

<sup>25</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 423, dalej: u.k.u.r.).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 26 lutego 2019 r., sygn. akt: II FSK 528/17, Legalis nr 1916697.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 6 października 2021 r., sygn. akt: III FSK 166/21, Legalis nr 2630960.

<sup>28</sup> K. Radzikowski, *Moc dowodowa ewidencji gruntów i budynków w postępowaniach dotyczących podatków lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 49; idem, *Ewidencja gruntów i budynków – materialnoprawny element konstrukcji podatków lokalnych czy środek dowodowy?*, „Monitor Podatkowy” 2014, nr 5, s. 25.

Nie jest wymagane usytuowanie gruntów gospodarstwa rolnego na terenie jednej gminy. Bez znaczenia pozostaje istnienie więzi ekonomicznej między tymi gruntami lub ich zorganizowanie w całość. Dla ustawodawcy istotne jest zachowanie określonej normy powierzchniowej gruntów. Z legalnej definicji gruntów gospodarstwa rolnego przyjętej w przepisach o podatku rolnym nie wynika obowiązek ich wykorzystywania do prowadzenia działalności rolniczej lub produkcji rolnej<sup>29</sup>. Warunkiem koniecznym zwolnienia z podatku od spadków i darowizn jest jednak to, aby takie grunty nie były zajęte na działalność inną niż rolnicza<sup>30</sup>.

Zakresem omawianego zwolnienia podatkowego objęto także drzewa i inne rośliny będące częściami składowymi gruntów stanowiących gospodarstwo. Definicję pojęcia „drzewo” zawiera art. 5 pkt 26a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>31</sup>. Drzewo to wieloletnia roślina o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie rozwoju rośliny. Nie ma ustawowej definicji pojęcia „inne rośliny”, ale częściami składowymi gruntów gospodarstwa rolnego są przede wszystkim krzewy<sup>32</sup>, zboża, warzywa, rośliny przemysłowe (np. tytoń, chmiel, bawełna, rzepak, słonecznik, soja, len, konopie).

## 2. Podmiotowe granice zwolnienia z opodatkowania nieodpłatnie nabytych gruntów rolnych

Wyznaczenia granic podmiotowych zwolnienia z opodatkowania nieodpłatnego nabycia gruntów rolnych należy dokonać z uwzględnieniem art. 4 ust. 4 u.p.s.d. Przepis ten stanowi, że zwolnienia określone w art. 4 ust. 1 u.p.s.d. stosuje się, jeżeli nabywca w chwili nabycia posiadał obywatelstwo polskie lub obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym bądź miał miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub terytorium

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 24 listopada 2017 r., sygn. akt: I SA/Po 574/17, Legalis nr 1697221.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I SA/Gd 242/18, Legalis nr 1790671.

<sup>31</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.).

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 5 pkt 26b ustawy o ochronie przyrody pojęcie „krzew” oznacza wieloletnią roślinę rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem.

takiego państwa. W art. 4 ust. 4 u.p.s.d. nie określono przedmiotu zwolnienia podatkowego, natomiast wskazano podmiot uprawniony do zwolnienia<sup>33</sup>. Status prawny, określony w art. 4 ust. 4 u.p.s.d., nabywca gruntów rolnych powinien posiadać w dniu ich nabycia. Wszelkie zmiany w tym zakresie, następujące po dniu nabycia gruntów rolnych (tzn. zmiana obywatelstwa lub miejsca zamieszkania), nie pozbawiają prawa do omawianego zwolnienia podatkowego.

Podmiotowe ograniczenia zwolnienia z opodatkowania unormowanego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. wraz z zastrzeżeniem zawartym w art. 4 ust. 4 u.p.s.d. można skonfrontować z podmiotowymi ograniczeniami swobody w nabywaniu nieruchomości rolnych, które od 30 kwietnia 2016 r. ustanawia art. 2a ust. 1 u.k.u.r. Według tego przepisu nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wcześniej brak takiego jednoznacznego wskazania nabywcy gruntów rolnych oraz jego kwalifikacji zawodowych krytycznie oceniano w doktrynie<sup>34</sup>. Celem podmiotowej reglamentacji jest realizacja kierunkowych założeń kształtowania ustroju rolnego przyjętych w art. 1 u.k.u.r., w tym zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Od tej reguły wprowadzono wyjątki wskazane w art. 2a ust. 3–4 u.k.u.r. W kontekście potencjalnych podatników podatku od spadków i darowizn istotne są wyjątki dotyczące nabywców będących osobami fizycznymi. Nie wymaga się posiadania statusu rolnika indywidualnego wtedy, gdy nabywca jest osobą bliską zbywcy (są to: zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonek, rodzice małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione, ojczyzm, macocha, pasierb lub pasierbica<sup>35</sup>). Uzupełnienie katalogu osób bliskich o rodziców małżonka, ojczyzma i macochę wynikało z potrzeby wprowadzenia kolejnych ułatwień w pokoleniowym przekazywaniu w rodzinie gospodarstw rolnych<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 16 marca 2009 r., sygn. akt: III SA/Wa 3134/08, LEX nr 496167; wyrok WSA w Gliwicach z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt: I SA/Gl 844/08, LEX nr 528384; wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt: II FSK 1226/08, LEX nr 536886.

<sup>34</sup> 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. 42.

<sup>35</sup> Od 5 października 2023 r. katalog „osób bliskich” uzupełniono o rodziców małżonka, ojczyzma i macochę – por. art. 4 ustawy z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).

<sup>36</sup> A. Żelazna, *Projekt zmian do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – cz. IV, „Nieruchomości”* 2022, nr 9, s. 26.



Pomimo rozszerzenia katalogu osób bliskich nie pokrywa się on z kręgiem osób dziedziczących ustawowo i nie obejmuje wnuków oraz dalszych zstępnych rodzeństwa. Przyjęty w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego sposób rozumienia osób bliskich oceniono krytycznie, ponieważ nie uwzględniła pełnego katalogu osób dziedziczących ustawowo<sup>37</sup>. Pojęcie „osoba bliska”, stosowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, nie ma istotnego znaczenia dla zwolnienia podatkowego określonego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., w którym użyto ogólnego określenia „nabywca”. Jeżeli spełni on warunki ustalone w ustawie podatkowej, to nie mają znaczenia jego więzi rodzinne dla zastosowania tego zwolnienia podatkowego. Można jedynie rozważyć konfrontację takich relacji w kontekście zwolnienia uregulowanego w art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.s.d. oraz art. 4a u.p.s.d., ale ostatecznie takie porównania są zbędne, ponieważ ustawa podatkowa zawiera wyczerpujące wyliczenie osób tworzących pierwszą grupę podatkową oraz „bliską rodzinę”.

Z art. 2a ust. 3a u.k.u.r. wynika, że jeżeli jeden z małżonków jest osobą bliską wobec zbywcy, to nabycie nieruchomości rolnej do majątku wspólnego małżonków nie powoduje zastosowania rygorów tej ustawy<sup>38</sup>, ale jeżeli nie spełni on warunków określonych w art. 4a u.p.s.d. (terminowe zgłoszenie nabycia), to nie może skorzystać z całkowitego zwolnienia podatkowego unormowanego w tym przepisie. Wyjątek ten nie może być zastosowany do zasiedzenia, ponieważ art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. dotyczy osób bliskich zbywcy, a nie właściciela nieruchomości rolnej<sup>39</sup>. Nie musi być rolnikiem indywidualnym także osoba nabywająca grunty rolne w drodze dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, działu spadku lub zniesienia współwłasności<sup>40</sup>.

W przypadkach określonych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. nabycie nieruchomości rolnej przez osobę inną niż rolnik indywidualny może nastąpić za zgodą dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Z uwagi na podmiotowy zakres podatku od spadków i darowizn należy w szczególności wskazać, że w tym trybie nabywcą może zostać osoba fizyczna zamierzająca:

<sup>37</sup> J. Bieluk, *Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 23 lipca 2023 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 34.

<sup>38</sup> W. Fortuński, M. Kupis, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zarys wykładu (część pierwsza)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 28.

<sup>39</sup> C. Dzierzbicki, *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2018, nr 4, s. 15.

<sup>40</sup> Z. Truszkiewicz, *Dziedziczenie i dział spadku rolnego po nowelizacji z 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2018, nr 1, s. 12; idem, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, „Rejent” 2017, nr 11, s. 17.

1) utworzyć gospodarstwo rodzinne<sup>41</sup>, która posiada kwalifikacje rolnicze, zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej oraz do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia jej nabycia na terenie gminy, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodząca w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego;

2) powiększyć gospodarstwo rolne, jeżeli przyznano jej pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników<sup>42</sup>, a nabycie nieruchomości rolnej będzie zgodne z warunkami tej pomocy, a także zobowiąże się do prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości rolnej oraz do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia jej nabycia na terenie gminy, w której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład posiadanego gospodarstwa rolnego, oraz w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie nastąpi nadmierna koncentracja gruntów rolnych.

Tryb unormowany w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. zawiera instrumenty kontroli administracyjnoprawnej, sprawowanej przez dyrektora generalnego KOWR, która obejmuje obrót nieruchomościami rolnymi o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha oraz co do zasady bez względu na ich położenie<sup>43</sup>.

### 3. Limit powierzchni gospodarstwa rolnego jako warunek uzasadniający zwolnienie z opodatkowania

W art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. limity powierzchni gospodarstwa rolnego ustalono dwuetapowo<sup>44</sup>. Po pierwsze, nabywane grunty rolne muszą pochodzić z gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, a więc spełniać co najmniej minimalny limit obszarowy przyjęty w tej ustawie. Po drugie, efektem nabycia tych gruntów musi być po stronie podatnika gospodarstwo rolne o obszarze nie mniejszym niż 11 ha i nie większym niż 300 ha. Można stwierdzić, że nieodpłatne nabycie własności gruntów rolnych zwolniono z podatku od spadków i darowizn, o ile w chwili nabycia są one

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 21 października 2022 r., sygn. akt: I OSK 86/21, Legalis nr 2855915.

<sup>42</sup> Por. art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a) ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2298).

<sup>43</sup> P. Blajer, *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” 2019, nr 12, s. 114.

<sup>44</sup> P. Smoleń, *Komentarz do art. 4 ust. 1 pkt 1*, w: S. Bogucki, G. Liszewski, P. Smoleń, J. Szczygieł, K. Winiarski, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 177.

częścią gospodarstwa rolnego, a ich charakter prawny będzie zachowany przez nabywcę przez okres wskazany w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Warunek ten ściśle łączy się z limitem obszarowym gospodarstwa rolnego należącego do nabywcy gruntów. Nabywca w chwili ich nabywania nie musi być właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego. W analizowanym przepisie ustawy podatkowej wskazano dwa przypadki. W pierwszym efektem nabycia gruntów będzie utworzenie gospodarstwa rolnego przez nabywcę, który dotychczas takiego nie posiadał, natomiast w drugim przypadku nastąpi powiększenie gospodarstwa rolnego już posiadanego przez nabywcę gruntów. Utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego nie uzależniono od posiadania określonego tytułu prawnego do gruntów, do których przyłącza się nabywane grunty<sup>45</sup>. Jednak w każdej sytuacji powierzchnia gospodarstwa rolnego utworzonego lub powstałego w wyniku powiększenia nie może być mniejsza niż 11 ha i nie większa niż 300 ha. Z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. wynika, że nie można odmówić nabywcy zwolnienia z podatku, jeżeli w dniu nabycia gruntów rolnych nie posiadał on gospodarstwa rolnego<sup>46</sup>.

Przyjęcie przez ustawodawcę podatkowego minimalnego obszaru gospodarstwa rolnego podatnika na poziomie 11 ha jest nie tylko wyrazem jego dopuszczalnej swobody w kształtowaniu konstrukcji zwolnienia podatkowego, ale także uwzględnienia przeciętnej powierzchni takich gospodarstw w poszczególnych województwach, od najniższej wynoszącej 4,28 ha w województwie małopolskim do najwyższej na poziomie 32,80 ha w województwie zachodniopomorskim<sup>47</sup>. Norma przyjęta w ustawie podatkowej na poziomie 11 ha wynika z uwzględnienia przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego na terytorium państwa określonego na podstawie statystycznych ustaleń dokonanych dla każdego z 16 województw.

Ustalenie limitów obszarowych gospodarstwa rolnego dla podatnika (nabywcy gruntów rolnych) wywiera określone skutki podatkowoprawne. Jeżeli nabywca w dniu ich nabycia nie posiadał gospodarstwa rolnego, to nie będzie uprawniony do zwolnienia podatkowego, gdy nabył grunty o powierzchni mniejszej niż 11 ha. A gdy posiada już gospodarstwo rolne, może nabyć grunty rolne o powierzchni nieprzekraczającej 11 ha i skorzystać ze zwolnienia podatkowego, o ile wraz z już posiadanymi gruntami osiągnie minimalny limit obszarowy ustalony w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d.

<sup>45</sup> Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 23 grudnia 2021 r., 0111-KDIB2-2.4015.114.2021.2.MM, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Opolu z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt: I SA/Op 271/20, Legalis nr 2523846.

<sup>47</sup> J. Mikołajczyk, I. Nowak, *Znaczenie cywilistycznego pojęcia...*, s. 52.

Limity obszarowe w przywołanym przepisie ustawy podatkowej ustalono w hektarach rzeczywistych.

Odesłanie do przepisów o podatku rolnym w zakresie niezbędnym do zdefiniowania pojęcia „gospodarstwo rolne” nie może być rozumiane w ten sposób, że jego powierzchnia byłaby także wyrażana w hektarach przeliczeniowych (do wymiaru podatku rolnego przyjęto zróżnicowane przeliczniki hektarów rzeczywistych na przeliczeniowe, które uzależniono od rodzajów użytków rolnych, ich klasy oraz położenia w danym okręgu podatkowym<sup>48</sup>). Przeliczniki są wyższe lub niższe od 1,00 i w określonej sytuacji powierzchnia wyrażona w hektarach przeliczeniowych może być większa lub mniejsza od powierzchni przyjmowanej w hektarach rzeczywistych. W art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. ustalono limity obszarowe w hektarach i nie użyto przymiotnika „przeliczeniowy”, a więc nie można stosować „hektarów przeliczeniowych” w celu ustalenia uprawnień do omawianego zwolnienia podatkowego, ponieważ byłaby to niedopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisów regulujących zwolnienia z opodatkowania. Przepisy dotyczące ulg i zwolnień podatkowych powinny być interpretowane ściśle<sup>49</sup>.

Jeżeli nabywca gruntów rolnych już posiada gospodarstwo rolne (np. o powierzchni 280 ha) i nabywa nieodpłatnie grunty (np. o powierzchni 30 ha), to zwolnienie z opodatkowania dotyczy gruntów o powierzchni stanowiącej różnicę między maksymalnym limitem ustawowym a powierzchnią już posiadanego gospodarstwa rolnego (w tym przypadku różnica wynosi 20 ha). W takiej sytuacji nadwyżka powierzchni nabytych nieodpłatnie gruntów (tzn. 10 ha) nie będzie zwolniona z opodatkowania i od ich wartości należy wymierzyć podatek od spadków i darowizn.

Spełnienie przesłanki powiększenia powierzchni gospodarstwa rolnego może nastąpić także poprzez odziedziczenie jego części, gdy stanowiło ono współwłasność majątkową małżeńską w czasie, kiedy oboje małżonkowie żyli (ich majątek był niepodzielny). Z chwilą śmierci małżonka wspólność majątkowa małżeńska ustaje i majątek wspólny zostaje objęty współwłasnością udziałową (podzielną). Żyjący małżonek zostaje posiadaczem połowy majątku, a druga połowa majątku wchodzi do masy spadkowej. Żyjący małżonek jako posiadacz połowy majątku objętego poprzednio wspólnością majątkową (odrębnego od majątku wchodzącego do masy spadkowej), który stanowi gospodarstwo rolne, powinien być traktowany jak właściciel tego gospodarstwa o określonej powierzchni (bez uwzględnienia masy spadkowej).

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 12 lutego 2016 r., sygn. akt: II FSK 3601/13, Legalis nr 1454632.

<sup>49</sup> B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 156.

Nabycie w drodze dziedziczenia udziału w gruntach rolnych wchodzących do masy spadkowej będzie powiększeniem dotychczas posiadanego gospodarstwa rolnego<sup>50</sup>. W wyroku WSA w Gdańsku przyjął, że taka sekwencja zdarzeń prowadzi do ustalenia „stanu wyjściowego” niezbędnego dla dokonania poprawnej oceny wypełnienia przesłanek warunkujących zastosowanie zwolnienia uregulowanego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Według oceny dokonanej przez sąd spadkobierca powiększył posiadane gospodarstwo rolne o przypadający mu udział po ustaniu wspólności majątkowej małżeńskiej, tj. o część, która weszła do masy spadkowej po śmierci spadkodawcy.

Limity obszarowe gospodarstwa rolnego, jako warunek zastosowania zwolnienia z podatku, wprowadzono do art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. 1 stycznia 2016 r. Maksymalny limit 300 ha powierzchni, przyjmowany dla potrzeb weryfikacji uprawnień do zwolnienia podatkowego, jest tożsamy z pułapem obszarowym „rodzinnego gospodarstwa rolnego” ustalonym w art. 5 u.k.u.r. Obowiązujące w tym zakresie unormowania wpisują się w systemową ochronę i wsparcie rozwoju takich gospodarstw<sup>51</sup>. Zwolnienie podatkowe z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. może być wykorzystywane jako instrument wspierania procesu tworzenia lub powiększania średnich i dużych gospodarstw rolnych. Zastosowanie tego instrumentu wypełnia sferę uregulowaną w art. 23 Konstytucji RP<sup>52</sup> stanowiącym, że podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Przepis ten zawiera normę programową, zobowiązującą władze państwowe, a przede wszystkim władzę ustawodawczą do tworzenia warunków sprzyjających osiągnięciu takiego stanu<sup>53</sup>.

#### **4. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego po nieodpłatnym nabyciu gruntów jako warunek zwolnienia z opodatkowania**

Zwolnienie z podatku uzależniono także od prowadzenia gospodarstwa przez okres nie krótszy niż 5 lat od dnia nieodpłatnego nabycia gruntów

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 3 października 2023 r., sygn. akt: I SA/Gd 537/23, LEX nr 3614989.

<sup>51</sup> R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 19.

<sup>52</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>53</sup> B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 29; A. Bień-Kacała, B. Rakoczy, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 14.

rolnych. Obowiązek ten dotyczy nabywcy gruntów, tzn. podatnika korzystającego ze zwolnienia podatkowego<sup>54</sup>. Z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. wynika, że do 5-letniego okresu nie można zaliczyć czasu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez poprzedniego właściciela gruntów, np. spadkodawcy lub darczyńcy. Uprawnienie do zwolnienia z podatku uzależniono wyłącznie od określonego zachowania nabywcy gruntów rolnych. Stwierdzenie, czy podatnik spełnił ten warunek, jest możliwe dopiero po upływie okresu ustalonego w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., a nie w momencie nabycia gruntów rolnych<sup>55</sup>. Od nabywcy wymaga się prowadzenia całego gospodarstwa rolnego, a nie tylko tej części, którą są nabyte grunty rolne. Gdyby intencje ustawodawcy były inne, to w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. byłby sformułowany obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach przez okres nie krótszy niż 5 lat od dnia ich nabycia. Jednak w niektórych indywidualnych interpretacjach przepisów prawa podatkowego wyrażano odmienne stanowisko. Wskazywano, że podatnik powinien prowadzić gospodarstwo rolne tylko w takim kształcie, w jakim jego nabycie objęto zwolnieniem podatkowym<sup>56</sup>. Interpretacje takie należy uznać za błędne w świetle obowiązującego przepisu ustawy podatkowej.

Stwierdzenie to może być źródłem wątpliwości, np. w sytuacji, gdy nabycie 8 ha gruntów rolnych umożliwiło powiększenie gospodarstwa rolnego i wraz z już posiadanymi przez podatnika 3 ha gruntów jego powierzchnia wyniesie 11 ha (minimalny obszar), a następnie przed upływem 5 lat od dnia ich nabycia podatnik dokona zbycia co najmniej 1 ha gruntów z posiadanych wcześniej 3 ha. W takim przypadku prowadzone przez niego gospodarstwo rolne nie będzie spełniało minimalnego limitu obszarowego z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. Obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywców gruntów, jako warunek niezbędny do skorzystania ze zwolnienia podatkowego, oznacza, że nawet czasowe przekazanie osobie trzeciej prawa do prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach (np. na podstawie umowy dzierżawy) pozbawia możliwości skorzystania z omawianego zwolnienia<sup>57</sup>. Zmiana przeznaczenia części lub całości gruntów rolnych w prowadzonym gospodarstwie rolnym (np. wydzielenie gruntów w celu

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt: II FSK 2699/18, Legalis nr 1885431.

<sup>55</sup> E. Kremer, *Podatki w rolnictwie*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 498.

<sup>56</sup> Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 18 marca 2019 r., 0111-KDIB2-2.4015.9.2019.1.HS, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>57</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20 listopada 2018 r., sygn. akt: I SA/Bd 592/18, Legalis nr 1859423.

poszerzenia drogi) przed upływem 5 lat od dnia ich nabycia także skutkuje utratą prawa do zwolnienia z podatku<sup>58</sup>.

Zwolnienie z opodatkowania możliwe jest tylko wtedy, gdy nabywca gruntów będzie prowadził gospodarstwo rolne, począwszy od dnia ich nabycia. Z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. wynika, że rozpoczęcie 5-letniego okresu prowadzenia po upływie nawet kilku dni od momentu nabycia gruntów rolnych wyłącza uprawnienie do omawianego zwolnienia podatkowego<sup>59</sup>. Ustawa o podatku od spadków i darowizn nie określa, jak należy rozumieć wyrażenie „prowadzić gospodarstwo rolne”, ani nie odsyła do odrębnej ustawy wskazującej sposób rozumienia tego wyrażenia. W tym zakresie można wykorzystać art. 6 ust. 2 u.k.u.r. stanowiący, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli: pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia w nim działalności rolniczej. „Osobistym prowadzeniem gospodarstwa rolnego” nie jest wykonywanie czynności pomocniczych przez nabywcę gruntów, polegających na doradzaniu osobie faktycznie prowadzącej to gospodarstwo<sup>60</sup>. Konkludując, prowadzenie gospodarstwa rolnego to stała i osobista działalność rolnika, mająca charakter zarówno wykonywania pracy lub innych zwykłych czynności wiążących się z tym prowadzeniem, jak i zarządzania gospodarstwem<sup>61</sup>.

Według art. 7 ust. 1 oraz 5a u.k.u.r. dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest pisemne oświadczenie osoby prowadzącej to gospodarstwo. Osoba nieprawdziwie oświadczająca podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, która zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. W piśmiennictwie wskazuje się na jej prewencyjną funkcję, uznając, że powinna ona skutecznie zabezpieczać przed składaniem fałszywych oświadczeń<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 22 czerwca 2018 r., 0111-KDIB2-2.4015.35.2018.1.MM, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 15 stycznia 2019 r., sygn. akt: II FSK 2699/18, LEX nr 2630128.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 22 marca 2018 r., sygn. akt: I SA/Kr 6/18, LEX nr 2495301.

<sup>61</sup> E. Klat-Górska, *Poświadczenie oświadczenia o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2017, nr 3, s. 65.

<sup>62</sup> K. Niekrasz-Gierejko, *Zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Nieruchomości” 2019, nr 6, s. 6.

## 5. Limit pomocy *de minimis* a prawo do zwolnienia z opodatkowania

Zwolnienie z podatku, unormowane w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., stanowi pomoc *de minimis* w rolnictwie<sup>63</sup>. Kwota zwolnienia nie może przekroczyć przysługującego podatnikowi limitu tej pomocy, ustalonej w rozporządzeniu Komisji UE. Efektem zmian dokonanych od 14 marca 2019 r. w art. 3 tego rozporządzenia było podwyższenie dopuszczalnych limitów kwotowych pomocy *de minimis*. Całkowita kwota pomocy *de minimis* przyznanej przez państwo członkowskie jednemu przedsiębiorstwu nie może przekroczyć 20 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych. Łączna kwota pomocy *de minimis* przyznanej w okresie trzech lat przez państwo członkowskie wszystkim przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych nie może przekroczyć górnego limitu krajowego wynoszącego 295 932 125 EUR. W motywie nr 8 preambuły do tego rozporządzenia wyjaśniono, że okres trzech lat należy oceniać w sposób ciągły i dla każdego przypadku nowej pomocy *de minimis* uwzględniać całkowitą jej kwotę przyznaną w ciągu danego roku oraz dwóch poprzedzających lat podatkowych. Prawodawca unijny dopuszcza stosowanie wyjątków w odniesieniu do wysokości tej pomocy udzielanej dla jednego przedsiębiorcy, która może być podwyższona do równowartości w złotych kwoty 25 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych (łączna pomoc w tym okresie dla wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych nie może przekroczyć 355 118 550 EUR). W przepisach prawa unijnego posłużono się terminem „przedsiębiorstwo”, natomiast podatnikiem podatku od spadków i darowizn jest osoba fizyczna. W odniesieniu do omawianego zwolnienia podatkowego, zawierającego w swej konstrukcji prawnej warunki dopuszczalności pomocy *de minimis* oraz prowadzenia gospodarstwa rolnego po nabyciu gruntów, uzasadnione jest stosowanie limitów tej pomocy ustalonej dla przedsiębiorstw. Nabywca gruntów (osoba fizyczna, rolnik indywidualny), zamierzający skorzystać z omawianego zwolnienia podatkowego, prowadzi określony rodzaj działalności. W doktrynie sformułowano pogląd, że ekonomiczne warunki prowadzenia działalności rolniczej oraz przyjmowane regulacje prawne zdeterminowały ewolucję pojęcia „rolnik” w kierunku terminu

---

<sup>63</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., s. 9 ze zm.).



„przedsiębiorca”, a działalność rolnicza może być uznana za działalność gospodarczą, o ile jest wykonywana zarobkowo<sup>64</sup>.

Ustalenie limitów kwotowych pomocy *de minimis* oznacza, że na państwie członkowskim spoczywa obowiązek stałej obserwacji (monitorowania) i kontroli uzyskiwanej przez dane konkretne przedsiębiorstwo pomocy *de minimis* oraz udzielania takiemu podmiotowi informacji o obowiązującym pułapie pomocy, jak i regule braku nowej pomocy w przypadku przekroczenia obowiązującego pułapu pomocy<sup>65</sup>. Do końca 2018 r. sądy i organy podatkowe prezentowały stanowisko, że w przypadku gdy kwota obliczonego podatku była wyższa od limitu pomocy *de minimis*, nie można było stosować zwolnienia od podatku. Wskazywano na konieczność pobrania całej kwoty obliczonego podatku, nawet gdyby określona jego część zawierała się w niewykorzystanym limicie pomocy *de minimis*<sup>66</sup>.

W 2019 r. zmieniono sposób interpretacji tych limitów. Trafnie ocenia się, że nie obowiązuje żaden przepis prawa materialnego zakazujący dokonywania częściowego zwolnienia podatkowego<sup>67</sup>. Wynik rozumowania argumentum *a maiori ad minus* jest jednoznaczny, tzn. skoro limit pomocy *de minimis* ma postać maksymalnej kwoty, to można również udzielić tej pomocy poniżej tego limitu, a tym samym zastosować zwolnienie tylko do wysokości tego limitu, o ile spełnione są pozostałe warunki tego zwolnienia. W konsekwencji, jeżeli wysokość zwolnienia przekroczyłaby tę kwotę, tylko nadwyżka nie zostałaby objęta zwolnieniem podatkowym<sup>68</sup>. W rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 ustalono tylko górny pułap przyznanej

---

<sup>64</sup> R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 114; Z. Truszkiewicz, *Działalność rolnicza w świetle prawa przedsiębiorców*, w: K. Małyśa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. II: *Perspektywa prywatnoprawna*, Warszawa 2022, s. 402.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z 19 stycznia 2022 r., sygn. akt: I GSK 1141/21, Legalis nr 2670232.

<sup>66</sup> Wyrok WSA w Opolu z 23 maja 2018 r., sygn. akt: I SA/Op 98/18, LEX nr 2510093; wyrok WSA w Opolu z 10 stycznia 2018 r., sygn. akt: I SA/Op 466/17, LEX nr 2445179; wyrok WSA w Gdańsku z 10 października 2017 r., sygn. akt: I SA/Gd 1134/17, LEX nr 2404410; Interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 24 maja 2017 r., 0111-KDIB4.4014.61.2017.1.MD, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>67</sup> Wyrok NSA z 13 maja 2022 r., sygn. akt: I GSK 1499/21, LEX nr 3359917; wyrok WSA w Łodzi z 31 maja 2022 r., sygn. akt: III SA/Łd 251/22, LEX nr 3356497.

<sup>68</sup> Wyrok NSA z 25 listopada 2021 r., sygn. akt: I GSK 840/21, Legalis nr 2637909; wyrok NSA z 2 września 2020 r., sygn. akt: II FSK 1422/18, Legalis nr 2491195; wyrok NSA z 7 lipca 2020 r., sygn. akt: II FSK 930/20, Legalis nr 2621312; wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt: II FSK 456/18, Legalis nr 2357345; wyrok WSA w Poznaniu z 16 listopada 2023 r., sygn. akt: I SA/Po 474/23, LEX nr 3634877.

pomocy i jest to jedyna bariera w uznaniu danej pomocy – w tym w sprawie zwolnienia podatkowego – za pomoc *de minimis*. W rozporządzeniu używa się sformułowań „całkowita kwota pomocy” oraz „pułap określony w ust. 2”, podając jednocześnie, że nie mogą one przekroczyć określonej kwoty. Należy uznać, że celem tych regulacji jest limitowanie faktycznie przyznawanej pomocy, a nie pomocy, jaka byłaby możliwa do przyznania. Jeżeli możliwy zakres zwolnienia podatkowego przekracza kwotę określoną w rozporządzeniu 1408/2013, to zwolnienia można udzielić jedynie do określonej kwoty (zwolnienie częściowe). Gdyby zamiarem prawodawcy unijnego było zakazanie udzielania pomocy *de minimis* w przypadku, gdy cała kwota możliwego zwolnienia podatkowego przekracza wartości określone w rozporządzeniu 1408/2013, kwestię tę uregulowałby wyraźnie<sup>69</sup>.

## 6. Notariusz (płatnik podatku) a zwolnienie z opodatkowania

W kontekście omawianego zwolnienia podatkowego istotny jest art. 18 u.p.s.d. stanowiący, że notariusz to płatnik podatku m.in. od dokonanej w formie aktu notarialnego darowizny oraz umowy nieodpłatnego zniesienia współwłasności lub ugody w tym przedmiocie<sup>70</sup>. Do zakresu obowiązków płatnika należy:

- prowadzenie rejestru podatku;
- pobranie należnego podatku z chwilą sporządzenia aktu notarialnego;
- wpłacenie pobranego podatku na rachunek właściwego urzędu skarbowego w terminie do 7 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym pobrano podatek, a także przekazanie w tym terminie, w formie elektronicznej, deklaracji o wysokości pobranego i wpłaconego przez płatnika podatku, w tym informacji o kwocie podatku należnego poszczególnym gminom.

Zgodnie z art. 84a ustawy – Ordynacja podatkowa<sup>71</sup> notariusz obowiązany jest do przekazywania szefowi Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) informacji o sporządzonych aktach notarialnych obejmujących czynności prawne wskazane w ustawie o podatku od spadków i darowizn. W tym

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 22 września 2021 r., sygn. akt: III FSK 188/21, Legalis nr 2610977; wyrok NSA z 22 września 2021 r., sygn. akt: III FSK 189/21, Legalis nr 2610978; wyrok NSA z 2 września 2020 r., sygn. akt: II FSK 1423/18, Legalis nr 2482207.

<sup>70</sup> K. Buk, *Notariusz jako płatnik podatków – zagadnienia wybrane*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2015, nr 1, s. 20.

<sup>71</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm., dalej: o.p.).

zakresie przekazywanie informacji następuje bez odrębnego wniosku organu podatkowego kierowanego do notariusza<sup>72</sup>. Informacje powinny być przekazywane według ustalonego wzoru<sup>73</sup> za pomocą środków komunikacji elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego służącego przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, w terminie 7 dni od dnia ich sporządzenia. W tym terminie notariusz powinien także umieścić w Centralnym Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych elektroniczny wypis aktu notarialnego w formacie umożliwiającym elektroniczne przeszukiwanie ich treści. Za umieszczenie elektronicznego wypisu aktu notarialnego w Centralnym Repozytorium notariusz pobiera od stron aktu notarialnego opłatę w wysokości 5 złotych, którą przekazuje Krajowej Radzie Notarialnej. Obowiązkiem Krajowej Rady Notarialnej jest zapewnienie niezwłocznego przekazywania, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, szefowi KAS elektronicznych wypisów aktów notarialnych umieszczonych przez notariuszy w tym repozytorium. Okres przechowywania w repozytorium aktów notarialnych wynosi 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zostały one w nim umieszczone<sup>74</sup>. Informacje przekazywane przez notariuszy pełnią istotną rolę dowodów w sprawach podatkowych. Stanowią źródło wiedzy o podmiotach stosunków prawnych oraz informują o rozmiarach zdarzeń, z którymi w przepisach prawa podatkowego związane są określone konsekwencje podatkowe<sup>75</sup>.

Wykonując obowiązki płatnika podatku, notariusz jednocześnie ma status funkcjonariusza publicznego o szczególnych kwalifikacjach w zakresie znajomości prawa. Powinien wykonywać swój zawód profesjonalnie i starannie. Odpowiada on za własne działanie lub zaniechanie, a nie za działania osób trzecich. Oświadczenie złożone przez podatnika, dotyczące wypełnienia przesłanek zwolnienia podatkowego, nie zwalnia notariusza (płatnika) z obowiązku oceny tego stanu faktycznego w kontekście obowiązków wynikających z art. 8 o.p. w związku z art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d., który wprost nawiązuje do rozporządzenia nr 1408/2013. Płatnik

<sup>72</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, s. 127.

<sup>73</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 października 2018 r. w sprawie przekazywania informacji o transakcjach oraz formularza identyfikującego instytucję obowiązującą (Dz.U. poz. 1946).

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 lutego 2023 r. w sprawie przechowywania w Centralnym Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych aktów notarialnych, zarejestrowanych aktów poświadczenia dziedziczenia i zarejestrowanych europejskich poświadczeń spadkowych (Dz.U. poz. 378).

<sup>75</sup> D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2013, s. 201.

powinien wykazać się znajomością całokształtu przepisów w zakresie przedmiotowego zwolnienia i ustalić, czy i w jakiej kwocie dalsza pomoc publiczna podatnikowi przysługuje. Ograniczenia w tym zakresie (limity pomocy *de minimis*) mają charakter indywidualny oraz ogólny (krajowy) i z jednakową uwagą powinny być weryfikowane przez płatnika. Konieczne jest nie tylko ustalenie faktów i ich ocena, ale także dokonanie ich oceny prawnej. Jeżeli notariusz (płatnik) nie wykona tych obowiązków, to będzie podlegać odpowiedzialności zgodnie z art. 30 § 1 o.p. za podatek niepobrany i niewpłacony na rachunek organu podatkowego<sup>76</sup>.

## Uwagi końcowe

W prezentowanym artykule dokonano wieloaspektowej oceny przesłanek uzasadniających zwolnienie z opodatkowania nieodpłatnego nabycia gruntów rolnych. Uzasadniono również tezę o pozafiskalnej funkcji tego zwolnienia podatkowego. Może ono być ważnym instrumentem podatkowoprawnym wpływającym na zachowania podatników wpisujące się w założenia polityki rolnej państwa. Stosowanie tej preferencji podatkowej może motywować nabywców gruntów rolnych do zachowania dotychczasowego przeznaczenia tych gruntów. Poprawa stanu struktury agrarnej, wspierana omawianym zwolnieniem podatkowym, powinna być traktowana jako szczególna rekompensata za ubytek dochodów budżetowych spowodowany stosowaniem tego zwolnienia. Prawna konstrukcja zwolnienia podatkowego wspomaga realizację konstytucyjnego standardu, według którego podstawą ustroju rolnego państwa powinny być gospodarstwa rodzinne.

Odnosząc się do badanego zwolnienia podatkowego, należy stwierdzić, że zostało ono uwarunkowane przez ustawodawcę. Jego zastosowanie wobec podatnika następuje tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie wszystkie wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. przesłanki<sup>77</sup>, a ponadto zachowany jest warunek określony w art. 4 ust. 4 u.p.s.d. W związku z tym zwalnia się z obowiązku zapłaty podatku podatnika, który:

- nabył grunty stanowiące gospodarstwo rolne w rozumieniu ustawy o podatku rolnym,
- w rezultacie tego nabycia utworzył lub powiększył gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, a jego powierzchnia nie będzie mniejsza od 11 ha i nie większa niż 300 ha,

<sup>76</sup> Wyrok NSA z 30 września 2021 r., sygn. akt: III FSK 4131/21, Legalis nr 2629100; wyrok WSA w Lublinie z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt: I SA/Lu 495/20, Legalis nr 2506902.

<sup>77</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 9 marca 2022 r., sygn. akt: I SA/Po 1078/21, LEX nr 3333672.

- będzie prowadził utworzone lub powiększone gospodarstwo rolne przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia gruntów,
- nie przekracza ustalonego limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie (a w części przekraczającej ten limit musi zapłacić podatek od nabytych gruntów),
- w chwili nabycia posiadał obywatelstwo polskie bądź jednego z państw członkowskich UE lub państw członkowskich EFTA – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub miał miejsce zamieszkania na terytorium RP lub terytorium takiego państwa.

Dokonane w 2016 r. zmiany w treści art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. doprowadziły do stanu, w którym zwiększona od tej chwili reglamentacja obrotu gruntami rolnymi może być częściowo rekompensowana efektami zwolnienia podatkowego. Oceny, czy zaistniały przesłanki uzasadniające takie zwolnienie, należy dokonać w momencie nabycia gruntów rolnych. Stwierdzenia tego nie można jednak odnosić do wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia gruntów. Weryfikacja spełnienia tego warunku może nastąpić dopiero z upływem wskazanego okresu.

Podatnik podatku od spadków i darowizn, który nie spełnia warunków uzasadniających zwolnienie z opodatkowania uregulowane w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. może być beneficjentem innych zwolnień unormowanych w przepisach tej ustawy. Po spełnieniu przesłanek o charakterze podmiotowym (więzi rodzinne) i dotyczących sposobu nabycia, a także wymogu dotrzymania terminu zgłoszenia nabycia gruntów rolnych może skorzystać odpowiednio ze zwolnienia z art. 4 ust. 1 pkt 15 u.p.s.d. lub z art. 4a u.p.s.d.

Każda ulga lub zwolnienie podatkowe to wyjątek od zasady powszechności opodatkowania. Jednak wprowadzenie omawianego zwolnienia można uzasadnić argumentami z zakresu długookresowej polityki państwa wobec sektora rolnictwa. Zwolnienie podatkowe może być instrumentem oddziaływania na kształtowanie takiej struktury agrarnej, w której będą dominowały średnie i duże gospodarstwa rolne o powierzchni odpowiadającej limitom ustalonym dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Efektem prowadzonych rozważań jest potwierdzenie tezy o pozafiskalnych motywach prawodawcy, które zdeterminowały nowelizację art. 4 ust. 1 pkt 1 u.p.s.d. nadającą aktualny kształt prawny strukturze zwolnienia z opodatkowania nieodpłatnie nabywanych gruntów rolnych. Zwolnienie to może wykorzystać każdy nabywca gruntów rolnych, a więc także niepozostający z dotychczasowym ich właścicielem w jakichkolwiek relacjach rodzinnych. Wprowadzono użyteczny podatkowoprawny bodziec wzmacniający w mikroskali zainteresowanie

podatników utrzymaniem dotychczasowego charakteru nabywanych gruntów rolnych. Przy uwzględnieniu obowiązywania trzech taryf podatkowych dla trzech grup podatników oraz wysokości stawek podatkowych od 3% do 20% korzyść w postaci zwolnienia z podatku może wynosić od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy złotych. Wysokość podatku, który ewentualnie musiałby zapłacić podatnik, który nie spełnia przesłanek uzasadniających zwolnienie z podatku, zależy od liczby nabywanych hektarów gruntów rolnych oraz ich wartości rynkowej. Z danych gromadzonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika, że w zależności od klasy gruntów rolnych ich wartość rynkowa w 2024 r. wynosi średnio od 48 800 zł za 1 ha (grunty klasy V i VI), od 66 500 zł za 1 ha (grunty klasy IIIB) oraz od 78 300 zł za 1 ha (grunty klasy I, II, IIIA). Ewentualny podatek, np. od nabywcy gruntów rolnych klasy II o powierzchni 70 ha, zaliczonego do trzeciej grupy podatkowej, to kwota 1 094 780 zł. Nabywca zaliczony do drugiej grupy podatkowej w takiej samej sytuacji byłby zobowiązany do zapłaty podatku w kwocie 656 774 zł. Możliwość zwolnienia z obowiązku zapłaty takich kwot podatków powinna wzbudzać zainteresowanie podatników. W makroskali stosowanie tego zwolnienia może być wykorzystywane jako instrument wspierający osiągnięcie optymalnego stanu struktury agrarnej w Polsce bazującego na średnich i dużych gospodarstwach rolnych.

## BIBLIOGRAFIA

- Babiarz S. (2018), *Spadek i darowizna w prawie cywilnym i podatkowym*, Warszawa.
- Bieluk J. (2023), *Kilka uwag o nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 23 lipca 2023 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Bień-Kacała A., Rakoczy B. (2015), *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 3.
- Błajer P. (2019), *Umowa sprzedaży nieruchomości rolnej po wejściu w życie ustawy z dnia 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Rejent” nr 12.
- Brzeziński B. (2013), *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk.
- Brzeziński B. (2017), *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń.
- Budzinowski R. (2002), *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Buk K. (2015), *Notariusz jako płatnik podatków – zagadnienia wybrane*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 1.
- Dacko M., Dacko A. (2014), *Poprawa struktury obszarowej polskiego rolnictwa – podejście systemowe*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” nr 2.

- Durczyńska M. (2016), *Zakres ulg w polskim systemie podatkowym*, w: H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa.
- Dziemianowicz R.I. (2011), *Ulg i zwolnienia podatkowe jako forma wsparcia rolnictwa*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. 13, z. 3.
- Dzierzbicki C. (2018), *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości rolnej*, „Rejent” nr 4.
- Felis P. (2012), *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Fortuński W., Kupis M. (2019), *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – zarys wykładu (część pierwsza)*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 2.
- Głębocki B., Kacprzak E. (2020), *Użytki rolne w strukturze użytkowania ziemi w Polsce w XXI wieku*, „Studia Obszarów Wiejskich” t. 57.
- Gomułowicz A., Małecki J. (2011), *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa.
- Jurcewicz A., Popardowski P. (2016), *Kształtowanie struktury agrarnej w Polsce – kilka refleksji na tle ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Studia Prawnicze” z. 4.
- Klat-Górska E. (2017), *Poświadczenie oświadczenia o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” nr 3.
- Kremer E. (2019), *Podatki w rolnictwie*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2008), *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Mastalski R. (2012), *Prawo podatkowe*, Warszawa.
- Mikołajczyk J., Nowak I. (2023), *Znaczenie cywilistycznego pojęcia „gospodarstwo rolne” dla potrzeb zwolnienia z ustawy o podatku od spadków i darowizn*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” nr 2.
- Morawski W. (2003), *Ulg i zwolnienia w prawie podatkowym*, Gdańsk.
- Morawski W. (2009), *Ulg i zwolnienia podatkowe*, w: B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria, instytucje, funkcjonowanie*, Toruń.
- Niekrasz-Gierejko K. (2019), *Zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, „Nieruchomości” nr 6.
- Nykiel W. (2001), *Zwolnienia podatkowe – wybrane zagadnienia teoretyczne*, w: R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora M. Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław.
- Orlewski M. (2007), *Podatkowe udogodnienia w przekazywaniu gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. 9, z. 1.
- Radzikowski K. (2014), *Ewidencja gruntów i budynków – materialnoprawny element konstrukcji podatków lokalnych czy środek dowodowy?*, „Monitor Podatkowy” nr 5.
- Radzikowski K. (2014), *Moc dowodowa ewidencji gruntów i budynków w postępowaniach dotyczących podatków lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” nr 10.
- Słomka M. (2021), *Zniesienie współwłasności nieruchomości – skutki podatkowe*, „Doradztwo Podatkowe – BISP” nr 12.

- Smoleń P. (2019), *Podatek od spadków i darowizn*, w: P. Smoleń, W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa.
- Smoleń P. (2021), *Komentarz do art. 4 ust. 1 pkt 1*, w: S. Bogucki, G. Liszewski, P. Smoleń, J. Szczygieł, K. Winiarski, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa.
- Strzelec D. (2013), *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa.
- Strzelec D. (2015), *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa.
- Szymańska E.J. (2021), *Zmiany struktury agrarnej na polskiej wsi w latach 1918–2018*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie” z. 27.
- Szymczyk P. (2018), *Zniesienie współwłasności nieruchomości – podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych (cz. II)*, „Nieruchomości” nr 3.
- Truszkiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, „Rejent” nr 1.
- Truszkiewicz Z. (2018), *Dziedziczenie i dział spadku rolnego po nowelizacji z 2016 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 1.
- Truszkiewicz Z. (2022), *Działalność rolnicza w świetle prawa przedsiębiorców*, w: K. Małyśa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. II: *Perspektywa prywatnoprawna*, Warszawa.
- Wierzbowski B. (2016), *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XIV.
- Wolański R. (2007), *System podatkowy w Polsce*, Warszawa.
- Zegar J.S. (2014), *Kwestia struktury agrarnej rolnictwa rodzinnego w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” nr 1.
- Żelazna A. (2022), *Projekt zmian do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – cz. IV*, „Nieruchomości” nr 9.





ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

Universidad de La Rioja, España  
e-mail: angel.sanchez@unirioja.es  
ORCID: 0000-0001-8196-3754

## Desafíos del derecho agrario en el contexto actual del cambio climático, transición energética y digital en España

Challenges of agricultural law  
in the current context of climate change  
and the energy and digital transformation in Spain

Sfide del diritto agrario  
nell'attuale contesto del cambiamento climatico,  
dell'energia e della trasformazione digitale in Spagna

The agri-food sector carries great economic and social importance. It is a key sector for meeting demographic challenges, combating rural depopulation and achieving territorial balance, as well as for the balance of trade itself. Strengthening the agri-food sector is necessary in order to overcome crisis situations, and to improve not only the guarantee of food supply and food security, but also the climate and environmental objectives and the decarbonisation of the economy.

**Keywords:** agricultural law, climate change, energy transformation, digital transformation

Il settore agroalimentare riveste una grande importanza economica e sociale. Si tratta di un settore chiave per affrontare le sfide demografiche, combattere lo spopolamento rurale e raggiungere l'equilibrio territoriale, è importante anche per la bilancia commerciale. È necessario rafforzare il settore agroalimentare per superare le situazioni di crisi, migliorando non solo la garanzia dell'approvvigionamento alimentare e della sicurezza alimentare, ma anche l'attuazione degli obiettivi climatici e ambientali e la decarbonizzazione dell'economia.

**Parole chiave:** diritto agrario, cambiamenti climatici, trasformazione energetica, trasformazione digitale

## Introducción

El sector agrario (incluido el pesquero) en España ha de calificarse como estratégico porque suministra alimentos a la población a precios razonables y de manera estable y además contribuye al equilibrio de la balanza comercial española que es clave para la economía nacional.

El sector agroalimentario y pesquero supone aproximadamente un 11% del PIB español, ocupa a más de 2 millones y medio de personas y proporciona seguridad alimentaria a la población. Se trata de un sector con gran importancia económica y social. Se trata de un sector fundamental para hacer frente al reto demográfico. Es fundamental para la lucha contra la despoblación rural y para alcanzar un equilibrio territorial, así como para la propia balanza comercial.

Resulta, por tanto, necesario el fortalecimiento del sector agroalimentario para adaptarlo a situaciones de crisis, mejorando no solo la garantía del suministro y seguridad alimentaria, sino también los objetivos climáticos, medioambientales y de descarbonización de la economía.

En este contexto de la lucha contra la despoblación rural y a favor del desarrollo del sector agroalimentario y pesquero, el Gobierno del Reino de España ha aprobado un plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea –NextGenerationEU– cuya componente 3 se refiere a la transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero español cuyos objetivos se centran en responder a las amenazas –que pueden calificarse a la vez como retos a superar– del sector agrario y pesquero que pueden erosionar su competitividad.

Las amenazas señaladas en el documento gubernamental<sup>1</sup> y que están afectando a la competitividad del sector agropecuario y pesquero son las siguientes:

- el déficit de inversión –pública y privada– en investigación e innovación;
- la insuficiente capitalización de las empresas agroalimentarias;
- el retraso en la incorporación de las tecnologías digitales;
- una mayor exposición a los riesgos derivados del cambio climático y de las enfermedades emergentes.

Ante tales amenazas, los retos que se plantean pasan por lograr los objetivos de la mejora de la sostenibilidad –económica, social y ambiental–, aumentar la competitividad y la resiliencia del sector agroalimentario español,

---

<sup>1</sup> De fecha 16 de junio de 2021.

así como los objetivos climáticos, medioambientales y de descarbonización del sector, todo lo cual exige realizar unas fuertes inversiones<sup>2</sup> dirigidas al fomento de la innovación, fomento de la eficacia energética y en el uso de los recursos, que contribuirán decisivamente a mejorar la resiliencia del sector agrario y la mejora de su competitividad, a la vez que contribuyen a la consecución de los objetivos de lucha contra el cambio climático, a la conservación del medio ambiente y a la descarbonización de la economía nacional.

## 1. Principales retos y objetivos a abordar

En el sector agroalimentario y pesquero se ha de invertir en investigación e innovación en la producción y en la utilización de las fuentes de energía limpias y eficientes, en infraestructuras energéticas, en la gestión de los recursos hídricos y de los residuos.

Además, se ha de revisar la normativa de sostenibilidad ambiental de la ganadería, así como la normativa referida a la nutrición sostenible de los suelos agrarios, enfocando muy particularmente en la contaminación de origen agrario.

Para lograr esos objetivos, las inversiones y reformas giran en torno a cuatro pilares fundamentales:

1) La mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en los regadíos. Se trata de mejorar la gobernanza y la gestión sostenible de los regadíos, reducir el consumo de agua en la actividad agraria –ahorro de agua<sup>3</sup>–, modernizar los regadíos mediante el uso de energías renovables (mediante una mejora de la eficiencia y sostenibilidad energética) y la reutilización de las aguas. Los sistemas de riego han de ser más eficientes para reducir la presión de las extracciones.

<sup>2</sup> Las inversiones planteadas tienen como objetivo alcanzar las metas establecidas por la PAC, la Política Pesquera Común, la Estrategia de Biodiversidad 2030, la Estrategia de la Granja a la Mesa, así como los objetivos de Desarrollo Sostenibles establecidos por la Agenda 2030 y los objetivos del Acuerdo de París. La gran mayoría de estas inversiones se adaptan especialmente a las recomendaciones específicas de la Comisión para España (CSRs) relativas al fomento de la innovación y la eficiencia energética, el mejor uso de los recursos, el respaldo a la recuperación económica, el aprendizaje digital y la transformación ecológica y digital del Sector Agrario. P. Amat Llombart, *La futura política agraria común post 2020 y algunas novedades en el derecho agrario europeo y español*, en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario en homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, Madrid 2020, pp. 19–32.

<sup>3</sup> R. Castillo Jofré, A. Álvarez Marín, G.B. Lima, *Fuentes normativas y desarrollo jurisprudencial del derecho humano al agua en América Latina*, „International Journal of Constitutional Law” 2023, vol. 21, núm. 5, pp. 1559–1588.

2) Impulsar la sostenibilidad y la competitividad de la agricultura y la ganadería<sup>4</sup>. La sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias pasa por su competitividad<sup>5</sup>, lo que requiere invertir en su eficiencia energética, agricultura de precisión y una economía circular<sup>6</sup>.

Se trata de mejorar las capacidades de lucha contra las enfermedades de los animales y las plantas, reforzando y mejorando los laboratorios agrarios de referencia, apoyando las inversiones privadas en mejora de bioseguridad de las explotaciones agrarias lo que permitirá reducir el uso de pesticidas y antimicrobianos.

Se han de mejorar las condiciones de biodiversidad en los centros de limpieza y desinfección e instalaciones de producción de material vegetal de reproducción –viveros–.

Tanto las explotaciones agrarias como las industrias agroalimentarias han de reutilizar y valorizar los residuos, reduciendo el uso de insumos y el impacto en el medio ambiente.

3) La digitalización (entendida como habilitar, mejorar o evolucionar las funciones, operaciones, modelos de gestión, y/o procesos de comunicación, aprovechando las tecnologías digitales) del sector agrario y del mundo rural

---

<sup>4</sup> Sobre el particular, L. Fabio Pastorino, *El derecho bajo el imperio de la naturaleza. ¿Crisis ambiental? ¿Crisis del derecho?* en M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario...*, pp. 407–416; M.C. Gimeno Presa (dir.), *Derecho y cambio climático: cómo abordar los eventos meteorológicos extremos*. Cizur Menor 2024; A. Sánchez Hernández, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w świetle prawa Unii Europejskiej*, en: P. Litwiniuk (dir.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej*, Varsovia 2017, pp. 477–509; idem, *La Política Agrícola de la Unión Europea. Pasado y perspectivas de futuro*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario y alimentario” 2017, t. 3, pp. 101–130; idem, *Derecho agrario y desarrollo rural: los retos alimentarios, los recursos naturales y el cambio climático*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, núm. 1, pp. 13–45; idem, *El Desarrollo Rural en la normativa de la Unión Europea*, en: F.J. Carrera Hernández (dir.), *¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea?*, Navarra 2018, pp. 281–315; idem, *Desafíos actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, pp. 27–34; idem, *Sustainable Agriculture: certain aspects in Spanish and European law*, „Agrárne Právo EÚ” 2012, núm. 12, pp. 12–22; idem, *Actividad agraria y cambio climático*, „Quaderni del Dipartimento Jonico” 2019, núm. 12, pp. 51–84.

<sup>5</sup> F. López Ramón, *La sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios*, „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” 2024, núm. 57.

<sup>6</sup> M. del M. Muñoz Amor, *El papel de la contratación pública en la economía circular*, en: J. Guillén Caramés, J.J. Lavilla Rubira, J. Jiménez de Cisneros Cid (coord.), *Los nuevos desafíos del derecho público económico: homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Madrid 2020, pp. 1019–1066.

en su conjunto. En particular la introducción de estas tecnologías digitales en los procesos de mejora de la eficiencia energética.

4) Impulsar la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero para mejorarlo y modernizarlo desde un punto de vista sostenible. Se trata de modernizar la red de reservas marinas, impulsar la investigación pesquera y acuícola –con apoyo a la formación– para lograr el desarrollo tecnológico, la innovación y la digitalización.

Los poderes públicos controlan la actividad pesquera para conservar los ecosistemas marinos e impulsaran la investigación para la formación en materia de recursos marinos.

## 2. La mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en los regadíos

En el Reino de España el recurso del agua es un bien escaso e irregular por nuestras características climáticas. Los regadíos han de adaptarse a los recursos disponibles –cada vez más escasos– a largo plazo, continuando en los esfuerzos por garantizar un uso sostenible del riego, mediante la modernización de las estructuras hidráulicas y los sistemas de riego fundamentalmente comunes mediante la Comunidad de Regantes y cuya finalidad es también medioambiental.

La modernización de los regadíos es necesaria para ahorrar agua<sup>7</sup> –estamos en España en una permanente sequía, aun cuando haya años más lluviosos que otros–. Además, resulta necesaria una mejora de la eficiencia y sostenibilidad energética en los regadíos. Se trata de poner a disposición del regante sistemas de riego más eficientes que reduzcan la presión de las extracciones establecidas para una adecuada planificación hidrológica.

Es una necesidad modernizar los regadíos y mejorar la gobernanza de los mismos, puesto que ello permitirá el desarrollo de una actividad agraria más rentable para el agricultor, lo que favorece el asentamiento de la población en el medio rural, es decir, fijar la población en el territorio, evitando el abandono de la tierra, la erosión y la desertificación, a la vez que se contribuye a preservar los ecosistemas –mediante un uso sostenible de los recursos naturales– y el patrimonio histórico-cultural rural.

Modernizar los regadíos con inversiones respetuosas con el medio ambiente permitirá alcanzar otros objetivos ambientales en las aguas superfi-

---

<sup>7</sup> M.A. Victoria, *El agua como bien común de la naturaleza y como derecho humano*, en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario...*, pp. 359–374.

ciales y subterráneas al permitir un uso sostenible de los recursos naturales: reducir la presión en aquellos regadíos que no se encuentran en buen estado ecológico, reducir también la contaminación difusa por Nitratos, así como un uso más extendido de las aguas regeneradas en la agricultura<sup>8</sup>. Con todo ello, se contribuye no sólo a la reducción de la contaminación de las aguas y del suelo por un menor uso de fertilizantes, sino también a lograr otros objetivos de la economía circular<sup>9</sup>.

Sin duda la mejora en los regadíos tendrá impacto en sostenibilidad y en la consecución de los objetivos climáticos, medioambientales y de descarbonización de la economía agraria. El impacto será directo sobre el uso eficiente del agua, con su ahorro, eficiencia y sostenibilidad energética en los regadíos.

En concreto, para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se proponen las siguientes actuaciones:

- sustituir las energías procedentes de fuentes fósiles por energías renovables,
- implantar la fertirrigación comunitaria para disminuir los fertilizantes y fitosanitarios,
- optimizar el bombeo de agua, reduciendo su consumo y utilizando energía disponible por el sistema.

Los sistemas de riego eficientes –con ahorro de agua– son fundamentalmente por goteo o aspersión, pero con sistemas digitales de control para reducir las extracciones. Además, se potencia el uso de aguas no convencionales –regeneradas y desaladas– para reducir el agua superficial y subterránea.

Las inversiones para el ahorro del agua y la mejora de la sostenibilidad y la eficiencia energética en regadíos serán con cargo al “Mecanismo de recuperación y resiliencia” financiado por la UE –NextGenerationEU–, ya que se encuentra alineado con las recomendaciones de la UE.

En cuanto a la mejora de la eficiencia y sostenibilidad en regadíos, con el objetivo de promover el ahorro de agua, la eficiencia y el ahorro energético, precisa de inversiones de modernización para que el regante pueda instalar sistemas de riego más eficiente –goteo, fundamentalmente– y en muchos casos sustituyendo aguas superficiales y/o subterráneas haciendo uso de fuentes de aguas no convencionales –regeneradas y desaladas– para lograr

---

<sup>8</sup> Para contribuir a cumplir con los objetivos marcados en la Directiva Marco del Agua, la Directiva de Nitratos y el Reglamento de Aguas regeneradas. Además, desde el aspecto penalista L. Morillas Cueva, *Protección penal del agua y medio ambiente*, en: M.J. Cazorra González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario...*, pp. 375–398.

<sup>9</sup> En línea con el Plan de Acción Europeo y la Estrategia española de economía circular.

la reducción de la presión de extracciones establecidas por la planificación hidrológica. Hay que proteger las aguas superficiales y subterráneas mediante la reducción de su extracción para riego. Ha de ahorrarse agua –menor demanda– y así, también se ahorra energía –eléctrica o renovables–, sin olvidar que hay que incluir nuevas tecnologías para conseguir el riego más eficiente.

Un ejemplo de ahorro de energía lo tenemos en la utilización de balsas de agua en cotas elevadas que, utilizando la diferencia de cota para transportar el agua, realizan la conducción por gravedad sin requerir el uso de energía. Además, en caso de necesitar energía para los bombeos, ha de sustituirse la de fuentes fósiles por energías renovables.

Por otra parte, mediante esta mejora de los regadíos se reduce la contaminación del suelo por el uso de fitosanitarios ya que el riego por aspersión o por goteo permiten una aplicación en el agua de riego de fertilizantes y fitosanitarios en las dosis estrictamente necesarias y en el momento en que el cultivo lo necesita, realizando una fertilización a la carta, limitada solo en los casos donde resulte necesario, reduciendo las dosis de fertilizantes y la reducción de fertilización inorgánica.

### **3. Impulsar la sostenibilidad y la competitividad de la agricultura y la ganadería**

**1.** La sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias pasa por su competitividad, lo que requiere invertir en su eficiencia energética, agricultura de precisión y una economía circular. En este sentido, tanto las Explotaciones Agrarias como la propia industria agroalimentaria han de reutilizar los residuos avanzando hacia esa economía circular, todo lo cual ayudará a reducir el uso de insumos y el impacto al medio ambiente.

Resulta preciso implantar nuevos sistemas de gestión de los residuos agrícolas y las deyecciones ganaderas y sus subproductos que incluyen el impulso del aprovechamiento de gases y energías renovables (placas fotovoltaicas e instalaciones de biomasa que empleen restos agrícolas de la propia explotación o de otras) como apoyo a las necesidades energéticas eléctricas y térmicas de las Explotaciones Agropecuarias, con la reducción de emisiones contaminantes de gases de efecto invernadero, mitigando el cambio climático<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> L.Á. Hernández Lozano, *Contaminación por plaguicidas de uso agrario en el agua de consumo humano*, „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” 2023, núm. 55; A. Sánchez Hernández, *La agricultura de conservación en la legislación española*, en: P. Amat Llombart (dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Valencia 2011, pp. 191–214;



Por otra parte, hay que impulsar la aplicación de agricultura de precisión y tecnologías que incluyan implementar sistemas de navegación por satélite –GNSS– y geolocalización ganadera, la recogida de datos en tiempo real mediante sensores que posibiliten de forma instantánea el guiado, registro y reacción de la maquinaria o el control y trazabilidad de los cultivos a través de imágenes satélite y sistemas de información geográfica –SIG–. Esta conectividad permitiría, v.g. la aplicación localizada de fitosanitarios mediante la inversión en dispositivos y software interconectados para mapear la parcela, caracterizar las necesidades de cultivo y así aplicar fitosanitarios en las dosis necesarias por planta en el momento oportuno, reduciendo esos productos u otros insumos con lo, además de racionalizar su uso, que se reduce el impacto ambiental<sup>11</sup>.

**2.** Pero las inversiones van más allá: han de mejorar en los laboratorios agrarios de referencia, así como mejorar las condiciones de biodiversidad en los centros de limpieza y desinfección e instalaciones de producción de material vegetal de reproducción –Viveros–.

Las inversiones tienen como objetivos mejorar las capacidades de lucha contra las enfermedades de los animales y las plantas. Para ello se reforzarán los laboratorios oficiales, pero también se requiere apoyar las inversiones de las empresas privadas en la mejora de la bioseguridad de las explotaciones, lo que permite reducir el uso de pesticidas y antimicrobianos.

**2.1.** Se precisa mejorar la capacitación y los sistemas de bioseguridad en la ganadería y fortalecer la prevención y la protección frente a las plagas de vegetales, reforzando la prevención frente a enfermedades animales y plagas de los vegetales cuya incidencia se ve incrementada por efecto del cambio climático, favoreciendo su resiliencia al mismo mediante instalaciones adecuadas para facilitar el cultivo en dichas condiciones.

También se han de reforzar los sistemas de bioseguridad en instalaciones de producción de materia vegetal de reproducción, que cumplen un papel fundamental para la obtención de materiales libres de plagas con la consi-

---

idem, *La agricultura de conservación en la legislación española*, „Estudios de Derecho Agrario 2010” 2011, pp. 297–318; idem, *Agricultura de conservación y medioambiente: aspectos jurídicos en el derecho español y de la Unión Europea*, en: E. Ulate Chacón (coord.), *Temas de Derecho Agrario Contemporáneo*, Costa Rica 2012, pp. 299–324.

<sup>11</sup> E. Moyano Estrada, *Hacia un nuevo agrarismo. Anuario de la Fundación de Estudios rurales*, Madrid 2021, pp. 20–25; idem, *Las movilizaciones agrarias, entre la unidad y la pluralidad. XXVII Informe Socioeconómico de la agricultura familiar. Anuario de la Fundación de Estudios rurales*, Madrid 2020, pp. 29–35.

guiente reducción en el uso de productos fitosanitarios. Además, se garantiza la salud de las personas impidiendo la propagación de zoonosis y una mejora en las condiciones de cría con respecto al bienestar de los animales, así como, con estas inversiones en centros de limpieza y desinfección de medios de transporte de animales vivos, se reduce en el empleo de antimicrobianos.

Las plagas y enfermedades ocasionan un grave perjuicio económico sobre el sector agropecuario por su impacto sobre la productividad agraria, la salud animal y de las personas. Por tanto, ante el impacto del cambio climático, se precisa favorecer la resiliencia mediante infraestructuras – explotaciones de material vegetal de reproducción y centros de limpieza y desinfección de medios de transporte de animales vivos (bioseguridad en viveros y mejoras estructurales en centros de limpieza y desinfección), que refuercen la prevención y la sanidad animal y vegetal.

**2.2.** Dada la importancia del contenido de materia orgánica en el suelo, para mejorarlo o mantenerlo, se impulsa una reforma legislativa relativa a la nutrición –abonado– sostenible en los suelos agrícolas y sobre contaminación de origen agrario.

La reforma ha de regular las labores de fertilización y los diferentes aportes de nutrientes a los suelos agrícolas. Se trata de hacer frente al cambio climático, reducir la contaminación de las aguas por nitratos y fosfatos de origen agrario y mejorar la calidad del aire<sup>12</sup>.

España tiene compromisos internacionales para reducir emisiones de gases de efecto invernadero, de gases contaminantes. En este sentido, en aras de conseguir este objetivo, se han de ajustar las dosis de nitrógeno aportadas a las necesidades del cultivo y ajustando los aportes nutrientes a las necesidades reales de la planta, minimizando así los excedentes y su consiguiente impacto medioambiental y la contaminación de las aguas. Se priorizará el uso de fertilizantes orgánicos para mejorar el contenido de materia orgánica del suelo, promoviendo la economía circular.

Se necesita un nuevo marco legislativo sobre la nutrición sostenible en los suelos a agrarios, contemplando también la contaminación de origen agrario<sup>13</sup>. Se regularán las labores de fertilización abordando los aportes de nutrientes a los suelos agrícolas racionalizando la fertilización para hacer

---

<sup>12</sup> Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola.

<sup>13</sup> A. Sánchez Hernández, *Sustainable Agriculture: Certain Aspects in Spanish and European Law*, en: A. Bandlerová, Z. Bohátová, M. Bumbalová (dir.), *Legal aspects of sustainable agriculture*, Nitra 2013, pp. 95–112; idem, *Actividad agraria, seguridad alimentaria y cam-*

frente al cambio climático, reduciendo la contaminación de las aguas por nitratos y fosforo de origen agrario<sup>14</sup>.

La fertilización es una labor imprescindible en la actividad agraria condicionada por el clima, el suelo. La reducción del exceso de nutrientes –fertilizantes–, sin menoscabo de la fertilidad del suelo, baja el impacto ambiental de la actividad agraria. Para mejorar la fertilización se han de ajustar las dosis de nitrógeno apartadas a las necesidades de cultivo, mediante un plan de abonado del agricultor que estará asesorado y controlado por los servicios técnicos oficiales con el fin de ajustar los aportes de nutrientes –priorizando el uso de fertilizantes orgánicos– a las necesidades reales de la planta eliminando excedentes y su consiguiente impacto medioambiental.

**2.3.** Se requiere reformas en la normativa reguladora de la sostenibilidad ambiental de la ganadería estableciendo requisitos en materia de ubicación, distancia, tamaño, condiciones sanitarias e infraestructuras de bioseguridad, medioambientales y de bienestar animal en las granjas.

España está comprometida con la protección de los suelos y las aguas frente a la contaminación por nitrógeno –ha de reducirse en la producción avícola y porcino–, y en particular en la lucha contra el cambio climático y en la reducción de emisiones contaminantes. Por tanto, el marco normativo prevendrá la contaminación con medidas de reducción de emisiones de contaminantes atmosféricos como el amoniaco, gases de efecto invernadero, y otros gases contaminantes –óxido nitroso y metano, entre otros– en granjas, principalmente, de porcino y aviar<sup>15</sup>.

Se requiere una regulación que haga posible el cálculo, seguimiento y la notificación de las emisiones en ganadería, todo ello mediante una herramienta electrónica que pueda realizar los cálculos necesarios de forma automática a partir de la información recogida. Se trata de facilitar los cálculos de emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero en granjas de porcino y aves, previendo periodos transitorios para la adaptación correspondiente de las Explotaciones agropecuarias en función de su tamaño. Además, se facilitaría otros aspectos relevantes para el medio ambiente como la huella de carbono o las emisiones de ruido y olores.

---

*bio climático*, en: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (dir.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid 2017, pp. 817–914.

<sup>14</sup> Téngase presente la Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola.

<sup>15</sup> Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas.

Se ha de revisar la normativa de ordenación de los sectores ganaderos en materia de ubicación, distancia, tamaño, condiciones sanitarias e infraestructuras de bioseguridad y bienestar animal en los sectores de porcino y avicultura.

Esta reforma normativa pretende la protección de los suelos y aguas frente a la contaminación por nitrógeno –procedente de producción avícola y porcino–, así como luchar contra el cambio climático

**2.4.** Otra modificación legislativa urgente se refiere a la normativa reguladora de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria<sup>16</sup> para, entre otras cuestiones, ampliar:

a) el ámbito de aplicación de la Ley de la cadena alimentaria tanto en el aspecto material –incluyendo las materias primas y otros productos contemplados en el Anexo I del Tratado de Funcionamiento de la UE–, así, como en el aspecto espacial –para incluir las relaciones comerciales tanto en la UE como en terceros países siempre que un operador esté en España–, ampliando las facultades de la Agencia de Información y Control Alimentarios –AICA, entidad encargada de establecer el régimen de control legal necesario–, correspondiendo a la Administración General del Estado la potestad sancionadora aunque una de las partes del contrato alimentario tenga su sede social principal en otro Estado;

b) el contenido mínimo de los contratos alimentarios, incorporando penalizaciones contractuales, excepciones por causa de fuerza mayor, así como una fórmula de mediación entre las partes en caso de ausencia de acuerdo;

c) el catálogo de prácticas comerciales desleales, v.g. salvo pacto expreso, la modificación unilateral de contratos en lo referido al volumen o devolución de productos no vendidos;

d) incorporar nuevas infracciones para alcanzar la mejor eficacia de la Ley.

#### **4. La digitalización del sector agrario y del mundo rural en su conjunto**

Resulta imprescindible la introducción de las tecnologías digitales en los procesos productivos, así como para la adopción de planes de mejora de eficiencia energética, reduciendo el impacto al medio ambiente.

---

<sup>16</sup> Más allá de la transposición de la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019.

La digitalización del sector agroalimentario y del medio rural pretende tres objetivos: la reducción de la brecha digital, el fomento del uso de datos e impulsar nuevos modelos de negocio agroalimentarios y de desarrollo empresarial en el medio rural, para promover un desarrollo rural sostenible. Es imprescindible adoptar procesos y habilidades digitales en la actividad vinculada al medio rural y el desarrollo de nuevos modelos de negocio a través de tecnologías digitales para dinamizar las zonas rurales.

Dada la estructura atomizada del sector agroalimentario en España y de toda su cadena de valor es precisa la incorporación de procesos y habilidades digitales en la actividad económica vinculada al medio rural y a su tejido social.

Las tecnologías digitales son factores clave para hacer de las zonas rurales un lugar de dinamización económica, teniendo presente que estas zonas representan un 85% del territorio del Reino de España.

La estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal pasará, entre otras, por las siguientes actuaciones:

1) Programas públicos de préstamos para pequeñas y medianas Explotaciones Agropecuarias e industrias agroalimentarias, quedando obligados los prestatarios de las ayudas a ejecutar actuaciones que no tengan efectos adversos sobre el medio ambiente (que no afecten negativamente a los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento UE 852/2020 de mitigación del cambio climático) y la acción por el clima.

2) Creación de plataformas y centros de asesores como herramientas que impulsen la transferencia de conocimientos e información con el fin de que las soluciones tecnológicas den respuesta a las necesidades de la comunidad agropecuaria para la modernización de las Explotaciones a través de la digitalización y las nuevas tecnológicas. Se trata de potenciar un sector agrario más resiliente, capaz de responder rápidamente tanto a las necesidades sociales como a los desafíos económicos y ambientales.

## **5. Impulsar la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero para mejorarlo y modernizarlo desde un punto de vista sostenible**

España se propone reforzar el control de las actividades pesqueras y de la conservación de los ecosistemas marinos, así como reforzar los medios para la investigación y la formación en materia de recursos marinos.

Se pretende un impulso a la sostenibilidad, investigación y digitalización del sector pesquero facilitando a la vez una mejor gestión pesquera y contri-

buyendo a situar la flota pesquera de España en niveles avanzados digital, tecnológica y ecológicamente, y en concreto en este último aspecto, a través del impulso de la economía circular.

El impacto de estas reformas mejora el conocimiento ecosistémico del medio marino, garantiza la sostenibilidad biológica de los stocks pesqueros, la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento socioeconómico de las comunidades del litoral, frenando la reducción del número de embarcaciones pesqueras, permitiendo también incrementar la superficie protegida como reservas marinas de interés pesquero.

Se necesita revisar el marco normativo nacional<sup>17</sup> para la regulación de la pesca sostenible en sintonía con la normativa de la UE, entre otras cosas, para modernizar y digitalizar la gestión pesquera en su conjunto, ordenar los diferentes artes, modalidades y censos de los caladeros y modernizar el control, la inspección<sup>18</sup> y el régimen sancionador para prevenir y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentaria.

Es preciso garantizar la sostenibilidad biológica de los stocks pesqueros, la conservación de la biodiversidad (incrementando la superficie protegida como reservas marinas de interés pesquero) y el mantenimiento de un tejido socioeconómico de las comunidades del litoral, frenando el descenso del número de embarcaciones en el censo de la flota pesquera, mejorando el empleo.

Se precisa una reforma legislativa pesquera que adapte los diferentes artes y modalidades, censos de los caladeros nacionales, todo ello para modernizar y digitalizar la gestión pesquera en su conjunto, sin olvidar su relación con el medio ambiente, teniendo presente las políticas y retos de la UE y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Se trata de garantizar el cumplimiento de la normativa sobre el control e inspección de la Política Pesquera Común y para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Como la viabilidad del sector pesquero y del sector acuícola pasa necesariamente por un aumento de la productividad y de su competitividad, se requiere dotarlo de recursos para el desarrollo tecnológico y la innovación a través del fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación –mejora en la eficiencia energética, desarrollo de nuevos procesos y productos, la digitalización a lo largo de toda la actividad–.

---

<sup>17</sup> Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado.

<sup>18</sup> España ha ratificado las Medidas del Estado Rector del Puerto de la FAO.

Precisamente en lo relativo a la digitalización del sector pesquero y acuícola español, hay que destacar las siguientes líneas de apoyo: dispositivos para su geolocalización, instalación de sistemas de vigilancia remota pesquera mediante cámaras y la lucha contra los descartes (consisten en la devolución al mar, tanto vivos como muertos, de los peces, aves acuáticas y cetáceos que han sido capturados en la actividad pesquera y no son adecuados para su venta), TIC'S (radioenlace radar, equipos de visión nocturna para detectar actividades no permitidas, drones para control) para la vigilancia pesquera (sistemas de registro de capturas, establecimiento de un servicio de vuelo de drones para control y vigilancia pesquera y de un sistema de vigilancia remota de las capturas), todo lo cual requiere de un aumento de la capacidad informática.

Con todas estas nuevas tecnologías se mejora la vigilancia de la actividad pesquera, asegurando su sostenibilidad medioambiental.

En lo referido al desarrollo tecnológico e innovación en el este sector, el objetivo es apoyar el crecimiento sostenible de la actividad pesquera con base en conocimientos para promover una economía circular, transformando los residuos de productos en recursos y reciclado de los materiales al final de la vida útil del producto.

La innovación pasa también por mejorar la trazabilidad de los productos pesqueros y de la acuicultura en defensa de los intereses del consumidor.

Por otra parte, hay que luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada ya que sigue siendo una de las mayores amenazas para los sistemas marinos. En línea con los compromisos adquiridos por la Comunidad Internacional en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se han de eliminar las subvenciones que favorezcan ese tipo de pesca, para lo cual se requiere vigilancia y control. Para ello, España renueva sus medios marítimos (patrulleras ligeras, mediante transferencia de la Armada española) para mejorar las labores de vigilancia sobre tales actividades pesqueras.

Por último, y no por ello menos importante, se ha de apoyar a la financiación del sector pesquero renovando la flota pesquera (las empresas pesqueras y acuícolas –precisan de apoyos para hacer frente a las importantes inversiones que han de acometer–, con destino a actuaciones relativas a la actividad pesquera sostenible, a mejorar las condiciones laborales y de seguridad de la actividad, a la digitalización de los procesos y sistemas, a la mejora de la valorización de sus productos, a la trazabilidad, a la búsqueda de nuevas presentaciones (incluyendo envases), a la eficiencia energética para que la actividad tenga menos impacto sobre el cambio climático.

## Conclusiones

1. Las necesarias inversiones en materia de sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización mejoran la sostenibilidad económica y medioambiental del sector agroalimentario y pesquero español contribuyendo a reforzar la seguridad alimentaria, principio básico de la autonomía estratégica de la UE. De este modo se garantiza el suministro de alimentos saludables a la población, incrementando la resiliencia de la UE mediante el refuerzo de la seguridad alimentaria en cuanto al suministro como a la salubridad.

2. Resulta fundamental contar con un sector agroalimentario y pesquero con los más altos niveles de seguridad alimentaria. Este sector es estratégico para garantizar los suministros de alimentos en cantidad, precio y calidad, esto es, garantizar tanto la seguridad alimentaria como el suministro alimentario.

3. Igualmente resulta prioritario el mantenimiento de los ecosistemas marinos que tienen gran importancia para la sociedad, por lo que se ha trabajado para mitigar los efectos del cambio climático, avanzando en su resiliencia. Además, el apoyo al sector pesquero y acuícola favorecerá la modernización y la competitividad de estas empresas pesqueras de la Unión Europea. Por su parte, las actuaciones en el ámbito de la vigilancia de la actividad pesquera se dirigen a la sostenibilidad de los recursos lo cual repercutirá en la adecuada autonomía estratégica de la Unión Europea, al asegurar el mantenimiento de la actividad económica y del suministro de alimentos.

4. El sector agroalimentario contribuye a la consecución de los objetivos de reducción de gases efecto invernadero, a la adaptación al cambio climático, al uso de energías renovables, a la mejora de la eficiencia energética hídrica, al uso de aguas no convencionales (regeneradas y desaladas) reduciendo el uso del agua superficial o subterránea, a los objetivos de la economía circular (reutilización del agua para riego y recuperación de cantidad de nutrientes contenidos en las mismas para aplicarlos a los cultivos mediante la técnica de la fertirrigación, reduciendo la necesidad de aplicación de abonos inorgánicos) y a la mejora de la biodiversidad (protegiéndola y restaurándola).

5. La utilización y desarrollo de las tecnologías de precisión en los procesos productivos agropecuarios (fertilización racional y aplicados a distancia de cursos de agua, plan de abonado controlado ajustado a las necesidades) permiten que los procesos productivos sean más respetuosos con el medio ambiente usando más eficientemente los recursos naturales. Los sistemas



productivos en cuanto a la gestión de residuos y subproductos se encaminan a la economía circular, lo que reduce la liberación de gases efecto invernadero y partículas contaminantes a la atmósfera, al agua y al suelo, contribuyendo así a mitigar los efectos de estas actividades sobre el cambio climático.

6. Con la sostenibilidad, investigación, innovación y digitalización del sector pesquero se pretende la protección de la biodiversidad, evitando su pérdida por la sobrepesca. Se gestionarán las pesquerías con base a información científica obtenida con buena tecnología para garantizar la sostenibilidad del recurso y el establecimiento de reservas marinas.

Para conseguir todo ello, se realizará vigilancia de la actividad pesquera que contará con herramientas más eficientes energéticamente (energías de menos impacto sobre el cambio climático).

## BIBLIOGRAFÍA

- Amat Llombart P. (2020), *La futura política agraria común post 2020 y algunas novedades en el derecho agrario europeo y español*, en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario en homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, Madrid.
- Castillo Jofré R., Álvez Marín A., Lima G.B. (2023), *Fuentes normativas y desarrollo jurisprudencial del derecho humano al agua en América Latina*, „International Journal of Constitutional Law” vol. 21, núm. 5.
- Fabio Pastorino L. (2023), *El derecho bajo el imperio de la naturaleza. ¿Crisis ambiental? ¿Crisis del derecho?* en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario en homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, Madrid.
- Gimeno Presa M.C. (dir.) (2024), *Derecho y cambio climático: cómo abordar los eventos meteorológicos extremos*, Cizur Menor.
- Hernández Lozano L.Á. (2023), *Contaminación por plaguicidas de uso agrario en el agua de consumo humano*, „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” núm. 55.
- López Ramón F. (2024), *La sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios*, „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” núm. 57.
- Morillas Cueva L. (2020), *Protección penal del agua y medio ambiente*, en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et al. (coord.), *Estudios de derecho agrario en homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, Madrid.
- Moyano Estrada E. (2020), *Las movilizaciones agrarias, entre la unidad y la pluralidad, XXVII Informe Socioeconómico de la agricultura familiar*, „Anuario de la Fundación de Estudios rurales”.
- Moyano Estrada E. (2021), *Hacia un nuevo agrarismo*, „Anuario de la Fundación de Estudios rurales”.
- Muñoz Amor M. del M. (2020), *El papel de la contratación pública en la economía circular*, en: J. Guillén Caramés, J.J. Lavilla Rubira, J. Jiménez De Cisneros Cid (coord.), *Los*

- nuevos desafíos del derecho público económico: homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Madrid.
- Sánchez Hernández A. (2011), *La agricultura de conservación en la legislación española*, „Estudios de Derecho Agrario 2010”.
- Sánchez Hernández A. (2011), *La agricultura de conservación en la legislación española*, en: P. Amat Llombart (dir.), *Derecho Agrario, Agroalimentario y del Desarrollo Rural*, Valencia.
- Sánchez Hernández A. (2012), *Agricultura de conservación y medioambiente: aspectos jurídicos en el derecho español y de la Unión Europea*, en: E. Ulate Chacón (coord.), *Temas de Derecho Agrario Contemporáneo*, Costa Rica.
- Sánchez Hernández A. (2012), *Sustainable Agriculture: certain aspects in Spanish and European law*, „Agrárne Právo EÚ” núm. 12.
- Sánchez Hernández A. (2013), *Sustainable Agriculture: Certain Aspects in Spanish and European Law*, en: A. Bandlerová, Z. Bohátová, M. Bumbalová (dir.), *Legal aspects of sustainable agriculture*, Nitra.
- Sánchez Hernández A. (2017), *Actividad agraria, seguridad alimentaria y cambio climático*, en: E. Muñiz Espada, P. Amat Llombart (dir.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid.
- Sánchez Hernández A. (2017), *Derecho agrario y desarrollo rural: los retos alimentarios, los recursos naturales y el cambio climático*, „Przegląd Prawa Rolnego” núm. 1.
- Sánchez Hernández A. (2017), *La Política Agrícola de la Unión Europea. Pasado y perspectivas de futuro*, „Revista Iberoamericana de Derecho agrario y alimentario” t. 3.
- Sánchez Hernández A. (2017), *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w świetle prawa Unii Europejskiej*, en: P. Litwiniuk (dir.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej*, Varsovia.
- Sánchez Hernández A. (2018), *Desafíos actuales del Derecho Agrario: entre las experiencias locales y las estrategias globales*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Sánchez Hernández A. (2018), *El Desarrollo Rural en la normativa de la Unión Europea*, en: F.J. Carrera Hernández (dir.), *¿Hacia una nueva gobernanza económica de la Unión Europea?*, Navarra.
- Sánchez Hernández A. (2019), *Actividad agraria y cambio climático*, „Quaderni del Dipartimento Jonico” núm. 12.
- Victoria M.A. (2020), *El agua como bien común de la naturaleza y como derecho humano*, en: M.J. Cazorla González, A.M. Pérez Vallejo, A. Paños Pérez et. al. (coord.), *Estudios de derecho agrario en homenaje al profesor D. Ramón Herrera Campos*, Madrid.



**TOMASZ SROGOSZ**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Polska  
e-mail: tsrogosz@afm.edu.pl  
ORCID: 0000-0001-9753-8920

## **Rolnictwo rodzinne w prawie międzynarodowym\***

Family farming in international law

L'agricoltura familiare nel diritto internazionale

Thirty years ago, Professor Aleksander Lichorowicz wrote about family farming in the age of expanding agribusiness. The topic is still relevant today, both from the perspective of national, EU and international law. However, it has not been considered in the Polish literature from the perspective of an internationalist lawyer. In particular, it is therefore worth asking the question of the impact of national laws on the domestic policy towards family farming? The article undertakes an analysis of the WTO's agricultural law and policy and their impact on the activities of the Bretton Woods and IFAD institutions. At the same time, initiatives standing in opposition to the concept of agribusiness promoted within the WTO are presented. Of importance here is the identification of the impact of Via Campesina on the development of soft law under the auspices of the UN and FAO. It turns out that the development of soft instruments contributes to the growing importance of family farming at the international level, which does not necessarily entail a break with the direction pushed by the WTO. The remedy for this state of affairs would be to consider developing an international agreement on the protection of family farming.

**Keywords:** family farming, international law, agribusiness, World Health Organisation, Via Campesina

Trent'anni fa il Professor Aleksander Lichorowicz ha affrontato la problematica dell'agricoltura familiare all'epoca dell'agroindustria in fase di sviluppo. Al giorno d'oggi l'argomento è sempre di attualità, sia dal punto di vista del diritto nazionale, comunitario sia internazionale. Nella letteratura polacca non è stato ancora inquadrato dal punto di vista di un

---

\* Artykuł dedykowany prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi z okazji jubileuszu 85-lecia urodzin.

giurista internazionalista. In particolare vale la pena porsi la domanda riguardante l'impatto del diritto all'autodeterminazione dei popoli sulla politica nazionale concernente l'agricoltura familiare. Nell'articolo ad analisi è stata sottoposta la legislazione e la politica agricola dell'OMC e il loro impatto sull'operato delle istituzioni di Bretton Woods e dell'IFAD. Sono state anche presentate iniziative contrarie all'idea di agroindustria promossa in seno all'OMC. Risulta anche importante determinare l'impatto di Via Campesina sullo sviluppo della soft law sotto gli auspici dell'ONU e della FAO. Come si può osservare lo sviluppo di strumenti non vincolanti contribuisce ad aumentare l'importanza dell'agricoltura familiare a livello internazionale, il che non equivale necessariamente a una rottura con la direzione imposta dall'OMC. Un rimedio a questo stato di cose potrebbe essere l'idea di sviluppare un accordo internazionale in materia di tutela dell'agricoltura familiare.

**Parole chiave:** agricoltura familiare, diritto internazionale, agroindustria, Organizzazione Mondiale della Sanità, Via Campesina

---

## Wstęp

Problematyka rolnictwa rodzinnego była dotąd kojarzona przede wszystkim jako domena prawa krajowego lub unijnego. Z pewnością tak jest, biorąc pod uwagę to, że status gospodarstw rodzinnych – w tym ich pojęcie, wewnętrzna struktura organizacyjna, dziedziczenie czy polityka strukturalna – regulowany jest na poziomie państwowym. Jednak postępująca globalizacja handlu produktami rolnymi i związany z nią rozwój międzynarodowego prawa rolnego powodują, że rolnictwo w coraz większym stopniu podlega oddziaływaniu prawa międzynarodowego publicznego, zarówno w postaci *hard law*, jak i *soft law*. W literaturze poświęconej międzynarodowemu prawu rolnemu zwraca się nawet uwagę na to, że rolnictwo rodzinne w XXI wieku jest głównym filarem światowego bezpieczeństwa żywnościowego<sup>1</sup>.

Istotne znaczenie rolnictwa rodzinnego podkreślał Profesor Aleksander Lichorowicz, który zajmował się tym zagadnieniem z pozycji polskiego prawnika agrarysty, nawiązując zarazem do rozwiązań ustawowych przyjętych w innych państwach<sup>2</sup>. Zauważał przy tym zjawisko ścierania się „w polityce i ekonomice rolnej świata zachodniego” dwóch modeli gospodarstwa rolnego: modelu przedsiębiorstwa rolnego (*agribusiness*) i modelu gospo-

---

<sup>1</sup> H. Johnson, *International Agricultural Law and Policy: A Rights-Based Approach to Food Security*, Cheltenham 2018, s. 19.

<sup>2</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; idem, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego*, „Rejent” 1996, nr 7/8, s. 31–50.

darstwa rodzinnego. Według niego ten pierwszy jest właściwy dla krajów anglosaskich, a drugi przeważa w Europie Zachodniej, zarówno w krajach romańskich, jak i w krajach grupy germańskiej<sup>3</sup>. Na temat różnic między tymi modelami pisał następująco: „model przedsiębiorstwa rolnego bazuje na dużych jednostkach produkcyjnych, o charakterze anonimowym, działających najczęściej jako podmioty prawa handlowego; natomiast rodzinny model gospodarstwa rolnego bazuje na jednostkach mniejszych powiązanych z konkretną rodziną rolniczą i bazujących na jej pracy”<sup>4</sup>. Wskazywał pozytywne i negatywne cechy gospodarstwa rodzinnego. Do pierwszych zaliczył m.in.: odporność na fluktuacje cen na rynku, elastyczność produkcji odpowiadającą interesom ochrony środowiska i potrzebom rynku rolnego, brak anonimowości, poczucie odpowiedzialności za losy rolnictwa, utrzymanie i ugruntowanie elementów narodowych w gospodarce danego kraju, mniejszy koszt związany z popieraniem rozwoju rolnictwa rodzinnego. Do drugich zaliczył natomiast: słabość kapitałową, słabą podatność na specjalizację produkcji, małą liczbę rąk do pracy i brak środków finansowych na uzupełnianie ich siłą najemną, wyższy jednostkowy koszt produkcji, mniejszą podatność na rozwijające się różnorodne formy kooperacji produkcyjnej w rolnictwie<sup>5</sup>.

Zdając sobie sprawę z tego, że polityka rolna należy do kompetencji ustawodawczych państw oraz kompetencji Unii Europejskiej dzielonych z państwami członkowskimi, nie można zapominać o wpływie prawa międzynarodowego publicznego. Okazuje się bowiem, że w porządku międzynarodowoprawnym funkcjonuje pojęcie *family farming*. Należy więc się zastanowić, w jakim stopniu normy prawa międzynarodowego i dokumenty o statusie *soft law* mogą oddziaływać i czy w ogóle oddziałują na politykę rolną państw, w tym Polski, oraz Unii Europejskiej. Celem artykułu jest odpowiedź na pytania: Czy na poziomie międzynarodowoprawnym dostrzeżono zalety rolnictwa rodzinnego, czy wręcz przeciwnie – forsuje się model przedsiębiorstwa rolnego (*agribusiness*)? Czy nie należy zastanowić się nad opracowaniem wielostronnej umowy międzynarodowej w sprawie rolnictwa rodzinnego? Wobec tak postawionego celu w pierwszej kolejności należy poddać analizie uregulowania Światowej Organizacji Handlu, a przede wszystkim porozumienia w sprawie rolnictwa<sup>6</sup>. Mimo że nie dotyczą one *explicite* kształtowania ustroju rolnego w państwach członkowskich WTO,

<sup>3</sup> A. Lichorowicz, *Status prawny...*, s. 11.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 11–13.

<sup>6</sup> Agreement on Agriculture, Marrakesh 15.4.1994, Agreement establishing the World Trade Organization, annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 410 (Dz. U. z 1996 r., Nr 9, poz. 54).

to na ich podstawie można określić kierunek polityki WTO w tym zakresie. Następnie warto sięgnąć do innych dokumentów międzynarodowych, opracowanych głównie w ramach Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). Nie można przy tym jednak zapominać, że dyskusja na temat rolnictwa rodzinnego została podjęta na forum międzynarodowym z inicjatywy Via Campesina, która stanęła w opozycji do WTO.

## 1. Światowa Organizacja Handlu

Do Rundy Urugwajskiej GATT (1986–1994) rolnictwo pozostawało poza sferą zainteresowania światowych inicjatyw zajmujących się handlem międzynarodowym. Dopiero w ramach negocjacji prowadzonych podczas Rundy, przede wszystkim za namową Stanów Zjednoczonych, zdecydowano się na „ustanowienie rzetelnego i opartego na prawach rynku systemu handlu rolnego” oraz „podjęcie procesu reform poprzez negocjacje zobowiązań dotyczących protekcji i wsparcia oraz ustanowienia wzmocnionych i skuteczniejszych reguł i dyscyplin GATT”. Zakładanym celem regulacji dotyczących rolnictwa miało być osiągnięcie istotnej i stopniowej redukcji protekcji i wsparcia w sektorze rolnym, realizowanej w uzgodnionym czasie i prowadzącej do złagodzenia restrykcji oraz zakłóceń na światowych rynkach rolnych<sup>7</sup>. Podejście Stanów Zjednoczonych do rolnictwa w wymiarze globalnym (w WTO mówi się o *global agriculture*<sup>8</sup>) prezydent George W. Bush przedstawiał następująco: „Chcę, żeby Ameryka wyżywiła świat; tracimy kilka wspaniałych możliwości, nie tylko na naszej półkuli, ale na całym świecie; są to możliwości dla ludzi, którzy zarabiają na życie... to są możliwości dla ludzi pracy”<sup>9</sup>. W wypowiedzi Busha można było między wierszami dostrzec wsparcie interesów amerykańskich korporacji transnarodowych trudniących się produkcją i dystrybucją płodów rolnych i żywności. Podnosi się, że opracowywane na przełomie lat 80. i 90. XX wieku założenia porozumienia WTO w sprawie rolnictwa faworyzowały i promowały agrobiznes w postaci dominujących na rynku globalnym przed-

<sup>7</sup> Zob. preambułę do porozumienia WTO w sprawie rolnictwa. Por. T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 176–177.

<sup>8</sup> Sz.E. Késmárki-Gally, L. Fenyvesi, *Tendencies and Challenges in Global Agriculture*, „Problems of World Agriculture” 2012, nr 12 (3), s. 47–53.

<sup>9</sup> Public Papers of the Presidents of the United States: George W. Bush, 2001, s. 694–697; Remarks to Agricultural Leaders, 18.06.2001, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2001-book1/html/PPP-2001-book1-doc-pg694.htm> [dostęp: 22.02.2024].

siębiorstw rolnych (np. Phillip Morris, Cargill, Nestle, Procter & Gamble, Unilever)<sup>10</sup>.

Forsowanym przez Stany Zjednoczone założeniem porozumienia WTO w sprawie rolnictwa była liberalizacja handlu (dlatego można stwierdzić, że porozumienie, wbrew nazwie, nie odnosi się *stricte* do rolnictwa, lecz do rynku rolnego, czyli handlu produktami rolnymi). Środkami prowadzącymi do tak określonego celu, czyli otwarcia krajowych rynków rolnych, miały być: 1) stopniowa redukcja barier protekcyjnych związanych z taryfami oraz minimalnymi i obecnymi kontyngentami handlowymi; 2) ograniczanie wsparcia krajowego dla rolnictwa, które miałyby zakłócać międzynarodowy obrót produktami rolnymi; 3) stopniowa redukcja subsydiów wywozowych<sup>11</sup>.

W doktrynie oraz w środowiskach rolniczych podnosi się, że porozumienie WTO w sprawie rolnictwa doprowadziło w istocie do przekształcenia produkcji żywności w biznes, który został w znacznej mierze zawłaszczony przez nieliczne podmioty funkcjonujące na rynku. Z jednej strony wskazuje się, że porozumienie nie sprzyja rozwojowi rodzimego rolnictwa w państwach półkuli południowej, czyli regionach postkolonialnych (niegdyś nazywanych Trzecim Światem). Z drugiej strony zarzuca się, że prowadzi ono do ekspansji przedsiębiorstw rolnych (agrobiznesu) kosztem funkcjonowania rolnictwa rodzinnego<sup>12</sup>. Przyczyną tego stanu były trzy wspomniane wyżej filary porozumienia WTO w sprawie rolnictwa.

Pisząc o polityce WTO dotyczącej rolnictwa, należy wspomnieć o instrumentach, które były przedmiotem Rundy Urugwajskiej, lecz zostały ujęte w innych umowach międzynarodowych<sup>13</sup> – o środkach sanitarnych i fitosanitarnych oraz o prawie własności intelektualnej. Krajowe środki sanitarne i fitosanitarne, tak jak opłaty taryfowe, wsparcie krajowe dla rolnictwa i subsydia eksportowe, były traktowane w dobie GATT jako bariery

---

<sup>10</sup> M. Ritchie, K. Dawkins, *WTO Food and Agricultural Rules: Sustainable Agriculture and Human Rights to Food*, „Minnesota Journal of Global Trade” 2000, t. 9, s. 16.

<sup>11</sup> T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo...*, s. 177.

<sup>12</sup> A. Mittal, M. Kawaai, *Freedom to Trade? Trading Away American Family Farms*, <https://www.oaklandinstitute.org/freedom-trade-trading-away-american-family-farms> [dostęp: 23.02.2024].

<sup>13</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 493 (Dz.U. z 1996 r., Nr 9, poz. 54); Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (as amended on 23 January 2017), Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, UNTS vol. 1869, s. 299 (Dz.Urz. UE L 336 z 1994 r., s. 214).



protekcjonistyczne w handlu artykułami rolnymi. Warunkiem liberalizacji globalnego rynku rolnego było więc poddanie środków sanitarnych i fitosanitarnych mechanizmom międzynarodowym (m.in. w ramach Komisji Codex Alimentarius FAO/WTO oraz Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt). Równocześnie z liberalizacją handlu postępowała kumulacja uprawnień związanych z uprawą roślin i hodowlą zwierząt w centrach korporacji rolniczych o charakterze międzynarodowym. Przejawem takiego procesu był rozwój własności intelektualnej w rolnictwie, zapoczątkowany przez międzynarodową konwencję o ochronie nowych odmian roślin<sup>14</sup>, a kontynuowany przez WTO na podstawie porozumienia TRIPS.

Powyższa polityka WTO skutkowałą radykalnym spadkiem cen produktów rolnych, który prowadził z kolei do zmniejszenia dochodów gospodarstw rolnych. Rolnicy zostali zmuszeni do powiększania swoich areałów i większego zużycia środków chemicznych w produkcji<sup>15</sup>. Kryzys gospodarstw rolnych pogłębiało jeszcze ograniczanie wsparcia państwowego. Można zatem stwierdzić, że instrumenty WTO wiązały się z osłabieniem pozycji rolnictwa rodzinnego na rynku z korzyścią dla agrobiznesu i szkodą dla ekosystemów<sup>16</sup>. Wniosek taki potwierdzają badania przeprowadzone na zlecenie FAO<sup>17</sup>. Wypieranie rolnictwa rodzinnego przez agrobiznes stworzyło dodatkowo warunki dla procederu, który znany jest pod nazwą *land grabbing*<sup>18</sup>. Poza tym zubożenie gospodarstw rodzinnych i rosnąca siła ponadnarodowych korporacji rolnych wynikała nie tylko z liberalizacji handlu, ale także z monopolizacji własności intelektualnej. Rosnące ceny opatentowanych przez

---

<sup>14</sup> International Convention for the Protection of New Varieties of Plants, Paris 2.12.1961, zrewidowana w Genewie 10.11.1972, 23.10.1978 i 19.03.1991 (Dz.Urz. UE, 22.7.2005, L 192/63).

<sup>15</sup> M. Ritchie, K. Dawkins, *WTO Food...*, s. 21–22.

<sup>16</sup> V. Faraoni, *Rethinking the Right to Food: How the Food Sovereignty Movement (Via Campesina) Challenges the Human Rights System*, Padova 2021, s. 21.

<sup>17</sup> FAO Symposium On Agriculture, Trade And Food Security: Issues And Options In The Forthcoming Wto Negotiations From The Perspective Of Developing Countries, Geneva, 23–24 September 1999, SESSION II b: Experience with the implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture – developing country experiences (based on case studies), Paper No. 3, Synthesis of country case studies, <https://www.fao.org/3/x3065E/x3065E.htm> [dostęp: 25.02.2024].

<sup>18</sup> A. Łukaszewicz, *Grabież ziem uprawnych (land grabbing) jako nowa forma imperializmu*, „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 4 (157), s. 36–52; R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 147–156; L. Cotula, S. Vermuelen, R. Leonard, J. Keeley, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, FAO-IIED-IFAD 2009.

te korporacje (np. Monsanto) nasion i odmian roślin były nieosiągalne dla gospodarstw rodzinnych, szczególnie w państwach Południa<sup>19</sup>.

Chociaż instrumenty WTO nie dotyczyły bezpośrednio polityki strukturalnej w rolnictwie krajowym, lecz handlu międzynarodowego, to pośrednio miały i mają znaczący wpływ na ustrój gospodarstw rolnych w poszczególnych państwach. W ostatnich latach WTO stara się nieco złagodzić swą retorykę, co w żadnym razie nie jest sygnałem zmiany polityki organizacji. Jest to raczej nic nieznaczący ukłon w stronę inicjatyw międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwracających coraz większą uwagę na problem kryzysu rolnictwa rodzinnego w skali globalnej. Pod auspicjami WTO zorganizowano np. 2 października 2014 r. konferencję pt. „Trade and family farming – opportunities and challenges”. Ciekawe jest to, że kwestia gospodarstw rodzinnych traktowana jest przez WTO jako „nowe i konstruktywne” wyzwanie w stosunku do „starych” problemów rolnictwa. W umiejętny sposób odwrócono pod auspicjami WTO podejście do rolnictwa – model przedsiębiorstwa rolnego jest czymś normalnym i „starym”, natomiast model gospodarstwa rodzinnego „wyzwaniem na przyszłość” i czymś „nowym”!<sup>20</sup>

## 2. System Bretton Woods i IFAD

Analizując globalne podejście do rozwoju rolnictwa, należy przyjrzyć się instytucjom międzynarodowym, które realizują funkcje operacyjne w ra-

<sup>19</sup> C. Correa, *TRIPS-related Patent Flexibilities and Food Security: Options for Developing Countries. Policy Guide*, QUNO-ICTSD 2012, s. 2, <https://quno.org/resource/2012/9/trips-relatedpatent-flexibilities-and-food-security-options-developing-countries>; O. de Schutter, *Seed Policies and the Right to Food: Enhancing Agrobiodiversity and Encouraging Innovation. A/64/170. Report presented to the UN General Assembly (64<sup>th</sup> session)*, 2009; E.K. Oke, *Do Agricultural Companies that Own Intellectual Property Rights on Seeds and Plant Varieties have a Right-to-Food Responsibility?*, „Science, Technology & Society” 2020, t. 25, s. 146.

<sup>20</sup> Therefore, the issue of family farming can help to break up with the old, hardened conflict lines and bring the discussion about trade and agriculture on a new, constructive base ([https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum14\\_e/pf14wks\\_e/ws21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum14_e/pf14wks_e/ws21_e.htm) [dostęp 26.01.2024]). Co ciekawe, czworo prelegentów nie miało nic wspólnego z rolnictwem rodzinnym; przykładowo jeden z nich, Luis Miguel Etchevehere, były minister rolnictwa Argentyny, jest prawnikiem, dyrektorem argentyńskiej gazety, przedsiębiorcą na rynku nieruchomości i na rynku rolnym; za jego kadencji doszło do zamknięcia wielu gospodarstw rolnych na skutek kryzysu hodowlanego; podczas kontroli prowadzonych w jego przedsiębiorstwach rolnych wykryto wiele nieprawidłowości, w tym proceder pracy przymusowej (<https://www.minutouno.com/economia/campo/detectan-trabajadores-negro-s-del-titular-la-sociedad-rural-argentina-n324517> [dostęp: 26.02.2024]).

mach programów, funduszy i projektów. Stworzone po II wojnie światowej mechanizmy współpracy międzynarodowej na czele z Organizacją Narodów Zjednoczonych tworzą bowiem system naczyń połączonych, do którego należy zaliczyć: WTO, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa. Z tego wynika, że instytucje o kompetencjach operacyjnych, czyli organy Bretton Woods i IFAD, w istocie działają w ramach koncepcji rolnictwa i handlu produktami rolnymi wypracowanej przez WTO. Takie założenie znalazło zresztą wyraz w normie prawnej wynikającej z art. III ust. 5 porozumienia ustanawiającego WTO, w którym określono obowiązek współpracy WTO z instytucjami Bretton Woods „w celu osiągnięcia większej spójności w globalnej polityce ekonomicznej”<sup>21</sup>. Na tej podstawie WTO zawarła porozumienia o współpracy z Bankiem Światowym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym<sup>22</sup>.

W konsekwencji zarówno Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jak i Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa uwzględniają w swojej działalności koncepcję liberalizacji handlu produktami rolnymi w skali globalnej wypracowaną podczas Rundy Urugwajskiej. Nie wynika to wprost z dokumentów tych instytucji, ale raczej z analizy programów, projektów i funduszy przez nie realizowanych. Mimo że public relations tych instytucji zakłada od pewnego czasu wsparcie dla biedniejszych gospodarstw rodzinnych<sup>23</sup>, to największe środki finansowe nadal przeznaczane są na rozwój agrobiznesu. W dokumentach i polityce Banku Światowego wyjaśniono to w następujący sposób: „tam, gdzie praktykuje się już uprawę drobnorolną, inwestycje na dużą skalę mogą generować duże korzyści, zapewniając dostęp do rynków i technologii; w Meksyku niektórzy wiele inwestorzy (Nestlé, Bimbo, Maseca, Comercial Mexicana, Monsanto i Pepsi) zwiększyli dostęp do pakietów technicznych i rynków poprzez partnerstwa z grupami lokalnymi; w rezultacie poprawiły się warunki życia uczestniczących społeczności [...]”<sup>24</sup>. Międzynarodowa Korporacja Finansowa, afiliowana przy Banku Światowym, przeznacza rocznie około 3 bilionów

<sup>21</sup> Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Marrakesh 15.04.1994, UNTS vol. 1867, s. 3 (Dz. U. z 1995 r., Nr 98, poz. 483).

<sup>22</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/wto\\_wb\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_wb_e.htm) [dostęp: 27.02.2024].

<sup>23</sup> The International Year of Family Farming. IFAD's Commitment and Call for Action, <https://www.ifad.org/documents/38714170/40321474/IYFF.pdf/9d048637-367f-4015-a71d-5cd791d3b81c> [dostęp: 27.02.2024].

<sup>24</sup> K. Deininger, D. Byerleewith, J. Lindsay, A. Norton, H. Selod, M. Sticklers, *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington DC 2011, s. 67.

dolarów na projekty związane z agrobiznesem<sup>25</sup>. W konsekwencji nieuniknione jest finansowanie projektów wspierających transnarodowe korporacje rolnicze i spożywcze w ramach projektów Banku Światowego, nawet – jak to ukazał powyższy fragment publikacji *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* – kiedy na pierwszy rzut oka projekt dotyczy rolnictwa rodzinnego. Co więcej, zarzuca się, że projekty Banku Światowego doprowadziły do bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia ponad 3 milionów ludzi, przede wszystkim na skutek przymusowych wysiedleń z rodzinnych ziem. Za przykład podaje się projekty „The Chad Cameroon Pipeline Project” oraz „The Lesotho – South Africa Water project”<sup>26</sup>. Naruszanie praw społeczności lokalnych, w tym interesów gospodarstw rodzinnych, zdarzało się także w praktyce IFAD. Projekt „Vegetable Oil Development” zakładał np. podniesienie zdolności produkcyjnych lokalnych producentów i zwiększenie zaopatrzenia lokalnych społeczności w warzywa<sup>27</sup>. Fakty przedstawiały się jednak inaczej. Podczas realizacji doszło do: naruszenia prawa ludów tubylczych do własności (ziemi), pozbawienia ich dostępu do zasobów naturalnych i energii, pogorszenia sytuacji życiowej, w tym związanej z zatrudnieniem, wzrostu cen ziemi, destrukcji lokalnej ekonomii, naruszenia prawa do zdrowia poprzez używanie środków chemicznych w hodowli roślin, znaczącego pogorszenia bezpieczeństwa żywnościowego, utraty dziedzictwa kulturowego, zaniku bioróżnorodności oraz grabieży lasów<sup>28</sup>.

### 3. La Via Campesina

Równoległe z koncepcją liberalizacji międzynarodowego rynku rolnego rodził się wiejski ruch „antyliberalny”, szczególnie w Ameryce Południowej. Cięcia wydatków na dofinansowanie rolnictwa ze strony państw Ameryki

<sup>25</sup> <https://www.ifc.org/en/what-we-do/sector-expertise/agribusiness-forestry> [dostęp: 27.02.2024].

<sup>26</sup> N. Gulali, *The World Bank in Africa: An Analysis of World Bank Aid and Programmes in Africa and Their Impact*, <https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2018/12/1-The-World-Bank-in-Africa-An-analysis-of-World-Bank-aid-and-programmes-in-Africa-and-their-impact.pdf> [dostęp 27.02.2024]; T. Srogosz, *Political Rights in Law and Practice of the World Bank*, w: B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Bauknecht, G. Dammacco (red.), *Human Rights, Spiritual Values and Global Economy*, South Jordan 2011, s. 145–152.

<sup>27</sup> <https://www.ifad.org/en/web/ioe/evaluation/asset/39826902> [dostęp: 23.09.2019].

<sup>28</sup> *A Study on Land Grabbing Cases in Uganda*, National Association of Professional Environmentalists, Uganda 2012, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_3823.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3823.pdf) [dostęp: 23.09.2019]; T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo...*, s. 105–106.

Łacińskiej w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, z jednej strony związane z ubożeniem budżetów, z drugiej – z postępowaniem polityki neoliberalnej, zmobilizowały rolników do działania, w tym tworzenia załączków ruchów przekraczających granice jednego państwa. Konsolidacja inicjatyw chłopskich nasiliła się jeszcze po powstaniu WTO. Ich założenia opierały się na połączeniu idei antyliberalnych i antykorporacyjnych z tradycją myśli antykolonialnej i tubylczej, w której istotną rolę odgrywała harmonia z Naturą. Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że złożony z rolników, studentów, tubylców i nauczycieli rodzący się ruch chłopski miał ekologiczne oblicze i przeciwstawiał się uprzemysłowionej wizji rolnictwa forsowanej przez państwa rozwinięte i korporacje ponadnarodowe<sup>29</sup>.

Pierwsza konferencja La Via Campesina odbyła się w maju 1993 r. w Mons (Belgium). Jej uczestnicy ustalili, że głównym celem politycznym nowej organizacji będzie ochrona praw i interesów gospodarstw rodzinnych w kontekście liberalizacji handlu produktami rolnymi<sup>30</sup>. Można stwierdzić, że od początku organizacja była żarliwym apologetą rolnictwa rodzinnego, które stawiano w opozycji do rozwijanego w ramach WTO modelu przedsiębiorstwa rolnego. W Deklaracji z Mons (1993) stwierdzono: „logika maksymalizacji produkcji i promocji eksportu rolnego pozbawia większości państw Trzeciego Świata możliwości zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb i prowadzi do intensywnego zindustrializowanego rolnictwa w państwach rozwiniętych, co przyczynia się do zanikania małych i średnich producentów”. Dlatego jeden z postulatów zgłoszonych w deklaracji dotyczył „prawa drobnych rolników [małych gospodarstw – T.S.] do życia na wsi”<sup>31</sup>.

Co istotne, z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego La Via Campesina nie posiada podmiotowości prawnej. Jest ona międzynarodowym „ruchem” zrzeszającym krajowe organizacje rolników. Nie jest organizacją międzyrządową. Można ją raczej zaliczyć do międzynarodowych organizacji pozarządowych, choć najczęściej używanym pojęciem jest właśnie „ruch”. Taki status od początku osłabiał zdolności oddziaływania Via Campesina na forum międzynarodowym w porównaniu chociażby z WTO, instytucja-

<sup>29</sup> M.E. Martínez-Torres, P.M. Rosset, *La Via Campesina: the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement*, „The Journal of Peasant Studies” 2010, t. 37 (1), s. 151–155; V. Faraoni, *Rethinking...*, s. 14.

<sup>30</sup> M.E. Martínez-Torres, P.M. Rosset, *La Via Campesina...*, s. 157.

<sup>31</sup> <https://viacampesina.org/en/mons-declaration/> [dostęp: 28.02.2024]; co ciekawe, wśród sygnatariuszy deklaracji była „Solidarność”, która teraz już nie widnieje, tak jak żadna inna polska organizacja, na liście europejskich członków La Via Campesina. Zob. <https://viacampesina.org/en/who-are-we/regions/europe/> [dostęp: 28.02.2024].

mi Bretton Woods czy FAO. Nie przeszkodziło to jednak w coraz bardziej skutecznej walce, która została dostrzeżona na poziomie międzyrządowym, wbrew początkowym oporom i wyraźnej niechęci uznanych instytucji międzynarodowych, w tym FAO.

Mimo instytucjonalnej słabości, wynikającej z braku podmiotowości międzynarodowoprawnej, Via Campesina z czasem wzmocniła swoją pozycję i znaczenie w społeczności międzynarodowej. Już na drugiej konferencji w Tlaxcala w 1996 r. stwierdzono, że jednym z celów jest zwrócenie uwagi FAO, WTO, Banku Światowego, ONZ lub Międzynarodowej Organizacji Pracy na postulaty organizacji<sup>32</sup>. Dla tematyki niniejszego artykułu najważniejsze punkty programu i polityki Via Campesina to: rozwijanie uczciwego rynku rolnego z udziałem producentów i konsumentów oraz mechanizmami antydumpingowymi; przeciwdziałanie monopolizacji własności intelektualnej genetycznych zasobów naturalnych<sup>33</sup>; ochrona i rozwój rolnictwa opartego na tradycyjnej wiedzy; ochrona prawa do ziemi rodzimych rolników<sup>34</sup>; ochrona rolnictwa rodzinnego (*peasant agriculture*), które gwarantuje redukcję głodu, ubóstwa i marginalizacji oraz jest fundamentem suwerenności żywnościowej<sup>35</sup>; rozwijanie praw rolników na forum międzynarodowym<sup>36</sup>; promowanie suwerenności żywnościowej, agroekologii, odnawialnych źródeł energii, tradycyjnych sposobów uprawy roślin i hodowli zwierząt (wykluczających nadmierne stosowanie środków chemicznych i masową produkcję zwierząt) oraz bezpiecznej i zdrowej żywności<sup>37</sup>.

Jak już wspomniano, postulaty Via Campesina z trudem przebijały się przez mur społeczności międzynarodowej, gdyż organizacja nie miała zdolności prawnej w świetle prawa międzynarodowego. Do pierwszej poważnej

---

<sup>32</sup> <https://viacampesina.org/en/ii-international-conference-of-the-via-campesina-tlaxcala-mexico-april-18-21/> [dostęp: 29.02.2024].

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Bangalore Declaration of the Via Campesina, 6.10.2000, <https://viacampesina.org/en/bangalore-declaration-of-the-via-campesina/> [dostęp: 29.02.2024].

<sup>35</sup> Declaration of The Via Campesina's Fourth International Conference, Sao Paulo 14.06.2004, <https://viacampesina.org/en/declaration-of-the-via-campesinas-fourth-international-conference-19th-june/> [dostęp: 29.02.2024].

<sup>36</sup> *Report of the VI International Conference of La Via Campesina, Jakarta 9–13.06.2013*, s. 23, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2014/02/EN-VITHCONF-2014.pdf> [dostęp: 29.02.2024].

<sup>37</sup> Call of the VI Conference of La Via Campesina – Egidio Brunetto (June 9–13, 2013), <https://viacampesina.org/en/the-jakarta-call/> [dostęp: 29.02.2024]; Declaration of Euskal Herria, w: *Report of the 7<sup>th</sup> Conference La Via Campesina. Euskal Herria/Basque Country, July 2017*, <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/EN-rev7-lowres.pdf> [dostęp: 29.02.2024].

konfrontacji w walce o pozycję w porządku międzynarodowoprawnym doszło podczas Światowego Szczytu Żywnościowego w Rzymie w 1996 r., gdy przedstawiciele Via Campesina, nie mając zgody na udział w szczycie, zorganizowali równoległą konferencję w tym samym czasie i miejscu. Mimo szerokiej reprezentacji organizacji rolniczych z 82 państw Via Campesina nie mogła przez długi czas uczestniczyć w oficjalnych forach międzynarodowych zajmujących się rolnictwem (np. FAO). Coraz większy nacisk organizacji związany z koniecznością opracowania konwencji w sprawie suwerenności żywnościowej, szczególnie widoczny podczas krytykowanej przez Via Campesina Rundy WTO w Doha, spowodował, że głos rolników zaczął być słyszalny w ONZ i FAO. W 2004 r. Sekretarz Generalny ONZ otrzymał od Via Campesina prośbę dotyczącą rozważenia projektu takiej konwencji. W 2008 r. Via Campesina złożyła natomiast w Radzie Praw Człowieka ONZ projekt deklaracji w sprawie praw rolników. Ostatecznie deklaracja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na 55. sesji 17 grudnia 2018 r.<sup>38</sup>

#### 4. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Deklaracja w sprawie praw rolników niewątpliwie dotyczy gospodarstw rodzinnych. W art. 1 zdefiniowano bowiem rolnika (*peasant*) jako osobę prowadzącą małe gospodarstwo rolne w oparciu o pracę członków rodziny, szczególnie związaną z ziemią. Na podstawie deklaracji państwa powinny respektować prawa rolników określone w omawianym dokumencie, w tym podjąć odpowiednie kroki legislacyjne w tym celu oraz w celu zachowania bioróżnorodności i wiedzy tradycyjnej. Państwa powinny także zapobiegać niebezpieczeństwom dla praw rolników wynikającym z obrotu organizmami genetycznie modyfikowanymi (art. 20). Do praw potwierdzonych przez deklarację należy zaliczyć w szczególności: zakaz dyskryminacji rolniczek (art. 4), prawo dostępu do zasobów naturalnych (art. 5), prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa (art. 6), prawo do podmiotowości i przemieszczania się (art. 7), prawo do wolności myśli sumienia i wyznania, prawo do demonstrowania sprzeciwu przeciwko naruszaniu praw człowieka (art. 8), prawo

---

<sup>38</sup> Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018 73/165, The United Nations Declaration of the Rights of Peasants and other People working in Rural Areas, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/448/99/pdf/n1844899.pdf?token=kMF87y-DVRQx0lzInP8&fe=true> [dostęp: 2.03.2024]. Wcześniej, 28 września 2018 r., rezolucję o tej samej nazwie przyjęła Rada Praw Człowieka ONZ, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/297/76/pdf/g1829776.pdf?token=ReNRVJ8I4li8BcHdA6&fe=true> [dostęp: 2.03.2024].

do zrzeszania się (art. 9), prawo do udziału w opracowywaniu i wdrażaniu odpowiednich polityk, programów i projektów (art. 10), prawo do informowania o czynnikach związanych z produkcją i dystrybucją produktów rolnych (art. 11), prawo do sprawiedliwego sądu i odszkodowania, w tym w sprawach arbitralnego pozbawiania ziemi lub zasobów naturalnych (art. 12), prawo do pracy (art. 13–14), prawo do żywności (art. 15), prawo do odpowiedniego standardu życia (art. 16), prawo do ziemi (art. 17), prawo do zachowania i ochrony środowiska, produkcyjnych zdolności ziemi oraz zasobów naturalnych (art. 18), prawo do nasion i ochrony tradycyjnej wiedzy (art. 19), prawo do wody (art. 21), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 22), prawo do zdrowia (art. 23), prawo do zamieszkania (art. 24), prawo do doszkalania w zakresie rolnictwa (art. 25), prawo do zachowania i kultywowania własnej kultury (art. 26).

Wyrazem zainteresowania Organizacji Narodów Zjednoczonych rolnictwem rodzinnym były, poza wyżej wskazaną deklaracją, inicjatywy dotyczące proklamowania Międzynarodowego Roku Rolnictwa Rodzinnego (2014)<sup>39</sup> oraz Dekady ONZ w zakresie Rolnictwa Rodzinnego (2019–2028)<sup>40</sup>. Szczególnie ta ostatnia ma się wpisywać, zgodnie z preambułą, w implementację Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ (SDG 2 – Zero Hunger), które obejmują „podwojenie do 2023 r. produktywności i dochodów małych producentów, w szczególności kobiet, ludów tubylczych, właścicieli gospodarstw rodzinnych, pasterzy i rybaków, w tym poprzez bezpieczny i równy dostęp do ziemi, inne produktywne zasoby i nakłady, wiedzę, usługi finansowe, rynki i możliwości dla wartości dodanej i zatrudnienie poza rolnictwem”<sup>41</sup>. W rezolucji w sprawie Dekady ONZ Zgromadzenie Ogólne „zachęca” państwa do „rozwijania, poprawy i wdrażania polityk publicznych w zakresie rolnictwa rodzinnego i dzielenia się z innymi państwami swoimi doświadczeniami i praktykami”.

<sup>39</sup> Resolution 66/222 adopted by the General Assembly on 22 December 2011, International Year of Family Farming, 2014, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/472/14/pdf/n1147214.pdf?token=XIEkWc64KpyJhdJkOE&fe=true> [dostęp: 5.03.2024].

<sup>40</sup> Resolution 72/239 adopted by the General Assembly on 20 December 2017, United Nations Decade of Family Farming (2019–2028), <https://digitallibrary.un.org/record/1479766> [dostęp: 5.02.2024].

<sup>41</sup> Resolution 70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf) [dostęp: 5.03.2024]; Putting Family Farmers at the Center to Achieve the SDGs, FAO 2019, <https://www.fao.org/documents/card/fr/c/CA4532EN/> [dostęp: 6.03.2024].



## 5. Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa oraz Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa

Implementacja Dekady spoczęła na barkach FAO oraz Międzynarodowego Funduszu Rozwoju Rolnictwa (IFAD), które powołały w tym celu wspólny sekretariat. Wdrażanie Dekady Rolnictwa Rodzinnego ONZ ma, zgodnie z założeniami FAO i IFAD, opierać się na siedmiu filarach obejmujących:

1) budowanie i wzmacnianie polityk wspierających, inwestycji i instytucjonalnych ram dla rolnictwa rodzinnego na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym;

2) wspieranie młodych rolników i „generacyjnego zrównoważenia” w rolnictwie rodzinnym;

3) promowanie równości płci w rolnictwie rodzinnym;

4) wzmacnianie organizacji rolniczych;

5) poprawę socjalno-ekonomicznej pozycji rolników rodzinnych;

6) promowanie zrównoważenia rolnictwa rodzinnego w kontekście „klimatoodpornych” systemów żywnościowych;

7) wzmacnianie wielowymiarowości rolnictwa rodzinnego w kontekście ochrony bioróżnorodności<sup>42</sup>.

Zgodnie z ostatnim raportem FAO i IFAD dwanaście państw zatwierdziło krajowe plany działania w sprawie rolnictwa rodzinnego<sup>43</sup>. Na etapie opracowywania takich planów jest natomiast czternaście krajów. Ponadto powstały trzy regionalne i subregionalne plany działania. W procesach dialogu zaangażowanych było ponad 2625 odpowiednich podmiotów, w tym 1853 organizacje i federacje rolników rodzinnych. Powstało lub rozwinęło się co najmniej 80 międzysektorowych mechanizmów koordynacji. Wprowadzono łącznie 262 polityki, przepisy ustawowe i wykonawcze, opracowane i zatwierdzone do wspierania rolnictwa rodzinnego. W raporcie podkreślono, że Dekada ONZ przyczyniła się do zmian w polityce rolnej w co najmniej 77 państwach<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> United Nations Decade of Family Farming 2019–2028 – Global Action Plan, FAO-IFAD 2019, s. 15–18, <https://www.fao.org/3/ca4672en/CA4672EN.pdf> [dostęp: 5.03.2024]; S. Blondeau, A. Korzenszky, *Family Farming*, „Legal Brief” 2022, t. 8 (FAO).

<sup>43</sup> Znamienne jest, że część tych państw to kraje południowoamerykańskie, co nie koniecznie musi wynikać z inicjatyw FAO i IFAD, lecz niewiążącego modelu *family farming* Parlamentu Ameryki Łacińskiej (J. Vapnek, P. Boaz, *Legislative and Regulatory Frameworks for Family Farming*, „FAO Legal Papers” 2021, nr 108, s. 14).

<sup>44</sup> Implementation of the United Nations Decade of Family Farming (2019–2028), Note by the Secretary-General, 27.07.2023, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/234/49/pdf/n2323449.pdf?token=2gCOFoD17743YZ43MD&fe=true> [dostęp: 5.03.2024].

\* \* \*

Od czasów, w których Profesor Aleksander Lichorowicz pisał o rodzinnych gospodarstwach rolnych, upłynęły ponad trzy dekady. Niewątpliwe ewolucja podejścia do rolnictwa rodzinnego wiązała się w tym czasie ze zmianami podyktowanymi globalnym ociepleniem, ochroną bioróżnorodności i zrównoważonym rozwojem<sup>45</sup>. Dlatego rolnictwo rodzinne nie jest już tylko domeną prawa krajowego, ale także prawa międzynarodowego, zwłaszcza w ramach Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Nie oznacza to jednak, że sytuacja w tym czasie uległa w skali globalnej polepszeniu. Model gospodarstwa rodzinnego, od którego zaczynała się w istocie historia rolnictwa i który przetrwał do XX wieku, przegrywa w konkurencji z modelem przedsiębiorstwa rolnego. Taka sytuacja ma źródła nie tylko w prawie krajowym, ale także w rozwiązaniach przyjmowanych na poziomie międzynarodowoprawnym. Kluczową rolę w tej tendencji odgrywały i nadal odgrywają regulacje WTO przyjęte w następstwie Rundy Urugwajskiej<sup>46</sup>. Nie ulega wątpliwości, że jako *hard law* mają one decydujący wpływ na rozwój przedsiębiorstw (korporacji) rolnych kosztem rolnictwa rodzinnego. Taki stan rzeczy pogłębia jednocześnie polityka międzynarodowych instytucji i programów finansowych, w tym Banku Światowego i IFAD, które mimo pozornego zainteresowania rolnictwem rodzinnym przyczyniają się w szczególności do procesu grabieży ziemi ze szkodą dla gospodarstw rodzinnych w państwach Południa.

Ten stan rzeczy, w którym ponadnarodowe korporacje rolne i spożywcze forsowały model przedsiębiorstwa rolnego, wywołał falę protestów ze strony rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne. W odpowiedzi na „twarde” regulacje WTO zaczął się rozwijać ruch chłopski w postaci Via Campesina, początkowo ignorowany przez uznane podmioty prawa międzynarodowego, z czasem jednak coraz bardziej dostrzegalny i akceptowany, niejako na skutek głośniejszych postulatów, na oficjalnym forum społeczności międzynarodowej, a przede wszystkim pod auspicjami ONZ. Można powiedzieć, że z argumentami Via Campesina trzeba było się zmierzyć w czasach zglobalizowanej komunikacji. Tym samym, pod naporem opinii publicznej, powstały inicjatywy ONZ w postaci Międzynarodowego Roku

---

<sup>45</sup> M.J. Wender, *Goodbye Family Farms and Hello Agribusiness: The Story of How Agricultural Policy is Destroying the Family Farm and the Environment*, „Villanova Environmental Law Journal” 2011, t. 22, s. 148–160.

<sup>46</sup> O. de Schutter, *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, „Dialogue on Globalization” 2009, nr 46, s. 46.

Rolnictwa Rodzinnego (2014) oraz Międzynarodowej Dekady Rolnictwa Rodzinnego (2019–2028).

Problem sprowadza się do tego, że w odpowiedzi na zobowiązania WTO (*hard law*) opracowano szereg rozwiązań o charakterze *soft law* z Celami Zrównoważonego Rozwoju i Deklaracją ONZ Praw Rolników na czele. Inicjatywy podejmowane w ramach Międzynarodowej Dekady Rolnictwa Rodzinnego przez FAO i IFAD w istocie jedynie „zachęcają” państwa do rozwijania polityki sprzyjającej gospodarstwu rodzinnemu. Można powiedzieć, że na razie wysiłki Via Campesina kończą się na forum społeczności międzynarodowej (międzyrządowym i organizacji międzynarodowych) na „pięknych sloganach”, w tym na potwierdzeniu praw rolników, które w istocie są jedynie powtórzeniem międzynarodowo uznanych praw znanych wcześniej. Realny efekt jest raczej mierny i sprowadza się do dwunastu krajowych planów rozwoju rolnictwa rodzinnego.

Wynika to z tego, że oficjalna argumentacja państw WTO uzależnia globalne bezpieczeństwo żywnościowe i klimatyczne od rozwoju przedsiębiorstw rolnych<sup>47</sup>. Przeciwnicy takiego myślenia twierdzą natomiast, że bezpieczeństwo żywnościowe zależy od suwerenności żywnościowej, utożsamianej z rolnictwem rodzinnym, które jest jednocześnie neutralne klimatycznie<sup>48</sup>, natomiast polityka WTO pogłębia kryzys żywnościowy, szczególnie na Południu<sup>49</sup>. Nie wdając się we wspomniany wcześniej spór, warto zaproponować, niejako jako przeciwwagę dla reżimu WTO, „twarde” regulacje wprowadzające w życie drugą opcję, czyli projekt konwencji międzynarodowej w sprawie ochrony rolnictwa rodzinnego w kontekście zmian klimatu. Jest to o tyle dobry moment, że sprzyja temu dyskusja zainicjowana przez Via Campesina na forum ONZ i FAO. Należy wyjść poza złudne i bliżej niedookreślone ramy *soft law*, które tylko pozornie rekompensują postulaty rosnącego w siłę globalnego ruchu chłopskiego, i zwiększyć nacisk na państwa – jako główne podmioty odpowiedzialne za ochronę rolnictwa rodzinnego – poprzez wdrażanie instrumentów *hard law*.

<sup>47</sup> T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo...*, s. 180.

<sup>48</sup> M.A. Altieri, *Small Farms as a Planetary Ecological Asset: Five Key Reasons Why We Should Support the Revitalisation of Small Farms in the Global South*, Peneng 2008, s. 5–13; M. Halamska, *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, „Wiś i Rolnictwo” 2014, nr 2 (163), s. 34.

<sup>49</sup> C.G. Gonzalez, *Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2002, t. 27, s. 476.

## BIBLIOGRAFIA

- Altieri M.A. (2008), *Small Farms as a Planetary Ecological Asset: Five Key Reasons Why We Should Support the Revitalisation of Small Farms in the Global South*, Penang.
- Blondeau S., Korzenszky A. (2022), *Family Farming*, „Legal Brief” t. 8 (FAO).
- Correa C. (2012), *TRIPS-related Patent Flexibilities and Food Security: Options for Developing Countries. Policy Guide*, QUNO-ICTSD, <https://quno.org/resource/2012/9/trips-relatedpatent-flexibilities-and-food-security-options-developing-countries>.
- Cotula L., Vermuelen S., Leonard R., Keeley J. (2009), *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, FAO-IIED-IFAD.
- Deininger K., Byerlee with D., Lindsay J., Norton A., Selod H., Sticklers M. (2011), *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington DC.
- Faraoni V. (2021), *Rethinking the Right to Food: How the Food Sovereignty Movement (Via Campesina) Challenges the Human Rights System*, Padova.
- Gonzalez C.G. (2002), *Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries*, „Columbia Journal of Environmental Law” t. 27.
- Gulali N., *The World Bank in Africa: An Analysis of World Bank Aid and Programmes in Africa and Their Impact*, <https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2018/12/1-The-World-Bank-in-Africa-An-analysis-of-World-Bank-aid-and-programmes-in-Africa-and-their-impact.pdf>.
- Halamska M. (2014), *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, „Więś i Rolnictwo” nr 2 (163).
- Johnson H. (2018), *International Agricultural Law and Policy: A Rights-Based Approach to Food Security*, Cheltenham.
- Késmárki-Gally Sz.E., Fenyvesi L. (2012), *Tendencies and Challenges in Global Agriculture*, „Problems of World Agriculture” nr 12 (3).
- Lichorowicz A. (1996), *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego*, „Rejent” nr 7/8.
- Lichorowicz A. (2000), *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok.
- Łukaszewicz A. (2012), *Grabież ziem uprawnych (land grabbing) jako nowa forma imperializmu*, „Więś i Rolnictwo” nr 4 (157).
- Martínez-Torres M.E., Rosset P.M. (2010), *La Via Campesina: the Birth and Evolution of a Transnational Social Movement*, „The Journal of Peasant Studies” t. 37 (1).
- Mittal A., Kawaai M., *Freedom to Trade? Trading Away American Family Farms*, <https://www.oaklandinstitute.org/freedom-trade-trading-away-american-family-farms>.
- Oke E.K. (2020), *Do Agricultural Companies that Own Intellectual Property Rights on Seeds and Plant Varieties have a Right-to-Food Responsibility?*, „Science, Technology & Society” t. 25.
- Pastuszko R. (2017), *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26, nr 1.
- Ritchie M., Dawkins K. (2000), *WTO Food and Agricultural Rules: Sustainable Agriculture and Human Rights to Food*, „Minnesota Journal of Global Trade” t. 9.
- Schutter O. de (2009), *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, „Dialogue on Globalization” nr 46.

- Schutter O. de (2009), *Seed Policies and the Right to Food: Enhancing Agrobiodiversity and Encouraging Innovation, A/64/170. Report presented to the UN General Assembly (64<sup>th</sup> session)*.
- Srogosz T. (2011), *Political Rights in Law and Practice of the World Bank*, w: B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Bauknecht, G. Dammacco (red.), *Human Rights, Spriritual Values and Global Economy*, South Jordan.
- Srogosz T. (2020), *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Vapnek J., Boaz P. (2021), *Legislative and Regulatory Frameworks for Family Farming*, „FAO Legal Papers” nr 108.
- Wender M.J. (2011), *Goodbye Family Farms and Hello Agribusiness: The Story of How Agricultural Policy is Destroying the Family Farm and the Environment*, „Villanova Environmental Law Journal” t. 22.

TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO

Universidad de Jaén, España  
e-mail: tvazquez@ujaen.es  
ORCID: 0000-0001-9324-890X

## Revisión de las conductas desleales desplegadas en la cadena agroalimentaria

Unfair trading practices in the agri-food chain

Revisione delle pratiche commerciali scorrette  
nella filiera agroalimentare

One of the objectives of the Common Agricultural Policy is to improve competition in the agri-food sector. Modifications to this policy have focused on food quality, environmental protection and improving trade relations. Similarly, the regulatory proposals of the European Commission between 2021 and 2027 aim to achieve a sustainable agricultural sector that promotes competitiveness. In this article, the commercial practices of traders in the agri-food market and the actors that are part of the distribution chain of these products are examined. Particular attention is given to unfair behaviour that affects the interests of competitors, consumers and other participating actors.

**Keywords:** unfair practices, agri-food chain, protection of interests, competition

Uno degli obiettivi della politica agricola comune è quello di portare a migliorare la concorrenza nel settore agroalimentare. Le modifiche apportate a questa politica si sono concentrate sulla qualità del cibo, sulla protezione dell'ambiente e sul miglioramento delle relazioni commerciali. Analogamente, anche le proposte normative della Commissione europea per il periodo 2021–2027 mirano a favorire un settore agricolo sostenibile in grado di promuovere la competitività. In questo studio la questione più importante è di esaminare le pratiche commerciali degli imprenditori del mercato agroalimentare, nonché dei soggetti che fanno parte della catena di distribuzione di questi prodotti, e nello specifico le pratiche sleali che ledono gli interessi dei concorrenti, dei consumatori e degli altri soggetti coinvolti.

**Parole chiave:** pratiche sleali, filiera agroalimentare, tutela degli interessi, concorrenza

## 1. Primeras consideraciones

Las notas que distinguen el régimen de la cadena agroalimentaria hacen que sea preciso atender a los presupuestos que proporciona el ordenamiento y que tienen por finalidad ofrecer un nivel adecuado de garantía en beneficio de su correcto funcionamiento y, de modo especial, en lo que hace a la tutela de los intereses de los que participan en dicho mercado en un sentido amplio<sup>1</sup>. Este último, referido a los empresarios, distribuidores y fabricantes, así como a los consumidores, agricultores y a cualquier otro que integre la referida cadena de valor.

Las iniciativas legislativas aplicables al mercado de productos agroalimentarios estuvieron, inicialmente, centradas en la protección de los intereses de los consumidores y, en general, en el de los operadores económicos participantes en este sector del mercado. Este vacío preventivo sobre ciertos elementos subjetivos integrantes de la cadena, hizo que la Comisión europea advirtiese la necesidad de prestar una especial atención al amparo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) alimentarias y agrícolas, y de los productores y agricultores como partes de la cadena de suministro de alimentos. Al entender que se trata del sector más debilitado de la misma<sup>2</sup>. Fundamentalmente, y como se ha puesto de manifiesto en las consecutivas propuestas de modernización de la PAC<sup>3</sup>, esta apreciación trae causa en el

<sup>1</sup> Para ampliar esta consideración, puede consultarse T. Vázquez Ruano, *Cuestiones de Derecho español sobre publicidad y competencia en el sector agroalimentario*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2015, núm. 16, pp. 245–263.

<sup>2</sup> La Propuesta „Unfair trading practices in the food chain”, Bruselas, 12 de abril de 2018 derivó de la Resolución del Parlamento Europeo adoptada en junio de 2016, en la que se invitaba a la Comisión Europea a presentar una propuesta para un marco a escala de la Unión relativo a las prácticas comerciales desleales y a las indicaciones del Consejo hechas a la Comisión en diciembre de 2016.

<sup>3</sup> En concreto, interesa destacar la reforma que definió las líneas de la PAC para el período 2014–2020, aprobada el 17 de diciembre (DOUE L 347, de 20 diciembre) y que finalizó en diciembre de 2021 con la publicación del Reglamento de Planes Estratégicos de la PAC (Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1305/2013 y (UE) 1307/2013), del Reglamento de financiación, la gestión y el seguimiento de la PAC (Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1306/2013) y el Reglamento sobre la organización común de mercados de los productos agrarios (Regla-

diverso poder o capacidad de negociación con el que cuentan estos sujetos y cuyos intereses se ven perjudicados en la cadena agroalimentaria. A este respecto, la preocupación básica de la Comisión europea se concentró en velar por los intereses del colectivo que, en mayor medida, resulta desfavorecido<sup>4</sup>. Razón que justificó la aprobación de la Directiva 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario<sup>5</sup>. Esta norma tiene por pretensión regular los comportamientos comerciales que se llevan a cabo entre los empresarios que participan en esta cadena de valor. Así, la finalidad de dicho texto normativo es restringir las posibles conductas comerciales des-

—  
 mento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, que modifica los Reglamentos (UE) 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, y (UE) 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión), publicados en el DOUE núm. 435, de 6 de diciembre. Para ampliar esta materia pueden consultarse, entre otros, A. Carretero García, *Política Agraria Común*, en: L.I. Ortega Álvarez, S. De La Sierra Morón (coord.), *Estudios de la Unión Europea*, Toledo 2011, pp. 175–223; M<sup>a</sup>.J. García Grande, *La política agraria común*, en: J.M<sup>a</sup>. Beneyto Pérez J. Maillo González-Orús, B. Becerril Atienza (coord.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, vol. 7, Madrid 2016, pp. 637–672; E. Reig Martínez, *La Política Agraria Común*, en: J. M<sup>a</sup>. Jordán Galduf (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid 2013, pp. 375–400; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/196/la-politica-agricola-comun-pac-> [acceso: 4.04.2024].

La nueva versión de la PAC se aplicará de 2023 a 2027 y va a ser una política orientada a la consecución de resultados concretos, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_es) [acceso: 4.04.2024].

<sup>4</sup> Atendiendo al contenido del documento de 12 de abril de 2018 (Bruselas, SWD(2018) 92 final) de la Commission Staff Working Document Impact Assessment Initiative to Improve the Food Supply Chain (unfair trading practices), las prácticas desleales hacen que las pymes agrícolas y dedicadas al procesado de alimentos pierdan 2.500 y 8.000 millones de euros al año aproximadamente (casi un 2% de su facturación) como consecuencia de las mismas.

<sup>5</sup> 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 (OJ L 111, 25 de abril de 2019). Vid. P. Amat Llobart, *Contratación de productos agrarios en la cadena alimentaria y prácticas comerciales desleales a propósito de la transposición de la Directiva 2019/633*, „Revista de derecho agrario y alimentario” 2020, vol. 36(77), pp. 10–30; F. González Castilla, *La represión de las prácticas comerciales desleales en la cadena agroalimentaria europea*, en: F. González Castilla, J.I. Ruiz Peris (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Madrid 2016, pp. 187–193; T. Rodríguez Cachón, *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria: análisis a la luz de la nueva regulación*, „Revista de Derecho Civil” 2018, núm. 5 (1), pp. 195–215.



leales ejercidas en la cadena de suministro y que suponen la alteración de la igualdad de oportunidades de las pymes alimentarias y agrícolas, de los productores y de los agricultores en el marco de las relaciones contractuales que suscriben, al ser estimados como el sector más vulnerable en el ámbito que nos ocupa.

## **2. Disposiciones garantistas de los intereses afectados en las relaciones comerciales en la cadena agroalimentaria**

La prevención de la Comisión europea sobre el sector más desprotegido de los que integran la cadena de suministro de alimentos se vincula de forma directa, con la apreciación de la falta de transparencia del mercado, en cuestión, los desequilibrios en el poder de negociación de las partes contratantes, y las prácticas y comportamientos que se llevan a cabo en el mismo y que resultan opuestos a la leal competencia<sup>6</sup>.

En relación con lo indicado, las actuaciones desleales ejecutadas en la cadena de suministro agrícola y alimentario que las previsiones contenidas en la Directiva 2019/633 pretenden limitar van a ser las que se relacionan seguidamente. En general, las prácticas comerciales que infringen los principios de buena fe y comercio justo, en la medida en que sean impuestas de manera unilateral por una sola de las partes de la relación contractual. De este modo, la contraparte apenas dispone de margen de negociación, más allá de la mera aceptación del contenido contractual ya predeterminado o establecido por la posición contractual que cuenta con una mayor relevancia posicional en el vínculo comercial. Estos comportamientos pueden precisarse, entre otros, en la determinación de la devolución de los artículos no vendidos sin pagarlos, obligar a los proveedores a pagar por publicitar, vender o catalogar sus productos, o la imposición de costes de descuento al proveedor. En igual sentido, esta reglamentación procura limitar las prácticas y comportamientos comerciales ejercidos por las entidades del sector agroalimentario y que, en ocasiones, pueden influir en la leal competencia en el mercado, bien porque supongan un perjuicio para los intereses de los integrantes del mismo, bien por cuanto sean un obstáculo o afección al juego de la libre competencia empresarial, como tendremos ocasión de analizar a continuación.

Las previsiones comunitarias que analizamos han de valorarse en un sentido positivo, por cuanto tratan de favorecer la consecución de un mer-

---

<sup>6</sup> Sobre esta materia puede consultarse nuestro trabajo previo T. Vázquez Ruano, *Interrogantes en materia de competencia suscitados por la nueva regulación de la cadena alimentaria*, „Actas de derecho industrial y derecho de autor” 2020–2021, t. 41, pp. 337–339.

cado agroalimentario leal y la mejora del desenvolvimiento de la actividad empresarial agraria y alimentaria en el mercado interior, consiguiendo el incremento de la transparencia en el mismo. La confirmación de este reconocimiento se asienta, a nuestro modo de entender, en dos pilares fundamentales. En primer término, en la limitación indicativa de los principales comportamientos comerciales desleales que se llevan a cabo en la cadena de suministro. Haciendo factible que los Estados miembros amplíen este conjunto de conductas contrarias a la lealtad comercial y, de este modo, establezcan previsiones más limitativas en relación con el mercado. En segundo lugar, en el reconocimiento de la coordinación entre las autoridades de control u órganos públicos independientes con capacidad de sancionar e inspeccionar de oficio los supuestos que son objeto de infracción, lo que va a contribuir al amparo de la aplicación de las medidas disuasorias respecto de las actuaciones contrarias a la lealtad en dicho ámbito.

De forma precisa, y como ha quedado expuesto, la sistemática comunitaria atiende a la garantía de la igualdad de oportunidades de las pymes alimentarias y agrícolas, de los productores y de los agricultores. Y ello porque, en el ámbito contractual de los que forman parte de la cadena de distribución de referencia, las condiciones de los negocios concluidos son impuestas de manera unilateral por un sujeto y la contraparte carece de un evidente margen de negociación. Más allá de la simple aceptación del contenido establecido con anterioridad por la parte contratante que ostenta una mejor posición. En este sentido, el ámbito subjetivo de protección va a encuadrar a cualquier agente involucrado en la cadena de suministro de alimentos, pero con niveles de tutela diferenciados según los tramos de facturación de que se trate, a saber: los productores con una facturación anual de menos de trescientos cincuenta millones de euros, dividiéndose –a su vez– en cinco categorías en función de sus ingresos. Es decir, los minoristas, los procesadores de alimentos, los mayoristas, las cooperativas u otras organizaciones de productores e, incluso, cuando se trata de un solo productor.

Respecto de lo anterior, y aún cuando se deja a la discrecionalidad de los Estados miembros la reglamentación de la protección del sector vulnerable de la cadena de suministro alimentario ante las prácticas desleales, se incluye un listado de comportamientos comerciales prohibidos cuando se ejercen entre proveedores y compradores<sup>7</sup>. No obstante, como ha quedado dicho, se

---

<sup>7</sup> En concreto, el art. 3 de la Directiva 2019/633. Vid. F. González Castilla, J.I. Ruiz Peris (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico...*; F. Cachafeiro, R. García Pérez, M.A. López-Suárez (coord.), *Derecho de la competencia y gran distribución*, Madrid 2016; F.J. Arias Varona, *La armonización europea de la regulación de la cadena alimentaria*, „La Ley mercantil” 2019,

trata de una lista indicativa y mínima de actuaciones comerciales que, en su caso, puede ser completada en mayor medida por los regímenes internos. Las conductas desleales a las que se alude van a ser, principalmente, las siguientes: el retraso en el pago de los productos ya entregados, la factible cancelación unilateral retardada de un pedido o su modificación retroactiva, el rechazo por parte del comprador a firmar un contrato por escrito con el proveedor, o el uso incorrecto de información confidencial. También se limita la amenaza a los productores con dejar de consumir sus productos o retrasar los pagos si presentan alguna reclamación, o la solicitud a los agricultores de compensaciones económicas en el supuesto de deterioro o pérdida de los productos una vez entregados, a menos que ello se deba a una negligencia del propio proveedor. A mayor abundamiento, estas conductas generales que causan un supuesto de deslealtad, se completan con unas prácticas comerciales de naturaleza específica, cuáles son: la devolución de los artículos no vendidos sin pagarlos; la imposición a los proveedores de tener que remunerar por publicitar, vender o catalogar sus productos; o la exigencia de costes de descuento al proveedor. Sin embargo, conviene tener presente que la restricción de estos comportamientos resulta relativa, por cuanto será posible su aplicación si las partes lo hubieran acordado previamente de manera clara y sin que pueda estimarse la ambigüedad de su previsión en el contrato de suministro, o en cualquier relación contractual posterior concluida entre el proveedor y el comprador.

Junto a lo expuesto, además, se concretan determinadas previsiones sobre el control del cumplimiento de las prohibiciones relacionadas y en lo que afecta a la precisa coordinación entre las autoridades de control u órganos públicos independientes con capacidad de sancionar. Así como de iniciar una investigación de oficio y de recibir las denuncias presentadas por parte de los particulares. Haciendo una especial mención a la resolución alternativa de litigios de carácter voluntario, puntualizada en el recurso a la mediación o a la aplicación del arbitraje como formas de solventar las posibles controversias. De este modo, el sujeto afectado por una actividad comercial desleal va a tener reconocida la facultad de reclamar en el país de origen de su actividad, aun en la hipótesis de que la práctica se lleve a cabo en otro Estado miembro de la UE, correspondiendo a las autoridades nacionales la

---

núm. 60; D. Crespo Pereira, F.J. Arias Varona, *Hacia una regulación de la cadena alimentaria*, „Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia” 2013, núm. 33, pp. 9–18; I. Cruz Roche, J.L. Palma Fernández, *La Ley de la Cadena Alimentaria*, en: E. Muñoz Del Caz, E. Ortega Burgos (dir.), *Distribución comercial: todas las claves de la Distribución desveladas por las grandes compañías del sector*, Navarra 2017, pp. 1277–1288.

gestión de las quejas y/o reclamaciones y la propuesta de su resolución o, si fuera procedente, habrá de iniciarse de oficio la investigación que, según el caso, corresponda. Asimismo, el afectado va a disponer de la posibilidad de acudir a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos citados.

### 3. Reglamentación nacional sobre el funcionamiento de la cadena alimentaria

La norma que, en el ámbito jurídico español, se ha ocupado de la tutela de los intereses del sector primario como parte débil de la cadena alimentaria es la Ley 12/2013 de medidas para la mejora del funcionamiento de dicha cadena<sup>8</sup>. Norma pionera en la materia que abordamos y cuya finalidad fue acrecentar el funcionamiento y organización de la misma y minimizar el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores participantes. Razón por la que, principalmente, sus previsiones atienden a los vínculos comerciales que se producen entre los operadores que intervienen en la cadena alimentaria desde la producción a la distribución de alimentos o productos alimenticios, incluyendo las relaciones entre operadores en el envasado, transformación o suministro para su comercialización<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE núm. 185, de 3 de agosto), modificada por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre (BOE núm. 299, de 15 de diciembre). Véase, también, el Real Decreto 64/2015, de 6 de febrero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, y se modifica el Reglamento de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, aprobado por Real Decreto 705/1997, de 16 de mayo (BOE núm. 33, de 7 de febrero) y la Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (BOE núm. 85, de 3 de agosto). En este sentido, es de interés la consulta de I. Cruz Roche, J.L. Palma Fernández, *La Ley de la Cadena...*; A. Maudes Gutiérrez, M. Silos Ribas, *Valoración de la ley de la cadena alimentaria desde la perspectiva de la promoción de la competencia*, en: F. Cachafeiro, R. García Pérez, M.A. López-Suárez (coord.), *Derecho de la competencia...*; J. Viciano Pastor, *Algunas reflexiones (críticas) sobre la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, en: F. González Castilla, J.I. Ruiz Peris (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico...*, pp. 171–182.

<sup>9</sup> El ámbito de su aplicación se extiende a las adquisiciones de animales vivos, piensos y materias primas para alimentación animal. Sin embargo, no se aplica a las siguientes relaciones comerciales: las de los agentes de la cadena alimentaria con operadores económicos ajenos al ámbito alimentario, al igual que con los consumidores y el canal de hostelería; y las que tienen por objeto la entrega del producto de un socio a su entidad asociativa, siempre que los socios estén obligados a ello por el contenido de los estatutos de la asociación a la que pertenecen.

Esta reglamentación delimita dos sectores de relevancia en la materia que nos ocupa. De un lado, los contratos alimentarios y la exigencia formal de la constancia escrita de los mismos y con anterioridad al inicio de las prestaciones, y la previsión del contenido mínimo que ha de integrarlo. Exceptuándose de la exigencia escrita el supuesto en el que el pago del precio se realice al contado contra la entrega de los productos alimenticios y, también, el caso de las cooperativas agroalimentarias que están facultadas para sustituir este contrato por una prescripción concreta de los plazos de pago (siempre que se hubiera aprobado por su órgano gestor con la suficiente publicidad)<sup>10</sup>. En lo que hace al contenido del acuerdo contractual, éste ha de hacer referencia a los siguientes aspectos: la identificación de las partes, el objeto de la relación contractual que les vincula, el precio y la específica indicación de los pagos (incluidos posibles descuentos) y sus condiciones, los presupuestos de la entrega y puesta a disposición de los productos, los derechos y obligaciones que afectan a las partes contratantes, la información que deben suministrarse entre ellas, la duración del contrato (aludiendo a las condiciones de renovación y de modificación, en su caso) y las causas, formalización y efectos de la extinción de la relación contractual celebrada.

De otro, el régimen sobre las prácticas comerciales desleales, prohibiéndose las conductas que contravienen las exigencias de la leal competencia en el sector y que comprometen la capacidad de negociación de las partes y afectan de modo negativo a los precios (arts. 12 a 14 bis de la Ley 12/2013). Pero éstas se prevén en un sentido relativo, en la medida en que pueden ser superadas por las previsiones que indicaremos en cada planteamiento. Se incluyen en el conjunto de las prácticas desleales los comportamientos recogidos en la lista comunitaria de *prácticas negras y grises* que, en todo caso, resultarán abusivas o podrán serlo si las partes no lo hubieran pactado de forma clara y sin términos ambiguos. En consecuencia, quedan limitadas las modificaciones unilaterales del contrato en lo que se refiere al volumen, a menos que se hagan por el mutuo acuerdo de las partes y que las disposiciones contractuales establezcan el procedimiento para su posible modificación y eficacia retroactiva; también se prohíben los pagos comerciales adicionales o no previstos en el contrato y que excedan del precio pactado, salvo que se refieran al riesgo razonable de referenciación de un nuevo producto o a la financiación parcial de una promoción comercial reflejada en el precio

---

<sup>10</sup> Las partes deben identificarse como operadores y documentar dichas relaciones comerciales mediante la expedición de la correspondiente factura.

unitario de venta al público y, por ello, hayan sido pactados. Por otro lado, no se admite exigir a otro operador información comercial sensible sobre sus productos que no esté justificada en el contexto de la relación comercial y en cuanto al efectivo cumplimiento de las respectivas obligaciones contractuales, a excepción de que conste en el contrato y se respete el principio de confidencialidad. Y, por último, se impide el aprovechamiento indebido por parte de un operador, y en beneficio propio, de la iniciativa empresarial ajena y los actos de publicidad comercial ilícita mediante la utilización de elementos distintivos que provoquen riesgo de asociación o confusión con los de otro operador, o con sus marcas o nombres comerciales (según las previsiones de la Ley de Marcas y la LCD<sup>11</sup>). A tal fin, pesa sobre los operadores económicos el deber de gestionar las marcas de productos alimentarios que ofrezcan al consumidor, tanto las propias como de otros operadores, evitando prácticas opuestas a la libre competencia o que constituyan actos de competencia desleal en el mercado.

En razón de lo anterior, queda determinado el específico control administrativo respecto a la Administración General del Estado (en concreto, al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente) o, si procede, a las Comunidades Autónomas<sup>12</sup> y el ejercicio de su potestad sancionadora. Y, al igual, la tipificación de las correspondientes infracciones y sanciones que pueden aplicarse. En lo que concierne a éstas, la última reforma de la norma ha incorporado nuevas infracciones leves (tal es el caso de la cancelación de un pedido treinta días antes de la fecha de entrega del mismo<sup>13</sup>) y graves (como la obstrucción de una inspección que se esté desarrollando), y se han recalificado otras (es el supuesto de la imposición de pagos adicionales o la asunción de costes sobre el precio pactado, los cuales se califican como infracción grave). El régimen sancionador establece medidas que tratan de coordinar de forma efectiva el sector agroalimentario y otros regímenes y autoridades sancionadoras. Además de resultar fundamental, en el ámbito que abordamos, el papel de los inspectores de la Agencia de Información

<sup>11</sup> Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (BOE núm. 294, de 8 de diciembre, LM) y los arts. 11 y 12 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE núm. 10, de 11 de enero, LCD).

<sup>12</sup> Ejercerá la potestad sancionadora la Administración General del Estado cuando las partes contratantes tengan sus respectivas sedes sociales principales en diferentes Comunidades Autónomas, o en el caso de que el contrato afecte a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, en razón de la trazabilidad del alimento. En el resto de los supuestos la potestad sancionadora se reconoce a las Comunidades Autónomas.

<sup>13</sup> Sobre ello han opinado, entre otros, D. Crespo Pereira, F.J. Arias Varona, *Hacia una regulación...*, pp. 9–10.

y Control Alimentario (AICA) que van a desempeñar funciones relativas a la supervisión del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y de información y control de los mercados que se determinen<sup>14</sup>, al igual que de los mecanismos de coordinación entre las Administraciones Públicas para garantizar la Unidad de Mercado. Dichos inspectores se consideran autoridad de control nacional en la materia y su Dirección dispone de la oportuna competencia decisoria en sanciones pecuniarias de menor cuantía. Facultades que van a implicar el discernimiento entre la función instructora y la resolutoria en los procedimientos sancionadores que se lleven a término.

#### **4. El Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria y la seguridad en la cadena alimentaria**

Las previsiones normativas examinadas reconocen la necesidad de fomentar e impulsar la aprobación de un Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria<sup>15</sup> (en adelante, Código) de aplicación uniforme a nivel interno, junto al Observatorio de la Cadena Alimentaria<sup>16</sup>. Sistema de autorregulación que, con independencia de la posible adscripción de los operadores a otras iniciativas autonormativas, resulta de observancia voluntaria por parte de los que participen o integren la cadena de suministro agroalimentario para organizar sus relaciones comerciales<sup>17</sup>. Tanto en lo que

---

<sup>14</sup> Agencia de Información y Control Alimentario (AICA) que con anterioridad era la Agencia para el Aceite de Oliva, disponible en: <https://www.aica.gob.es> [acceso: 4.04.2024].

<sup>15</sup> Capítulo I del Título III (arts. 15 a 17) de la Ley 12/2013 y Resolución de 10 de diciembre de 2015, de la Dirección General de la Industria Alimentaria, por la que se publica el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria (BOE núm. 302, de 18 de diciembre).

<sup>16</sup> Órgano colegiado que queda adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de la Dirección General de la Industria Alimentaria (Título IV de la Ley 12/2013). Las funciones que asumen se corresponden con las del Observatorio de Precios de los Alimentos y otras concretas, como lo son: la realización del seguimiento del Código y de los comportamientos comerciales, el fomento de las conductas o pautas recogidas en el mismo, la previsión de sistemas que resulten rápidos y seguros a fin de resolver los conflictos que se planteen, y el análisis y estudio de la estructura básica de los costes y de precios tanto recibidos como abonados, y sus causas.

<sup>17</sup> La adscripción a dicho Código por parte de las entidades y operadores de la cadena alimentaria se hace pública a través del correspondiente Registro estatal (Registro de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria). Por su parte, las entidades representativas de los intereses de la cadena alimentaria están facultadas para promover la elaboración de este tipo de códigos de conducta en dicho sector (art. 18 de la Ley 12/2013).

hace a la vinculación a sus principios, como en cuanto a los mecanismos de resolución extrajudicial de controversias previstos en él.

La aprobación del Código tuvo como principal objetivo facilitar el desarrollo de las relaciones contractuales y la atención de las mejores prácticas comerciales en el sector<sup>18</sup>. Es decir, el impulso de relaciones justas, equilibradas y leales entre los operadores que forman parte de la cadena alimentaria (art. 15 del Código). Siguiendo, en todo caso, los principios fundamentales que lo rigen y que se circunscriben a los siguientes: el de legalidad que implica el respeto al cumplimiento de la legislación aplicable (especialmente, las normas de competencia en el mercado y la Ley 12/2013); la defensa de los intereses de los consumidores; la libertad de empresa, de mercado y de pactos; la lealtad asumiendo el trato responsable, de buena fe y de acuerdo con la diligencia profesional, así como la observancia en la relación comercial de los principios de interés mutuo, equidad, distribución equitativa de riesgos y responsabilidades, compromiso y confianza; el principio de transparencia, claridad, concreción y simplicidad respecto de la previsión de condiciones generales de la contratación en los acuerdos alimentarios; el de eficiencia y optimización de los recursos en la distribución de los productos; y el principio de sostenibilidad de la cadena.

En este contexto, el contenido del Código determina un elenco de prácticas comerciales prohibidas en las relaciones de proveedores y compradores, y un conjunto de reglas mínimas y de coordinación entre las autoridades de control u órganos independientes con capacidad de sancionar, iniciar una investigación de oficio y recibir posibles denuncias. Además, de prever sistemas voluntarios de resolución de conflictos y de mediación que faciliten el desarrollo de las relaciones contractuales entre los operadores afectados. Por consiguiente, quienes pretendan adherirse a las previsiones del Código han de declarar que conocen dicho contenido y que asumen el cumplimiento de los principios de buenas prácticas recogidos en él y el sistema de resolución extrajudicial de conflictos propuesto en sus previsiones. La vinculación voluntaria a dicho Código implica la responsabilidad de su atención en cuanto al desempeño de las relaciones mercantiles con otros operadores de la cadena alimentaria que operen en España, o en los supuestos en los que participe un operador establecido en España con otro operador europeo e, incluso, de un país tercero<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> En este sentido J. Fernández Baños, *Autorregulación y competencia desleal en el sector alimentario español*, „Diario La Ley” 2017, N<sup>o</sup>. 8899.

<sup>19</sup> En el supuesto de que intervenga un operador español y otro comunitario, la norma nacional habrá de observarse siempre que no sea de aplicación la legislación del otro Estado miembro.



Los compromisos generales hacen referencia tanto a los aspectos vinculados con la negociación comercial y a la propia relación contractual, como al intercambio de información, a los riesgos y responsabilidades comerciales y a la evidencia de las demandas empresariales<sup>20</sup>. De forma somera, en la medida en que por cuestiones limitativas no procede profundizar en este momento, en cuanto a los primeros, se alude al requerimiento de la constancia escrita de los contratos y acuerdos entre operadores (utilizando, si es posible, medios electrónicos). Estos habrán de ser claros, transparentes y recoger la mayor parte de los aspectos necesarios del mismo, como lo son los derechos y deberes asumidos por los contratantes. Por su parte, en lo que afecta al intercambio de información entre los intervinientes, ésta ha de estar justificada en el ámbito de la relación comercial y respetar los presupuestos de legalidad, lealtad y confidencialidad. Finalmente, se impide a los operadores de la cadena alimentaria que puedan amenazar o, en su caso, exigir condiciones no razonadas para obtener ciertas ventajas comerciales.

Al objeto de complementar estos deberes generales, las disposiciones autonormativas fijan unas prácticas comerciales comunes concernientes a la propia negociación comercial y las previsiones del contrato suscrito entre el proveedor y el comprador<sup>21</sup>. Teniendo en cuenta —en ambos casos— la temporalidad razonable; las obligaciones contractuales que les comprometen; la gestión de las categorías y marcas, y la innovación; los principios aplicables en las relaciones con terceros; las actividades de promoción que lleven a cabo los operadores adscritos al Código; las cuestiones logísticas; las previsiones particulares sobre los pagos; y la seguridad y calidad alimentaria e información proporcionada al consumidor. En demasía, también, se incluyen unas prácticas comerciales de carácter específico en razón del operador de la cadena alimentaria con el que se desarrolla la relación comercial<sup>22</sup>, estos son los productores primarios y la distribución.

Los mecanismos alternativos de resolución de los posibles conflictos suscitados se concretan en los siguientes: la mediación en la hipótesis de falta de acuerdo entre vendedor y comprador en los precios de los contratos alimentarios, y el sistema de arbitraje si existiera el correspondiente acuerdo entre las partes. Aun cuando ambos sistemas son apropiados, hay que matizar el carácter independiente e imparcial que, en todo caso, debe singularizar a los mediadores en su actuación, al igual que la especialización técnica exigible a los que sean árbitros y participen de dichos procesos de resolución

<sup>20</sup> Punto IV del Código (principios 8 a 13).

<sup>21</sup> Punto V del Código (principios 14 a 19).

<sup>22</sup> Principios 39 y 40.

de litigios en este concreto sector<sup>23</sup>. Asimismo, conviene señalar que en un momento previo a la mediación o al arbitraje cabe plantear la correspondiente reclamación ante el nivel superior de la empresa, el cual habrá de actuar de manera imparcial.

En todo caso, obvia decir que no puede evidenciarse el específico control administrativo o régimen sancionador contenido en la norma reglamentaria aplicable a las relaciones mercantiles entre operadores económicos de la cadena alimentaria y que convive con el sistema autonormativo, y la alternativa correctiva de los litigios que surjan en relación con los comportamientos que afectan a este mercado<sup>24</sup>. Es decir, admitiendo la facultad de la AICA como entidad encargada del control y supervisión de las prescripciones de la regulación particular, se mantiene el régimen de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Si bien, ambos sistemas han de complementarse y no superponerse, lo que implica la necesidad de evitar pronunciamientos dispares entre ellos y atender a la que resulte de mayor eficacia para resolver las controversias. En iguales términos, y en la medida en que nos referimos a relaciones contractuales entre operadores económicos, éstas quedan sometidas a la regulación general vigente en materia de obligaciones y contratos, y a las normas propias de la defensa de la competencia, la competencia desleal y la propiedad industrial (art. 7 de la Ley 12/2013), las cuales también disponen –como es sabido– de su propio régimen sancionador.

## 5. Conclusiones

En el marco de la cadena de productos agroalimentarios, el empeño de la Comisión europea se ha centrado en la garantía de los intereses de los sujetos que intervienen en la cadena de suministro de alimentos y que se han calificado como el sector más desprotegido en las relaciones de la misma.

La materialización de esta pretensión se vio reflejada en la aprobación de la Directiva 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario,

---

<sup>23</sup> Informe de la CNMC sobre el Código de buenas prácticas mercantiles en la contratación alimentaria INF/CNMC/003/15. Este Informe fue emitido a solicitud del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en ejercicio de las competencias de la CNMC en aplicación del apartado 2º del art. 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio).

<sup>24</sup> Disposiciones de buenas prácticas en las „Relaciones verticales en la cadena alimentaria” (Libro Verde sobre las Prácticas Comerciales Desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa, COM(2013)).

la cual limita las prácticas comerciales desleales al objeto de propiciar la igualdad de oportunidades de las pymes alimentarias y agrícolas, los productores y los agricultores. Al entender que se trata del sector más débil o vulnerable de la cadena de distribución en cuanto al diverso poder de negociación con el que cuentan. Aún cuando, en general, cabe valorar la norma en un sentido favorable, no puede evitarse el planteamiento de ciertos interrogantes interpretativos referidos al ámbito subjetivo de protección que incluye cualquier agente involucrado en la cadena, pero con niveles de protección diferenciados según los tramos de facturación, y al objetivo de la misma. Este último, en lo que se refiere a la prohibición de ciertas prácticas comerciales desleales, pero que pueden quedar excepcionadas por el acuerdo previo entre las partes. Estableciendo con ello unas limitaciones no absolutas o rotundas en su planteamiento, sino relativas.

Las prescripciones comunitarias se han transpuesto de modo oportuno al ordenamiento interno, en cuyo caso el texto inicial de la norma sobre la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria ha tenido que ser modificado. El objetivo que justifica la precisa reforma no ha sido otro que la necesidad de actualizar los principios y exigencias del funcionamiento y organización de la cadena, y minimizar el desequilibrio en las relaciones comerciales entre los diferentes operadores que participan en ella. Si bien, y teniendo en cuenta el alcance de la regulación nacional, cabe destacar que dichas disposiciones se encuentran complementadas con las recomendaciones autonormativas contenidas en el Código de Buenas Prácticas de la Cadena Alimentaria, tendentes a mejorar el distinto poder de negociación en las relaciones contractuales entre los productores agrícolas, la industria y los distribuidores comerciales y los comportamientos desleales en la cadena de valor. Disposiciones vinculantes para las partes que las hubieran suscrito de manera voluntaria comprometiéndose al cumplimiento de las mismas y a la asunción de los mecanismos de control y resolución de conflictos que, a tal efecto, se han previsto en su contenido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amat Llombart P. (2020), *Contratación de productos agrarios en la cadena alimentaria y prácticas comerciales desleales a propósito de la transposición de la Directiva 2019/633*, „Revista de derecho agrario y alimentario” vol. 36, núm. 77.
- Arias Varona F.J. (2019), *La armonización europea de la regulación de la cadena alimentaria*, „La Ley mercantil” núm. 60.
- Cachafeiro, F., García Pérez R., López-Suárez M.A. (coord.) (2016), *Derecho de la competencia y gran distribución*, Madrid.

- Carretero García A. (2011), *Política Agraria Común*, en: L.I. Ortega Álvarez, S. De La Sierra Morón (coord.), *Estudios de la Unión Europea*, Toledo.
- Crespo Pereira D., Arias Varona F.J. (2013), *Hacia una regulación de la cadena alimentaria*, „Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia” núm. 33.
- Cruz Roche I., Palma Fernández J.L. (2017), *La Ley de la Cadena Alimentaria*, en: E. Muñoz Del Caz, E. Ortega Burgos (dir.), *Distribución comercial: todas las claves de la Distribución desveladas por las grandes compañías del sector*, Navarra.
- Fernández Baños J. (2017), *Autorregulación y competencia desleal en el sector alimentario español*, „Diario La Ley” N.º. 8899.
- García Grande M.ª.J. (2016), *La política agraria común*, en: J.M.ª. Beneyto Pérez, J. Maillo González-Orús, B. Becerril Atienza (coord.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, vol. 7, Madrid.
- González Castilla F. (2016), *La represión de las prácticas comerciales desleales en la cadena agroalimentaria europea*, en: F. González Castilla, J.I. Ruiz Peris (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Madrid.
- González Castilla F., Ruiz Peris J.I. (dir.) (2016), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Madrid.
- Maudes Gutiérrez A., Silos Ribas M. (2016), *Valoración de la ley de la cadena alimentaria desde la perspectiva de la promoción de la competencia*, en: F. Cachafeiro, R. García Pérez, M.A. López-Suárez (coord.), *Derecho de la competencia y gran distribución*, Madrid.
- Reig Martínez E. (2013), *La Política Agraria Común*, en: J.M.ª. Jordán Galduf (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid.
- Rodríguez Cachón T. (2018), *Relaciones contractuales en la cadena alimentaria: análisis a la luz de la nueva regulación*, „Revista de Derecho Civil” núm. 5 (1).
- Vázquez Ruano T. (2015), *Cuestiones de Derecho español sobre publicidad y competencia en el sector agroalimentario*, „Przegląd Prawa Rolnego” núm. 1.
- Vázquez Ruano T. (2020–2021), *Interrogantes en materia de competencia suscitados por la nueva regulación de la cadena alimentaria*, „Actas de derecho industrial y derecho de autor” t. 41.
- Viciano Pastor J. (2016), *Algunas reflexiones (críticas) sobre la Ley 12/2013 de la cadena alimentaria de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*, en: F. González Castilla, J.I. Ruiz Peris (dir.), *Estudios sobre el régimen jurídico de la cadena de distribución agroalimentaria*, Madrid.



**PAWEŁ WOJCIECHOWSKI**

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

## Nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego

Acquisition of agricultural real estate  
for public purpose investments

Acquisto di immobili agricoli  
al fine di realizzare investimenti di pubblica

The aim of the article is to present the impact of the instruments restricting the trade in agricultural real estate introduced in the Act on shaping the agricultural system on the implementation of public purpose investments, and to evaluate, in particular in the context of the proportionality principle, the solutions adopted. To this end, the author has pointed out that the statutory regulations based on the casuistic method are not appropriate, inconsistent and raising many doubts; and has therefore proposed a solution which would uniformly, by virtue of the law itself, exclude restrictions on the acquisition of agricultural real estate for the purpose of realising public purpose investments, but would nevertheless preserve the instruments of supervision of this trade.

**Keywords:** agricultural real estate, acquisition of agricultural real estate, public purpose investments

L'articolo si propone di esaminare l'impatto che gli strumenti di limitazione delle transizioni immobiliari agricole, introdotti nella legge sull'ordinamento agricolo, hanno avuto sulla possibilità di realizzare investimenti di pubblica utilità, nonché di valutare le soluzioni adottate, in particolare nel contesto del principio di proporzionalità. Nella parte conclusiva, l'autore ha messo in evidenza che le regolazioni in vigore basate su un metodo casistico non sono adeguate, sono incoerenti e sollevano molti dubbi, e ha proposto una soluzione che escluderebbe, in maniera uniforme e in virtù della legge stessa, restrizioni all'acquisto degli immobili agricoli al fine di realizzare investimenti di pubblica utilità, mantenendo però gli strumenti di controllo di tali transizioni.

**Parole chiave:** immobili agricoli, acquisto di immobili agricoli, investimenti di pubblica utilità

## Wstęp

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>1</sup> wprowadza szereg instrumentów, które w założeniu służą celowi ogólnemu, wyrażonemu wprost w art. 1 u.k.u.r., tj. kształtowaniu ustroju rolnego oraz wskazanym w tym przepisie celom szczegółowym: poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Jednak od chwili uchwalenia ustawa ta budziła wątpliwości i była przedmiotem ożywionej dyskusji i krytyki<sup>2</sup>.

Stanowiła ona także przedmiot zainteresowania Profesora Aleksandra Lichorowicza, który zwracał uwagę na niespójność deklarowanych w niej celów z przyjętymi instrumentami<sup>3</sup>. Jak zauważał, *ratio legis* wydania u.k.u.r. było wprowadzenie kontroli nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich (która po 1990 r. praktycznie nie istniała), aby w związku z przystąpieniem Polski do UE móc ją stosować także wobec obywateli innych państw UE, którzy mogą nabywać grunty na takich samych zasadach jak obywatele

---

<sup>1</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.) (dalej: u.k.u.r.).

<sup>2</sup> 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; P. Bender, *Nabywanie nieruchomości rolnych na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” 2019, nr 2; P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X; K. Maj, *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2; K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 121; idem, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019; Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7; J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5.

<sup>3</sup> A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2; idem, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.

polscy. Rzeczywistym celem tej ustawy jest zatem ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem przez cudzoziemców<sup>4</sup>.

Niezależnie od tego, czemu służy ta ustawa, w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2016 r. jako główne instrumenty realizacji jej celów przewidziano prawo pierwokupu nieruchomości rolnych oraz prawo nabycia nieruchomości rolnych. Rozwiązania przyjęte w jej pierwotnym brzmieniu, mimo że były kilkakrotnie korygowane<sup>5</sup>, nie odegrały istotnej roli w stymulowaniu przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych<sup>6</sup>. Fundamentalne zmiany w u.k.u.r. nastąpiły wraz z ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>7</sup>. Zostały wtedy wprowadzone restrykcyjne zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce. Jako podstawowe zasady przyjęto, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny (art. 2a u.k.u.r.) oraz że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres co najmniej 10 lat (następnie w 2019 r. okres ten skrócono do 5 lat) i w tym okresie nabyta nieruchomość nie może zostać zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom (art. 2b u.k.u.r.). Od obu tych zasad przewidziano szereg wyjątków. Jednak zakres wprowadzonych ograniczeń i niejasność przepisów ustawy, w szczególności formułujących wyjątki od tych zasad, spowodowały, iż u.k.u.r. musiała być po 2016 r. wielokrotnie nowelizowana<sup>8</sup>. Nowelizacją z 2016 r. rozszerzono też zakres

<sup>4</sup> A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 28. Na obawę przed zakupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zwracali następnie uwagę inni autorzy. Zob. S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego: potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 170 i 182; K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 189; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego...*, s. 225; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 284.

<sup>5</sup> W okresie od 2003 do 2016 r. u.k.u.r. była nowelizowana sześć razy.

<sup>6</sup> K. Marciniuk, *Prawne instrumenty...*, s. 341; idem, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 220–221.

<sup>7</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 507 ze zm.; dalej: nowelizacja z 2016 r.).

<sup>8</sup> Od chwili wejścia w życie nowelizacji z 2016 r. do końca 2023 r. (a więc w ciągu 7 lat) ustawa była nowelizowana aż 20 razy. Z nowelizacji tych kluczowe znaczenie miały zmiany dokonane ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080) oraz ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).



stosowania przysługującego KOWR prawa nabycia do wszelkich zdarzeń prawnych skutkujących przeniesieniem własności nieruchomości rolnej, a nie jak poprzednio wyłącznie umów innych niż umowa sprzedaży (prawo to przysługuje zatem także np. w przypadku nabycia własności nieruchomości w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji, co ma szczególne znaczenie w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego).

Ustanowione w u.k.u.r. instrumenty prowadzące do istotnego ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce (zarówno obydwie zasady, jak i prawo pierwokupu oraz prawo nabycia) nie pozostały bez wpływu na możliwość wykorzystywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Ustalenie zakresu przypadków, gdy możliwe jest nabywanie nieruchomości rolnych na realizację inwestycji celu publicznego, wymaga ważenia różnych dóbr i wartości. Z jednej strony należy brać pod uwagę dobro w postaci ochrony realizacji celów u.k.u.r. w związku z obrotem nieruchomościami rolnymi, a z drugiej – sprawność realizacji różnych celów publicznych, co może wymagać nabycia nieruchomości rolnych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu wprowadzonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego instrumentów ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi na realizowanie inwestycji celu publicznego i ocena przyjętych rozwiązań, zwłaszcza w kontekście zasady proporcjonalności. Ocenie poddany zostanie też sposób wprowadzania poszczególnych rozwiązań mających znaczenie dla realizacji inwestycji celu publicznego, skutkujący koniecznością dokonywania wielokrotnych zmian. Ocena przyjętych rozwiązań powinna doprowadzić do przedstawienia wniosków *de lege ferenda* i propozycji zmian w u.k.u.r. w zakresie, w jakim ustawa ta oddziałuje na realizację inwestycji celu publicznego.

## 1. Nieruchomość rolna jako przedmiot nabycia na potrzeby realizacji celu publicznego

Inwestycje celu publicznego mogą być realizowane na nieruchomościach przeznaczonych na cele publiczne, tj. położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup>). Warto

<sup>9</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

więc na początek rozważyć, czy przedmiotem nabycia na realizację celu publicznego może być nieruchomość rolna. Konieczne jest też wyjaśnienie pojęcia nieruchomości rolnej, a zwłaszcza skupienie się na jednym z aspektów kwalifikowania nieruchomości do kategorii nieruchomości rolnych, tj. przeznaczeniu nieruchomości<sup>10</sup>. Zgodnie z definicją nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. za nieruchomość rolną uznaje się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego (tj. nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej), z wyłączeniem jednak nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (art. 2 pkt 1 u.k.u.r.). Warto zaznaczyć, że zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), natomiast w przypadku braku m.p.z.p. określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1) u.p.z.p.).

W świetle przytoczonej definicji nie ma wątpliwości, że przeznaczenie nieruchomości rolnej na cele publiczne w m.p.z.p. powoduje, że nawet w sytuacji, gdy jest ona lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, przestaje mieć charakter nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., w związku z czym nie mają do niej zastosowania ograniczenia przewidziane w tej ustawie. Należy zaznaczyć, że nie ma

---

<sup>10</sup> Chodzi tu o przeznaczenie nieruchomości wynikające z przeznaczenia obszarów, na których są one położone, w m.p.z.p. Samo pojęcie „przeznaczenie nieruchomości” nie jest jednoznaczne. Z jednej strony jest ono związane z przeznaczeniem obszarów w rozumieniu przepisów o planowaniu przestrzennym, np. na potrzeby wyceny nieruchomości przyjmując się, iż przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie m.p.z.p., a w przypadku jego braku – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 154 ust. 2 u.g.n.). Podobnie w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości (w art. 11 pkt 2) mowa jest o przeznaczeniu nieruchomości na cele inne niż rolne w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z drugiej strony przeznaczenie nieruchomości utożsamiane jest z właściwościami samego gruntu. W takim przypadku można mówić „naturalnym przeznaczeniu”. Tak np. Z. Truskiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2017, nr 10, s. 46.

też ona zastosowania do nieruchomości rolnych, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.), a zatem nabywanie na realizację celu publicznego takich nieruchomości rolnych także pozostaje poza zakresem ograniczeń wynikających z u.k.u.r.

Jednak w sytuacji, gdy dana nieruchomość jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, obejmuje ona ponad 0,3 ha użytków rolnych i jest położona na terenie nieobjętym m.p.z.p., ale w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalonych w ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub innej decyzji administracyjnej, a zatem została przeznaczona na cele publiczne w decyzji administracyjnej, jej nabywanie nawet na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego objęte jest rygorem wynikającym z u.k.u.r.

Wynika to, po pierwsze, z literalnego brzmienia przywołanej definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r., w której wprost zostało wskazane, iż nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Przy tak sformułowanej definicji, przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy, można dojść do przekonania, iż nieruchomością rolną, ale w rozumieniu Kodeksu cywilnego (a nie u.k.u.r.), może być także nieruchomość rolna położona na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Gdyby było bowiem inaczej, tj. gdyby przeznaczenie w m.p.z.p. na cele inne niż rolne skutkowało zmianą charakteru nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, zawarte w definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. wyłączenie byłoby bezprzedmiotowe. Tym bardziej zatem nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego jest nieruchomość przeznaczona na cele publiczne w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zamieszczenie natomiast w definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. odniesienia wyłącznie do m.p.z.p. w sytuacji, gdy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost wskazuje się, iż w braku m.p.z.p. określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy następuje w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, może być interpretowane jako celowy zabieg ustawodawcy, zmierzający do zawężenia wyłączeń, tj. sytuacji, gdy nieruchomość spełniająca przesłanki do zaliczenia jej do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego nie jest jednak uznawana za nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tak wąskim ujęciem wyłączenia określonego w definicji nieruchomości rolnej zawartej w u.k.u.r. jest ukształtowanie ustawowych wyjątków od ustanowionej w art. 2a ust. 1 u.k.u.r. zasady, że do nabycia nieruchomości rolnych uprawniony jest rolnik indywidualny. Pośród wyjątków ustawowych (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.) wymienia się nabycie nieruchomości rolnych m.in. przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (a zatem podmioty, które nabywają nieruchomości głównie na realizowanie celów publicznych), a ponadto uwzględnia się nabycie nieruchomości rolnych przez spółki z sektora energetycznego (ale tylko wtedy, gdy nabywają nieruchomości na realizację celów publicznych objętych zakresem ich działalności), przez spółkę celową Centralny Port Komunikacyjny i jej spółki córki, przez inwestora w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej czy też nabycie nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej. Wszystkie te przypadki dotyczą nabycia nieruchomości na cele związane z realizacją inwestycji celu publicznego.

Poza tym dopuszcza się możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR wydaną na wniosek nabywcy (wyjątek indywidualny), jeżeli jest ona położona w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, stanowiącej realizację celów z art. 6 u.g.n., lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej. W przypadku gdy nieruchomość położona jest na obszarze przeznaczonym w m.p.z.p. na cele inne niż rolne nie jest nieruchomością rolną, do nieruchomości przeznaczonej w m.p.z.p. na realizację inwestycji celu publicznego nie ma zastosowania ograniczenie wynikające z art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a tym bardziej nie ma potrzeby stosowania wyjątku od tej zasady.

Skoro zatem ustawodawca wprowadził szereg wyjątków odnoszących się właśnie do nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji celu publicznego – a trzeba pamiętać, że rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w m.p.z.p., a w razie jego braku lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 u.p.z.p.) – to zastosowane w definicji nieruchomości rolnej wyłączenie dotyczy wyłącznie m.p.z.p., a nie rozciąga się na decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Gdyby bowiem już na podstawie samej definicji z zakresu pojęcia nieruchomości rolnej wyłączone były także nieruchomości, na których ma być zlokalizowana inwestycja celu publicznego na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, to zbędne byłyby przewidziane w u.k.u.r. wyjątki, zwłaszcza wyjątek indywidualny odnoszący się do granic linii rozgraniczających teren lokalizacji inwesty-

cji celu publicznego ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej (natomiast zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji).

Do takich samych wniosków prowadzi analiza wyjątków od ustanowionych w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. (tj. obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez okres 5 lat i zakazu zbywania nieruchomości rolnej w tym okresie).

Oznacza to, że dla realizacji inwestycji celu publicznego konieczne może być nabycie nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., a zatem należy brać pod uwagę ograniczenia i obowiązki wynikające z u.k.u.r.

## **2. Wyjątek od zasady nabywania nieruchomości rolnej wyłącznie przez rolnika indywidualnego**

W art. 2a ust. 1 u.k.u.r. została wprowadzona zasada, że nieruchomość rolną może nabywać wyłącznie rolnik indywidualny. Kilka spośród ustawowych wyjątków od tej zasady ma znaczenie dla nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, tj. przy zastosowaniu tych wyjątków podmiot niebędący rolnikiem indywidualnym może nabyć nieruchomość rolną potrzebną dla realizacji inwestycji celu publicznego.

Po pierwsze, podmiotami wyłączonymi z zakresu ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych określonych w art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r., a zatem uprawnionymi do nabywania nieruchomości rolnych o dowolnej powierzchni, są Skarb Państwa (SP) oraz jednostki samorządu terytorialnego (JST).

Należy podkreślić, że wyłączenie SP i JST z zakresu ograniczeń wynikających z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r. nie oznacza, że podmioty te mogą nabywać dowolne nieruchomości rolne. SP i JST mogą bowiem gospodarować nieruchomościami, co w szczególności obejmuje nabywanie nieruchomości, wyłącznie w taki sposób i w takim zakresie, jaki wynika z przepisów prawa<sup>11</sup>. Zasady gospodarowania nieruchomościami przez SP i JST wynikają przede wszystkim z ustawy o gospodarce nieruchomościami. SP i JST zobowiązane zostały do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.). Zasoby nieruchomości SP i JST mają służyć realizacji celów publicznych określonych przede wszystkim w art. 6

---

<sup>11</sup> P. Wojciechowski, *Zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Łódź 2015, s. 365.

u.g.n.<sup>12</sup> SP i JST nie są powołane do prowadzenia działalności rolniczej, a zatem podmioty te nabywają nieruchomości rolne w drodze czynności prawnej lub na podstawie decyzji (wyłączenie) wyłącznie na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego.

Należy zauważyć, że w początkowym okresie obowiązywania art. 2a u.k.u.r. tylko w oparciu o te dwa wyjątki od ukształtowanej tym przepisem zasady nabywania nieruchomości rolnych wyłącznie przez rolnika indywidualnego mogło dochodzić do nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Jednak zakres tych wyjątków był niewystarczający, zważywszy na to, że w wielu przypadkach konieczne jest nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie tylko przez SP i JST, ale także przez inne podmioty, w szczególności spółki komunalne i państwowe osoby prawne oraz podmioty prywatne prowadzące działalność wymagającą realizowania inwestycji celu publicznego.

Charakterystyczne jest jednak, że ustawodawca nie przyjął rozwiązania polegającego na uwzględnieniu wśród wyjątków ustawowych ogólnej kategorii nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizowania inwestycji celu publicznego, ale zastosował rozwiązanie kazuistyczne, wprowadzając kolejnymi nowelizacjami szereg wyjątków dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji celów publicznych regulowanych w różnych ustawach. Najpierw dodany został wyjątek dotyczący możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez spółki handlowe, których wyłącznym udziałowcem lub akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będące operatorem systemu przesyłowego albo posiadające koncesję na przesyłanie paliw ciekłych w rozumieniu prawa energetycznego, co ułatwiło spółkom przesyłowym prowadzenie inwestycji związanych z budową oraz prawidłowym funkcjonowaniem infrastruktury strategicznej służącej przesyłaniu energii elektrycznej, paliw ciekłych i gazu<sup>13</sup> (co wchodzi w zakres celów

---

<sup>12</sup> J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 18; M. Możdżeń-Marcinkowski, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 124.

<sup>13</sup> Wyjątek dodany z dniem 5 grudnia 2017 r. ustawą z 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. poz. 2233). Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do tej nowelizacji, wprowadzona zmiana umożliwia nabywanie nieruchomości rolnych jedynie trzem spółkom: Polskim Sieciom Elektroenergetycznym S.A. (operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego), Operatorowi Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. (operator systemu przesyłowego gazowego) oraz PERN S.A. (spółka Skarbu Państwa posiadająca koncesję na przesyłanie paliw ciekłych). Druk nr 1975, Sejm RP VIII kadencji.

publicznych z art. 6 pkt 2 u.g.n.). Następnie w związku z uchwaleniem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym dodany został wyjątek dotyczący spółki celowej Centralny Port Komunikacyjny<sup>14</sup>, a kilka lat później dodatkowo zostały uwzględnione spółki córki tej spółki celowej<sup>15</sup> (zgodnie z art. 3 ustawy o CPK realizacja inwestycji CPK i inwestycji jej towarzyszących stanowi cel publiczny w rozumieniu u.g.n.).

Kilka istotnych wyjątków związanych z realizowaniem inwestycji celu publicznego dodano dużą nowelizacją u.k.u.r. z 2019 r.<sup>16</sup> Po pierwsze, uwzględniono pośród wyjątków spółki handlowe będące operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową systemu dystrybucyjnego gazowego. Po drugie, uwzględniono spółki kapitałowe lub grupy kapitałowe prowadzące działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, których mienie<sup>17</sup> zostało ujawnione w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w przypadku nabycia nieruchomości rolnej na cele związane z budową, modernizacją lub rozbudową tego mienia. Oznacza to, że zakres wyjątków w odniesieniu do spółek z sektora energetycznego został rozszerzony o spółki inne niż państwowe, z wyraźnym zastrzeżeniem, że wyjątek dotyczy nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby związane z budową, modernizacją lub rozbudową urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych, gazów i energii elektrycznej, co jest ujęte jako cel publiczny w art. 6 pkt 2 u.g.n. Po trzecie, uwzględniono nieruchomości rolne położone na obszarze górniczym lub terenie górniczym w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, gdzie może być prowadzone poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie

<sup>14</sup> Wyjątek dodany z dniem 21 czerwca 2018 r. ustawą z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 545).

<sup>15</sup> Wyjątek dodany z dniem 16 października 2023 r. ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890).

<sup>16</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

<sup>17</sup> Mienie to obejmuje infrastrukturę służącą do wytwarzania albo przesyłania energii elektrycznej, infrastrukturę służącą do wydobywania, rafinacji, przetwarzania ropy naftowej oraz magazynowania i przesyłania rurociągami ropy naftowej oraz produktów ropopochodnych, jak również terminale portowe do przeładunku tych produktów i ropy naftowej oraz infrastrukturę służącą do produkcji, wydobywania, rafinacji, przetwarzania, magazynowania, przesyłania paliw gazowych gazociągami oraz terminale skroplonego gazu ziemnego (LNG).

złóż kopalin objętych własnością górnictw, co także stanowi cel publiczny (art. 6 pkt 8 u.g.n.).

Przed wszystkim jednak nowelizacją u.k.u.r. z 2019 r. dodano istotny dla realizacji inwestycji celu publicznego wyjątek indywidualny, mianowicie dopuszczono możliwość nabycia nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego na podstawie zgody dyrektora generalnego KOWR wydawanej na wniosek nabywcy. Dla uzyskania tej zgody konieczne jest spełnienie łącznie trzech przesłanek.

Po pierwsze, nieruchomość rolna musi być położona w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n., lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji ustalonych w ostatecznej decyzji administracyjnej. Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 u.p.z.p.), w którym m.in. określa się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego (art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b u.p.z.p.). W przypadku uchwalenia m.p.z.p. nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego przeznaczone w tym planie na cele inne niż rolne nie są jednak nieruchomościami rolnymi, w związku z czym nie ma potrzeby uzyskiwania zgody. Dopiero w razie braku m.p.z.p. inwestycje celu publicznego są lokalizowane w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji.

Należy zaznaczyć, że w art. 2a ust. 4 pkt 5 u.k.u.r. jest mowa o granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji inwestycji celu publicznego ustalonych w ostatecznej „decyzji administracyjnej”, a nie w ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jest to zatem pojęcie szersze, obejmujące także decyzje administracyjne określające linie rozgraniczające teren na potrzeby realizacji różnego rodzaju inwestycji celu publicznego określonych w tzw. specustawach. Przy czym w tych przypadkach, gdy na podstawie przepisów tych specustaw następuje nabywanie nieruchomości na potrzeby realizacji celu publicznego na rzecz Skarbu Państwa, nie ma potrzeby uzyskiwania zgody, bowiem Skarb Państwa może nabywać nieruchomości rolne na mocy wyjątku ustawowego.

Po drugie, przesłanką udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej na wniosek nabywcy zamierzającego zrealizować inwestycję celu publicznego jest zobowiązanie do rozpoczęcia realizacji inwestycji przewidzianej w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lub w ostatecznej



decyzji administracyjnej w terminie 12 miesięcy od dnia nabycia nieruchomości rolnej.

Po trzecie, konieczne jest określenie we wniosku terminu zrealizowania inwestycji.

Spełnienie drugiej i trzeciej przesłanki polega zatem na zobowiązaniu się wnioskodawcy do spełnienia określonych zobowiązań w przyszłości, gdyż dopiero po upływie wynikających z nich terminów będzie można ocenić, czy wnioskodawca wywiązał się z tych zobowiązań. Jednak z niewypełnieniem tych obowiązków związana jest szczególna sankcja, polegająca na tym, że KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa (art. 9 ust. 3 pkt 4 u.k.u.r.).

Kolejne wyjątki ustawowe od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny, związane z realizowaniem inwestycji celu publicznego, wprowadzono ustawą z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych<sup>18</sup>, dopuszczając możliwość nabywania nieruchomości rolnej na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, a także ustawą z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących<sup>19</sup>, dopuszczając możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez inwestora, o którym mowa w art. 3a ust. 2 tej ustawy.

Nabycie nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego jest zatem możliwe przede wszystkim przez SP i JST. Ustawodawca wprowadził jeszcze kilka wyjątków ustawowych, które nie wyczerpują jednak wszystkich sytuacji, w których może istnieć potrzeba nabycia nieruchomości rolnej przez podmiot realizujący inwestycję celu publicznego. Kluczowe było natomiast wprowadzenie w 2019 r. wyjątku indywidualnego, gdy nabywca może wystąpić o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej do dyrektora generalnego KOWR, kiedy jest ona potrzebna dla realizacji inwestycji celu publicznego (jest położona w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji). Zakres wyjątków ustawowych ma charakter kazuistyczny, w kolejnych punktach wymienia się bowiem różne kategorie podmiotów, które mogą nabywać nieruchomości rolne na potrzeby realizacji zadań publicznych, w tym zadań o istotnym znaczeniu

---

<sup>18</sup> Ustawa z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 182).

<sup>19</sup> Ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 412).

dla bezpieczeństwa państwa. Nie jest jednak jasne, jakie przesłanki przesądziły o liście wyjątków ustawowych, tym bardziej że lista ta ulegała już kilka razy rozszerzeniu (np. nie przewiduje się ustawowego wyłączenia od zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolnika indywidualnego w odniesieniu do państwowych ani komunalnych osób prawnych, nawet jeśli zostały utworzone w celu realizowania zadań publicznych i nabywają nieruchomości rolne na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego).

Podmioty, które chcą realizować inwestycje celu publicznego, a nie zostały uwzględnione wśród wyjątków ustawowych, mogą wprawdzie wystąpić z wnioskiem o zgodę do dyrektora generalnego KOWR, jednak powstaje pytanie o zasadność angażowania KOWR w procesy inwestycyjne związane z realizowaniem celów publicznych, a ponadto konieczność uzyskania takiej zgody wydłuża proces inwestycyjny. Wydaje się, że bardziej właściwe byłoby przyjęcie wyjątku ustawowego od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, polegającego na dopuszczeniu możliwości nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego (przesłanki mogłyby być określone analogicznie do tych, które obecnie są wymagane do uzyskania zgody). Natomiast dopiero następnie KOWR mógłby mieć szczególne uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej nabytej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, w sytuacji gdy w ustalonym w ustawie okresie (np. 12 miesięcy) inwestycja nie została rozpoczęta lub gdy nie została zrealizowana w przewidzianym terminie. Zważywszy na to, że KOWR przysługuje prawo pierwokupu albo prawo nabycia przewidziane w art. 4 u.k.u.r., które w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie powinno mieć zastosowania (o czym niżej), możliwe wydaje się wprowadzenie mechanizmu dopuszczającego skorzystanie właśnie z tych uprawnień, ale dopiero z upływem ww. terminów lub w sytuacji, gdy nieruchomość rolna nabyta na potrzeby realizacji określonego w zawiadomieniu celu publicznego została wykorzystana do innych celów.

Przyjmując takie rozwiązanie, na nabywcę powinien zostać nałożony obowiązek poinformowania KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji określonej w zawiadomieniu inwestycji celu publicznego i z podaniem planowanego terminu zrealizowania tej inwestycji. Informacja ta stanowiłaby podstawę do podejmowania przez KOWR działań kontrolnych i nadzorczych. Proponowany mechanizm wydaje się zgodny z zasadą proporcjonalności, gdyż nie wpływałby na spowolnienie realizacji inwestycji celu publicznego, a jednocześnie gwarantował wystarczającą ochronę realizacji celów u.k.u.r.

### **3. Wyjątek od zasady prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat od dnia nabycia i ograniczenia w zbywaniu nieruchomości w tym okresie**

W art. 2b ust. 1 i ust 2 u.k.u.r. wprowadzona została zasada, że nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, oraz zasada, że nabywca w tym czasie nie może zbyć nabytej nieruchomości ani oddać jej w posiadanie innym podmiotom.

Należy zauważyć, że zasady te, gdyby nie zostały przewidziane odpowiednie wyjątki, uniemożliwiałyby realizację inwestycji celu publicznego na nieruchomościach rolnych, które w ciągu ostatnich 5 lat stanowiły przedmiot obrotu, gdyż właściciele tych nieruchomości rolnych nie mogliby ich zbyć ani zaprzestać prowadzenia na nich gospodarstwa rolnego w tym okresie. Pomimo tego, że podmioty realizujące inwestycje celu publicznego, na mocy wyjątków przewidzianych w art. 2a u.k.u.r., byłyby uprawnione do nabycia nieruchomości rolnych, część nieruchomości rolnych przydatnych do realizacji inwestycji celu publicznego nie mogłaby zostać zbyta przez ich obecnych właścicieli ze względu na ograniczenie wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r.

Ustawodawca wprowadził jednak kilka wyjątków od tych zasad, które pozwalają na zbywanie takich nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, podobnie jak w przypadku art. 2a u.k.u.r., rozszerzając zakres wyjątków kolejnymi nowelizacjami.

Obowiązki i ograniczenia wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. nie mają zastosowania przede wszystkim do nieruchomości rolnej zbywanej Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Do nowelizacji z 2019 r. w art. 2b u.k.u.r. przewidziane były tylko te dwa wyjątki ustawowe<sup>20</sup>. Nowelizacją z 2019 r. rozszerzono katalog wyjątków, przyjmując, że ograniczeń wynikających z art. 2b ust 1 i 2 u.k.u.r. nie stosuje się także do nieruchomości zbywanej państwowym lub samorządowym osobom prawnym, jeżeli nieruchomość rolna jest przeznaczona na cele publiczne określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz zbywanej spółkom handlowym z sektora energetycznego (o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1

---

<sup>20</sup> W pierwotnym brzmieniu przepisu mowa była o tym, że przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się do podmiotów, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt 1 u.k.u.r., co prowadziło do wątpliwości interpretacyjnych.

lit. ca i cb u.k.u.r.). Ponadto przewidziano, że ograniczenia z art. 2b ust 1 i 2 u.k.u.r. nie mają zastosowania do nieruchomości położonej na obszarze górniczym lub terenie górniczym. Następnie w związku z uchwaleniem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym dodano wyjątek dotyczący zbywania nieruchomości rolnej spółce celowej Centralny Port Komunikacyjny, a kilka lat później dodatkowo uwzględniono spółki córki spółki celowej<sup>21</sup>. Jako kolejny dodano wyjątek dotyczący zbywania nieruchomości rolnej inwestorowi, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Inaczej niż w art. 2a u.k.u.r. z jednej strony nie uwzględniono pośród ustawowych wyjątków zbywania nieruchomości rolnych podmiotom realizującym inwestycje w zakresie budowy morskiej farmy wiatrowej, a z drugiej – uwzględniono państwowe i samorządowe osoby prawne, jeżeli zbywana nieruchomość jest przeznaczona na cele publiczne określone w ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednak w przypadkach, gdy nieruchomość rolna nabyta w ciągu ostatnich 5 lat jest niezbędna dla realizacji inwestycji celu publicznego, a nie jest objęta żadnym z wyjątków ustawowych, można wystąpić do dyrektora generalnego KOWR o wyrażenie zgody, uzasadniając to ważnym interesem publicznym.

Pewne wątpliwości związane były z sytuacją, gdy w trakcie pięcioletniego okresu nastąpiło uchwalenie lub zmiana m.p.z.p. w taki sposób, że nabyta nieruchomość rolna straciła status nieruchomości rolnej w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Z jednej strony za oczywiste można uznać, że w związku z utratą w takiej sytuacji przez daną nieruchomość statusu nieruchomości rolnej w zasadzie nie powinna do niej mieć zastosowania u.k.u.r.<sup>22</sup>, z drugiej – trzeba zauważyć, że w treści art. 2b ust. 2 u.k.u.r., inaczej niż w ust. 1, mowa jest o „nabytej nieruchomości”, a nie o „nabytej nieruchomości rolnej”, co mogło wskazywać na to, że intencją ustawodawcy było stosowanie ust. 2 do „nabytej nieruchomości” niezależnie od tego, czy w ciągu 5 lat zmieni się jej status. Wątpliwości dotyczące zakresu stosowania ograniczeń z art. 2b

---

<sup>21</sup> Wyjątek dodany z dniem 16 października 2023 r. ustawą z 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1890).

<sup>22</sup> W doktrynie wskazywano, że skoro racją wprowadzenia ograniczenia jest ochrona nieruchomości rolnych w rozumieniu ustawy, traci ona swój byt w chwili, gdy nieruchomość przestaje podlegać działaniu ustawy, przy czym zasadnie zwracano uwagę, że ten dość oczywisty skutek powinien mieć solidne umocowanie ustawowe. Zob. K. Maj, *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 2, s. 35.

ust. 2 u.k.u.r. do nieruchomości, co do której po jej nabyciu został uchwalony m.p.z.p., w którym nabyta nieruchomość jest przeznaczona na cele inne niż rolne, zostały usunięte dopiero ustawą nowelizującą z 2023 r. Na mocy tej nowelizacji dodano do art. 2b ust. 4 u.k.u.r., w którym przewidziane są wyjątki od zasad wynikających z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nowy pkt 9, w którym jako wyjątek ustawowy przewidziano właśnie zmianę m.p.z.p. w odniesieniu do uprzednio nabytej nieruchomości. Wprowadzenie tej zmiany, w połączeniu ze zmianą dokonaną w części wprowadzającej art. 2b ust. 4 u.k.u.r., polegającą na zamianie sformułowania o tym, że przepisów ust. 1 i 2 „nie stosuje się do nieruchomości rolnej” na „nie stosuje się do nieruchomości”, prowadzi do wniosku, że jeśli nabyta w ciągu ostatnich 5 lat nieruchomość rolna z innych powodów niż uchwalenie lub zmiana m.p.z.p. przestała być nieruchomością rolną, to ograniczenia z art. 2b ust. 1 i 2 znajdują zastosowanie do takiej nieruchomości.

O ile kwestia zbycia na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nieruchomości rolnej nabytej w ciągu ostatnich 5 lat jest objęta szeregiem wyjątków określonych w art. 2b ust. 4 u.k.u.r., o tyle należy pamiętać, że także podmiot realizujący inwestycję celu publicznego (np. SP, JST, spółka komunalna, spółka celowa CPK) nabywający nieruchomość rolną jest co do zasady związany ograniczeniami wynikającymi z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., a sposób sformułowania większości wyjątków nie pozwala w jednoznaczny sposób przyjąć, iż odnoszą się one także do tego podmiotu. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość.

Z pewnością podmioty realizujące inwestycje celu publicznego nie nabywają nieruchomości rolnych po to, aby prowadzić gospodarstwo rolne, ale aby zrealizować inwestycję celu publicznego. Jednak uwzględniając definicję gospodarstwa rolnego z art. 53<sup>1</sup> k.c., do której odsyła u.k.u.r., w świetle której nawet możliwość zorganizowania działalności rolniczej prowadzi do powstania gospodarstwa rolnego, jak również mając na uwadze, że koniecznym i niezbędnym składnikiem gospodarstwa rolnego jest nieruchomość rolna<sup>23</sup>, można dojść do wniosku, że nabycie nieruchomości rolnej stwarza możliwość zorganizowania gospodarstwa rolnego. Jeśli zatem podmiot realizujący inwestycję publiczną nabył nieruchomość rolną

---

<sup>23</sup> R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 115; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2010, t. VIII, s. 51; P. Wojciechowski, *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie UE*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 200.

o powierzchni powyżej 1 ha lub gdy nabyta nieruchomość wraz z nieruchomościami rolnymi, które nabył wcześniej, przekracza 1 ha, można mówić o istnieniu gospodarstwa rolnego w rozumieniu u.k.u.r. Taki kierunek interpretacji znalazł potwierdzenie w nowelizacji u.k.u.r. z 2023 r., w wyniku której do art. 2b u.k.u.r. dodany został ust. 5, zgodnie z którym obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego nie stosuje się do nieruchomości rolnej nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tego wyjątku zakłada, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego teoretycznie mogą prowadzić gospodarstwa rolne, w skład którego wchodzi nabywana nieruchomość rolna (gdyby było inaczej, racjonalny ustawodawca nie wprowadzałby tego wyjątku). Tym bardziej zatem gospodarstwa rolne w rozumieniu u.k.u.r. mogą prowadzić państwowe osoby prawne, spółki komunalne lub podmioty prywatne realizujące inwestycje celu publicznego.

Przed wprowadzeniem nowelizacji z 2023 r. możliwe było wywodzenie w oparciu o interpretację funkcjonalną, celowościową i systemową z brzmienia art. 2b ust 4 pkt 1 u.k.u.r., że w przypadku zbywania nieruchomości rolnej podmiotom realizującym inwestycje celu publicznego ustanowiony w tym przepisie wyjątek od stosowania art. 2b ust 1 i ust. 2 u.k.u.r. dotyczy zarówno osoby, która przed upływem 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej zbyła ją dla realizacji celów publicznych, jak i SP, JST oraz państwowych lub samorządowych osób prawnych, a także pozostałych przewidzianych w tym przepisie podmiotów nabywających tę nieruchomość rolną dla realizacji celu publicznego (bowiem nieruchomość nabywana jest przez nabywcę dla realizacji celu publicznego, co jest objęte szczególną regulacją na mocy odrębnych przepisów, a nie na potrzeby prowadzenia działalności rolniczej).

Dodanie ust. 5 do art. 2b u.k.u.r., w którym przyjęto, że obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat nie ma zastosowania do nieruchomości rolnej nabytej przez SP lub JST, spowodowało, że nie ma już potrzeby odwoływać się do interpretacji funkcjonalnej, celowościowej i systemowej art. 2b ust. 4 u.k.u.r. dla uznania, iż SP ani JST nie są zobowiązane prowadzić gospodarstwa rolnego, gdyż wynika to wprost z art. 2b ust. 5 pkt 1 u.k.u.r. W art. 2b ust. 5, w przeciwieństwie do przypadków objętych art. 2b ust. 4 pkt 1, mowa jest o niestosowaniu obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, do nieruchomości rolnej „nabytej” (a nie „zbywanej”, jak ma to miejsce w ust. 4), nie ma zatem wątpliwości, że wyjątek ten dotyczy „nabywcy nieruchomości rolnej”. Jeśli zatem SP lub JST nabyły nieruchomość rolną, to na podmiotach

tych nie ciąży obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego. Bez znaczenia dla tego wyjątku jest natomiast to, czy nieruchomości rolne zostały nabyte od osoby, która była jej właścicielem przez ponad 5 lat i nie była ograniczona w możliwości zbycia, czy od osoby, która była właścicielem przez okres krótszy niż 5 lat i dla jej zbycia konieczne było skorzystanie z wyjątku, o którym mowa w art. 2b ust. 4 pkt 1 lit c u.k.u.r.

Wprowadzenie omawianego wyjątku w odniesieniu do SP i JST spowodowało jednak, że *a contrario*, skoro nowelizacja objęła wyłącznie SP i JST, należy uznać, iż we wszystkich tych przypadkach, gdy nieruchomości rolne nabywane są w celu realizacji celu publicznego, ale przez podmiot inny niż SP lub JST (np. państwową osobę prawną lub spółkę komunalną czy spółkę celową CPK lub jej spółki córki), na podmiotach nabywających ciąży obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, choć oczywiście jest, że podmioty te nabywają nieruchomości rolne dla realizowania celów publicznych, i w żadnej mierze nie powinien na nich ciążyć ten obowiązek. W konsekwencji KOWR, w związku z naruszeniem obowiązku wynikającego z art. 2b ust. 1 u.k.u.r., ma formalne podstawy, aby wystąpić do sądu o nabycie takiej własności nabytej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nieruchomości (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.), chociaż takie działanie KOWR trudno byłoby uznać za racjonalne. Co więcej, nie ma możliwości, aby w drodze decyzji KOWR wyraził zgodę na odstąpienie od wykonywania obowiązku prowadzenia gospodarstwa, gdyż na mocy art. 2b ust. 3 u.k.u.r. dyrektor generalny KOWR może jedynie wyrazić zgodę na zbycie lub oddanie w posiadanie nabytej nieruchomości przed upływem 5 lat od dnia nabycia.

Zarówno katalog wprowadzonych wyjątków, jak i okoliczność, że kolejne wyjątki były dodawane w związku z pojawianiem się dalszych wątpliwości, pozwala uznać, że podobnie jak w przypadku art. 2a u.k.u.r. przyjęty model oparty na wprowadzaniu kazuistycznych wyjątków nie jest optymalny, a co więcej, wprowadzane zmiany, usuwając jedne wątpliwości, prowadzą do pojawienia się nowych (np. dodanie ust. 5 do art. 2b u.k.u.r.). Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć problemów interpretacyjnych byłoby wprowadzenie także w przypadku art. 2b u.k.u.r. wyjątku ogólnego dotyczącego nabywania nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, polegającego na tym, aby wynikający z art. 2b ust. 1 u.k.u.r. obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości, jak również wynikające z art. 2b ust. 2 ograniczenie możliwości zbywania nieruchomości w tym czasie nie miało zastosowania w odniesieniu do osoby, która zbywa nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, ani do podmiotu

realizującego inwestycję celu publicznego, który tę nieruchomość nabył na potrzeby realizacji tej inwestycji.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że katalogi wyjątków ustawowych z art. 2a ust. 3 oraz art. 2b ust. 4 u.k.u.r. nie są tożsame. W drugim z przywołanych artykułów nie zostało uwzględnione zbywanie nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy. Oznacza to, że w przypadku, gdy na potrzeby realizacji tego rodzaju inwestycji miałyby zostać nabyta nieruchomość rolna, która stanowiła przedmiot obrotu w ciągu ostatnich 5 lat, konieczne byłoby uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r. Zakres wyjątków dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego w obu przepisach powinien być taki sam.

#### **4. Wyjątek od prawa pierwokupu i prawa nabycia**

W kontekście nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego nie bez znaczenia pozostaje także ustawowe prawo pierwokupu przysługujące na mocy art. 3 u.k.u.r. dzierżawcy i KOWR oraz prawo nabycia przysługujące KOWR na mocy art. 4 u.k.u.r. w przypadku nabycia nieruchomości rolnej w wyniku zdarzenia prawnego innego niż zawarcie umowy sprzedaży. Sposób sformułowania zarówno prawa pierwokupu, jak i prawa nabycia powoduje, że także w przypadku nabywania nieruchomości rolnych przez podmioty realizujące inwestycje celu publicznego podmiotom uprawnionym z prawa pierwokupu lub prawa nabycia przysługuje ustawowe prawo pierwokupu lub prawo nabycia. Oznacza to, że proces inwestycyjny może ulec znacznemu wydłużeniu ze względu na związane z tymi prawami terminy, w jakich podmioty uprawnione mogą skorzystać z ich prawa, a tym bardziej w przypadku skorzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia. Należy natomiast zauważyć, że możliwość realizacji celu publicznego niejednokrotnie uzależniona jest od lokalizacji inwestycji na konkretnym terenie, a nawet konkretnych nieruchomościach (np. umiejscowienie infrastruktury telekomunikacyjnej). Podobnie jednak jak w przypadku ww. zasad związanych z nabywaniem nieruchomości, także w przypadku prawa pierwokupu i prawa nabycia przewidziane zostały wyjątki istotne dla realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawowe prawo pierwokupu oraz prawo nabycia nie przysługują zatem w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości jest SP, JST, spółki handlowe z sektora energetycznego, spółka celowa CPK i jej spółki córki, inwestor, o którym mowa w art. 3a ust. 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie



obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Dla realizacji inwestycji celu publicznego ważne jest też wyłączenie prawa pierwokupu i prawa nabycia w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., co w szczególności obejmuje zgodę na nabycie nieruchomości położonej w obszarze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lub w granicach linii rozgraniczających teren lokalizacji takiej inwestycji.

Katalog tych wyjątków od prawa pierwokupu i prawa nabycia jest nieco węższy niż w przypadku ww. zasad ukształtowanych w art. 2a ust. 1 i 2 oraz art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., nie obejmuje bowiem nieruchomości położonych na obszarach górniczych lub terenach górniczych oraz nie uwzględnia nabywania nieruchomości na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy ani nabycia nieruchomości przez państwowe i komunalne osoby prawne na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że prawo pierwokupu ani prawo nabycia nie przysługują w przypadku nabycia nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR. Państwowe osoby prawne i spółki komunalne nie są objęte zakresem wyjątków ustawowych w art. 2a u.k.u.r. (uwzględnione są one jedynie w art. 2b ust. 4 pkt 1) lit d u.k.u.r.), a zatem w przypadku potrzeby nabycia nieruchomości rolnej dla realizacji inwestycji celu publicznego podmioty te muszą wystąpić o zgodę na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 5) u.k.u.r., co wyłącza prawo pierwokupu i prawo nabycia. Z kolei ze względu na to, że nabywanie nieruchomości na budowę morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz nabywanie nieruchomości rolnych położonych na obszarze górniczym lub terenie górniczym zostało na mocy ustawy wyłączone ze stosowania art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a zatem nie wymaga uzyskania zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., w tych dwóch przypadkach nabywania nieruchomości rolnych na cele publiczne ma zastosowanie prawo pierwokupu lub prawo nabycia ze wszystkimi tego konsekwencjami (zwłaszcza oczekiwania na ewentualne skorzystanie z uprawnienia przez podmioty uprawnione).

Podobnie jak w przypadku zasad wynikających z art. 2a i 2b u.k.u.r., także w przypadku prawa pierwokupu i prawa nabycia ustawodawca oparł się na metodzie kazuistycznego określania wyjątków, a zatem prawo pierwokupu i nabycia nie są wyłączone w każdej sytuacji, w której nabycie nieruchomości następuje na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku wprowadzenia proponowanego w niniejszym artykule wyjątku ustawowego od zasady, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, polegającego na generalnym dopuszczeniu możliwości nabywania

nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, należałoby w analogiczny sposób zmodyfikować wyjątki od prawa pierwokupu i prawa nabycia, tj. wyłączając te prawa w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, z zastrzeżeniem, że prawa te powstawałyby w przypadku niewywiązania się przez nabywcę z obowiązku rozpoczęcia inwestycji celu publicznego lub jej niezrealizowania w określonych terminach bądź w przypadku wykorzystania nabytej nieruchomości rolnej dla celów innych niż realizacja inwestycji publicznej, na potrzeby której została nabyta.

## Podsumowanie

Przyjęta w u.k.u.r. definicja nieruchomości rolnej nie jest precyzyjna i budzi wątpliwości, jednak odesłanie w tej definicji do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zakres przyjętych w ustawie wyjątków od poszczególnych instrumentów ograniczania obrotu nieruchomościami rolnymi, jak również przepisy przejściowe prowadzą do wniosku, że definicja ta obejmuje także nieruchomości, które zostały objęte zakresem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli są one lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. W efekcie należy przyjąć, że przedmiotem nabycia na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego może być także nieruchomość rolna, co oznacza, że do tego nabycia zastosowanie znajdują przepisy u.k.u.r.

Przewidziane w u.k.u.r. instrumenty ograniczające swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce oddziałują zatem na realizację inwestycji celu publicznego. Zważywszy na to, że tylko nieco ponad 30% powierzchni Polski jest pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>24</sup>, obowiązująca definicja nieruchomości rolnej z u.k.u.r., która odwołuje się wyłącznie do m.p.z.p., powoduje, że dość często to właśnie nieruchomości rolne są nabywane na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawodawca, dostrzegając negatywne skutki przyjętej regulacji, zwłaszcza instrumentów wprowadzonych nowelizacją z 2016 r., w kolejnych latach dodał do u.k.u.r. szereg wyjątków, które m.in. wyłączają zastosowanie poszczególnych instrumentów przewidzianych w u.k.u.r. w przypadku nabywania nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji różnego rodzaju

---

<sup>24</sup> P. Swianiewicz, J. Łakomska, *Ranking: Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, „Wspólnota”, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP\\_Ranking\\_14-2022.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf) [dostęp: 30.04.2024].

inwestycji celu publicznego. Przyjęte rozwiązanie oparte zostało jednak na metodzie kazuistycznej, co powoduje, że zakres wyjątków ulegał wielokrotnym zmianom, a wprowadzanie kolejnych wyłączeń lub doprecyzowań określonego wyłączenia powoduje powstanie wątpliwości dotyczących innych wyjątków (przykładem jest wprowadzenie nowego ustępu, tj. ust. 5, do art. 2b, który usunął wątpliwości co do zakresu wyjątku w przypadku nieruchomości rolnych nabywanych przez SP i JST, a jednocześnie wpłynął na sposób interpretacji wyjątku z ust. 4 tego artykułu w odniesieniu do innych wyjątków w nim przewidzianych). Jest to zatem dowód, że przyjęta metoda regulacji nie jest optymalna i nie sprzyja stabilizacji realizacji inwestycji celu publicznego.

Zamiast dodawania kolejnych wyjątków od poszczególnych instrumentów (tj. zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych, zasady prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 5 lat od nabycia i ograniczenia w tym okresie możliwości zbywania nabytej nieruchomości, prawa pierwokupu i prawa nabycia) pozwalających na nabywanie nieruchomości rolnych na potrzeby realizacji różnego rodzaju inwestycji celu publicznego oraz doprecyzowywanie poszczególnych kazuistycznych wyjątków, zdecydowanie bardziej przejrzystym i niewymagającym ciągłych zmian rozwiązaniem byłoby wprowadzenie pośród wyjątków ustawowych przewidzianych w poszczególnych przepisach u.k.u.r. (tj. art. 2a, 2b, 3 i 4) ustawowego wyjątku, polegającego na wyłączeniu zastosowania poszczególnych przepisów wprowadzających instrumenty ograniczające obrót nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości rolnych nabywanych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego.

Dla minimalizowania ryzyka nadużywania tego rodzaju wyjątków można byłoby też rozważyć wprowadzenie instrumentu ochronnego, swoistej sankcji polegającej na możliwości skorzystania z prawa nabycia lub pierwokupu przez KOWR w sytuacji, gdy nabywca nie rozpocznie inwestycji celu publicznego w określonym ustawowo terminie (np. 12 miesięcy) lub gdy nie zrealizuje jej w zakładanym terminie, lub gdy na nabytej nieruchomości rozpocznie realizację innej inwestycji niż ta, na potrzeby realizacji której nieruchomość została nabyta. Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby nałożenia na nabywcę obowiązku informowania KOWR o nabywaniu nieruchomości rolnej na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego, ze wskazaniem wszelkich danych dotyczących nabywanej nieruchomości, podmiotu nabywającego, celu publicznego, na realizację którego nieruchomość jest nabywana, i podaniem terminu realizacji tej inwestycji.

Rozwiązanie to z jednej strony pozwalałoby wszystkim podmiotom, które realizują inwestycje celu publicznego, na nabywanie nieruchomości rolnych bez potrzeby oczekiwania na decyzję wyrażającą zgodę na nabycie, z drugiej – na sprawowanie nadzoru nad prawidłowością korzystania z wyjątku ustawowego przez KOWR.

Przeprowadzona w artykule analiza została zawężona do tych przepisów u.k.u.r., które oddziałują na realizowanie inwestycji celu publicznego, jednak w tym zakresie może być ona wykorzystana w przyszłych pracach legislacyjnych. Zważywszy na nieczytelność i niejasność przyjętych w u.k.u.r. rozwiązań, i to pomimo, a nierzadko z powodu wprowadzanych kolejno nowelizacji, nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że u.k.u.r. wymaga gruntownej, całościowej, dobrze przygotowanej i przemyślanej zmiany, tak aby przyjęte instrumenty przyczyniały się do realizacji założonych celów, przede wszystkim poprawy struktury agrarnej aktywnych gospodarstw rolnych, nie utrudniając jednocześnie w nieproporcjonalny sposób realizowania celów innych regulacji prawnych.

## BIBLIOGRAFIA

- Bender P. (2019), *Nabywanie nieruchomości rolnych na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent” nr 2.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P. (2012), *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2017), *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P. (red.) (2015), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa.
- Czechowski P. (red.) (2017), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2010), *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” t. VIII.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” nr 2.
- Lichorowicz A. (2005), *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” t. IV.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Maj K. (2017), *O potrzebie zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 2.

- Marciniuk K. (2017), *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” t. 26, nr 1.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Pisuliński J. (2016), *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „*Rejent*” nr 5.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego: potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. V.
- Stefańska K. (2007), *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VI.
- Swianiewicz P., Łakomska J. (2022), *Ranking: Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, „*Wspólnota*”, [https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP\\_Ranking\\_14-2022.pdf](https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf).
- Szachułowicz J. (2001), *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa.
- Truskiewicz Z. (2017), *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „*Rejent*” nr 10.
- Truskiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „*Rejent*” nr 7.
- Wojciechowski P. (2015), *Zasady gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo, sprawne rządzenie*, Łódź.
- Wojciechowski P. (2017), *Współczesne definicje gospodarstwa rolnego w prawie polskim i prawie UE*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2019), *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.

## **Recenzenci „Przełądu Prawa Rolnego” za rok 2023**

Jerzy Bieluk  
Paweł Blajer  
Izabella Gil  
Justyna Goździewicz-Biechońska  
Beata Jeżyńska  
Anna Kapała  
Krzysztof Knoppek  
Katarzyna Leśkiewicz  
Izabela Lipińska  
Dorota Łobos-Kotowska

Adam Niewiadomski  
Asuncion Marin Velarde  
Ángel Martínez Gutiérrez  
Esther Muñiz Espada  
Radosław Pastuszko  
Łukasz Mikołaj Sokołowski  
Giuliana Strambi  
Zygmunt Truskiewicz  
Paweł Wojciechowski



ISSN 1897-7626

