

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (36)

2025



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 201
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 (36)
2025



POZNAŃ 2025

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2025



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

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

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

Ark. wyd. 15,30. Ark. druk. 15,38

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

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Studia i materiały z badań

KONRAD MARCINIUK (Uniwersytet Warszawski, Polska) <i>Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.</i>	11
ANNA KAPAŁA (Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Polska) <i>The concept of food in European Union law in the context of short supply chains and local food systems</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Uwagi o projekcie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności</i> ..	47

Prawo rolne za granicą

FRANCESCO ADORNATO (Uniwersytet w Maceracie, Włochy) <i>Agricoltura multideale e rigenerazione urbana. Il bosco in città</i>	65
GIUSEPPE SPOTO (Uniwersytet Roma Tre w Rzymie, Włochy) <i>Antinomies and contradictions in the use of nanotechnology in agribusiness</i> ...	87
VITOR ABRAHÃO, FLÁVIA TRENTINI (Uniwersytet w São Paulo, Brazylia) <i>Challenges and opportunities for Brazilian coffee cultivation arising from EU Regulation 2023/1115 (EUDR)</i>	103
ALHOUSSEINI DIABATÉ (Uniwersytet Kurukanfuga w Bamako, Mali), BOUBACAR SIDI DIALLO (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) <i>Assessing the effectiveness of the right to food in the context of economic globalisation: The case of Mali in West Africa</i>	123
WOJCIECH RADECKI (Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie, Polska) <i>Ochrona prawna drzew i krzewów na ziemiach czeskich</i> (artykuł recenzyjny) ..	147

Międzynarodowe prawo rolne

- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement 173
- TOMASZ SROGOSZ (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska)
Międzynarodowoprawne aspekty nielegalnego obrotu żywnością 189

Prawo rolne w praktyce

- KRZYSZTOF MIKOŁAJ RÓŻAŃSKI (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska)
Działalność pszczelarska jako rolnicza działalność nadzorowana 207

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

- Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 19 kwietnia 2023 r., I SA/OI 59/23. Możliwość zastosowania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w przypadku sfinansowania inwestycji częściowo ze środków publicznych (BARTOSZ NAMIECIŃSKI) 221

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

- Paolo Borghi, Irene Canfora, Alessandra di Lauro, Luigi Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A., Milano 2024 (ROMAN BUDZINOWSKI) 231

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- XVI UMAU World Congress on agrarian law in conjunction with the V International Congress of Amazon Law of the Brazilian Academy of Agrarian Legal Sciences (ABLJA), Belém do Pará, Brazil, 10–13 September 2024 (KATARZYNA LEŚKIEWICZ, PAWEŁ A. BLAJER) 235
- Międzynarodowa konferencja naukowa „Standard ochrony wolności i praw jednostki w regulacjach prawnorolnych” połączona z uroczystością odnowienia doktoratu Profesora Aleksandra Lichorowicza, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 13–15 października 2024 r. (PAWEŁ A. BLAJER) 239
- Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego” za rok 2024 245

CONTENTS

I. PAPERS

Research and studies

KONRAD MARCINIUK (University of Warsaw, Poland)	
<i>Protection of agricultural land in light of the reform of the spatial planning system of 7 July 2023</i>	11
ANNA KAPALA (Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland)	
<i>The concept of food in European Union law in the context of short supply chains and local food systems</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Some comments on the draft amendment to the Act on Counteracting Food Waste</i>	47

Agricultural law abroad

FRANCESCO ADORNATO (University in Macerata, Italy)	
<i>Multi-deal agriculture and urban revitalisation. The forest in the city</i>	65
GIUSEPPE SPOTO (Roma Tre University, Italy)	
<i>Antinomies and contradictions in the use of nanotechnology in agribusiness</i>	87
VITOR ABRAHÃO, FLÁVIA TRENTINI (University of São Paulo, Brasil)	
<i>Challenges and opportunities for Brazilian coffee cultivation arising from EU Regulation 2023/1115 (EUDR)</i>	103
ALHOUSSEINI DIABATÉ (University Kurukanfuga in Bamako, Mali), BOUBACAR SIDI DIALLO (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)	
<i>Assessing the effectiveness of the right to food in the context of economic globalisation: The case of Mali in West Africa</i>	123
WOJCIECH RADECKI (Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw, Poland)	
<i>Legal protection of trees and shrubs in the Czech lands (review article)</i>	147

International agricultural law

KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
 Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement 173

TOMASZ SROGOSZ (University of the National Education Commission, Krakow, Poland)
 International legal aspects of illegal food trade 189

Agricultural law in practice

KRZYSZTOF MIKOŁAJ RÓŻAŃSKI (Poznań University of Life Sciences, Poland)
 Apicultural activity as a supervised agricultural activity 207

II. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS 221

III. LITERATURE REVIEW 231

IV. REPORTS AND INFORMATION 235

Reviewers of “Agricultural Law Review” of the year 2024 245

INDICE

I. ARTICOLI

Studi e ricerche

KONRAD MARCINIUK (Università di Varsavia, Polonia) <i>Tutela dei terreni agricoli alla luce della riforma del sistema di pianificazione territoriale del 7 luglio 2023</i>	11
ANNA KAPALA (Università di Scienze della Vita di Wrocław, Polonia) <i>La nozione di alimenti nel diritto dell'Unione europea nel contesto delle filiere alimentari corte e dei sistemi alimentari locali</i>	29
ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia) <i>Osservazioni riguardanti il progetto di modifica della legge sulla prevenzione dello spreco alimentare</i>	47

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Italia) <i>Agricoltura multideale e rigenerazione urbana. Il bosco in città</i>	65
GIUSEPPE SPOTO (Università Roma Tre, Italia) <i>Antinomie e contraddizioni nell'utilizzo delle nanotecnologie nel settore agroalimentare</i>	87
VITOR ABRAHÃO, FLÁVIA TRENTINI (Università di São Paulo, Brasile) <i>Sfide e opportunità per la coltivazione del caffè in Brasile ai sensi del Regolamento UE 2023/1115 (EUDR)</i>	103
ALHOUSSEINI DIABATÉ (Università Kurukanfuga di Bamako, Mali), BOUBACAR SIDI DIALLO (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia) <i>Valutare l'efficacia del diritto al cibo nel contesto della globalizzazione economica: il caso del Mali in Africa occidentale</i>	123
WOJCIECH RADECKI (Istituto di Scienze Giuridiche dell'Accademia Polacca delle Scienze in Varsavia, Polonia) <i>Tutela giuridica degli alberi e degli arbusti nei territori cechi (articolo di rassegna)</i>	147

Il diritto internazionale dell'agricoltura

- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università "Adam Mickiewicz", Poznań, Polonia)
*Sicurezza degli alimenti di origine animale importati nell'Unione europea
 alla luce dell'accordo di partenariato tra l'Unione europea e il Mercosur* 173
- TOMASZ SROGOSZ (Università della Commissione per l'Educazione Nazionale
 di Cracovia, Polonia)
Aspetti giuridici internazionali del commercio illegale di alimenti 189

Il diritto agrario nella pratica

- KRZYSZTOF MIKOŁAJ RÓŻAŃSKI (Università di Scienze della Vita di Poznań, Polonia)
L'attività apistica come attività agricola soggetta a controllo 207

II. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA 221

III. RASSEGNA DI LETTERATURA 231

IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI 235

- Revisori della "Rivista di Diritto Agrario" del anno 2024 245

I. ARTYKUŁY

KONRAD MARCINIUK

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: k.marciniuk@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9201-6891

Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.

Protection of agricultural land in light of the reform
of the spatial planning system of 7 July 2023

Tutela dei terreni agricoli alla luce della riforma
del sistema di pianificazione territoriale del 7 luglio 2023

This article aims to assess the impact of the reform of the spatial planning system on the legal protection of agricultural land. The analysis focuses primarily on the protection of agricultural land resources in the context of the introduction of a new type of planning document into the Polish legal system, namely the general municipal plan, and, on the other hand, significant changes concerning the location of investments based on individual location decisions (decisions on building conditions). The author concludes that the thorough overhaul of the spatial planning system in Poland which began in 2023 has tightened the regime for the protection of agricultural land by limiting the possibility of allocating agricultural land for non-agricultural purposes in areas not covered by local spatial development plans. It also increased the predictability of decisions made in local plans by subordinating them to general municipal spatial development plans. This solution should contribute to more effective rural spatial planning, including the reduction of spatial conflicts resulting from the juxtaposition of areas with different functions.

Keywords: agricultural land, protection of agricultural land, spatial planning, reform of spatial planning system, general municipal plans

L'obiettivo dell'articolo è di valutare l'impatto della riforma del sistema di pianificazione territoriale sulla tutela giuridica dei terreni agricoli. L'analisi si concentra soprattutto sulla tutela delle risorse agricole nel contesto dell'introduzione, nel sistema giuridico polacco, di un nuovo strumento di pianificazione – il piano generale comunale – e, parallelamente, delle rilevanti modifiche riguardanti la localizzazione degli investimenti sulla base di decisioni amministrative individuali di autorizzazione urbanistica. Nella parte conclusiva, l'Autore osserva che la profonda ristrutturazione del sistema di pianificazione territoriale avviata in Polonia nel 2023 ha rafforzato il regime di tutela dei terreni agricoli, limitando la possibilità di destinarli a usi non agricoli nelle aree prive di piani urbanistici locali e aumentando la prevedibilità delle decisioni adottate nei piani locali, subordinate ai piani generali comunali. Tale soluzione dovrebbe favorire una gestione più efficace dello spazio rurale, contribuendo anche alla riduzione dei conflitti spaziali derivanti dalla compresenza di aree con diverse destinazioni d'uso.

Parole chiave: terreni agricoli, tutela dei terreni agricoli, pianificazione territoriale, riforma del sistema di pianificazione territoriale, piani generali comunali

Wstęp

Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce ma stosunkowo krótką tradycję. Pomijając wcześniejsze fragmentaryczne uregulowania, zapoczątkowało ją wejście w życie uchwały Rady Ministrów z 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych¹. O kompleksowym charakterze rozwiązań prawnych w tym zakresie można mówić jednak dopiero na tle ustawy z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów², zastąpionej potem kolejnymi regulacjami³: ustawą z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴ oraz obowiązującą do dziś ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵. Obecna ustawa reguluje zasady ochrony gruntów zarówno rolnych, jak i leśnych, określając zarazem ramy prawne dla działań w zakresie rekultywacji i poprawiania wartości użytkowych gruntów⁶.

¹ Por. M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967.

² Ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249; zm. Dz.U. z 1974 r., Nr 39, poz. 230).

³ Por. A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984.

⁴ Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r., Nr 11, poz. 79).

⁵ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78).

⁶ Por. P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 392.

Cechą charakterystyczną polskich regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych jest ich powiązanie z problematyką planowania przestrzennego. Do przepisów regulujących gospodarkę przestrzenną odsyłały zarówno §§ 4 i 5 przywołanej uchwały Rady Ministrów z 12 lipca 1966 r., jak i odpowiednio: art. 5 i 7 ustawy z 26 października 1971 r., art. 7 ustawy z 26 marca 1982 r. oraz art. 7 obowiązującej ustawy z 3 lutego 1995 r. Powiązanie materii regulacyjnej w zakresie ochrony gruntów rolnych oraz planowania przestrzennego ma zatem charakter organiczny i cechuje te rozwiązania od początku tworzenia regulacji prawnej w tym względzie. W konsekwencji każda zmiana przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych ma wpływ na sferę planowania przestrzennego i *vice versa* – kolejne reformy systemu planowania przestrzennego oddziałują na zakres ochrony gruntów rolnych. Choć zmiany obu regulacji były liczne (obowiązująca ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych była zmieniana 40 razy, a ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ponad 70 razy), to dotychczas zmiany te nie miały tak fundamentalnego charakteru, jak zmiany dokonane w wyniku uchwalenia ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁷. Ustawa ta dokonała bowiem najistotniejszej przebudowy systemu planowania przestrzennego od czasu jej uchwalenia w 2003 r. W efekcie istotnym zmianom uległy także uregulowania w zakresie ochrony gruntów rolnych.

1. Grunt rolny jako przedmiot ochrony

Przedmiotem ochrony na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są grunty rolne, pod którym to pojęciem ustawodawca rozumie przede wszystkim grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne (kwalifikacja formalna). Zakres pojęcia gruntów rolnych w rozumieniu ustawy obejmuje także grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, grunty pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczych⁸, a także grunty

⁷ Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).

⁸ O ile spełniają warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. poz. 1597).

położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego. Kategorię gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tworzą także grunty pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, grunty rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, grunty, na których znajdują się urządzenia: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, a także grunty zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych.

Oczywiście zmiany wprowadzone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dotyczą wszystkich uregulowań ochronnych⁹. Warto zauważyć, że omawiane zmiany nie wywarły wpływu na kwalifikowane jako ochrona jakościowe działania zmierzające do zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi czy na inne działania ukierunkowane na ochronę jakości ziemi rolnej, takie jak rekultywacja i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze, a także ochrona naturalnych zbiorników wodnych (torfowiska i oczka wodne) lub ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Istotne zmiany dotyczą natomiast zagadnień związanych z ograniczaniem przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, co zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w przypadkach tam wskazanych, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzanym w trybie określonym w przepisach o planowaniu

⁹ Zakres ochrony gruntów rolnych jest bardzo szeroki i obejmuje zarówno ochronę przed nadmiernym i niekontrolowanym przeznaczaniem zasobów ziemi rolnej na cele nierolnicze (tzw. ochrona ilościowa), jak i ochronę jakości gleb rolnych w trosce o utrzymanie ich zdolności produkcyjnych (tzw. ochrona jakościowa). Szerzej: K. Marciniuk, *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, t. 29, nr 2, s. 111–126.

i zagospodarowaniu przestrzennym, a w pozostałych przypadkach – zgodnie z przepisami ustawy planistycznej – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Punktem wyjścia do analizy wprowadzonych zmian dotyczących ochrony gruntów rolnych powinno być zatem choćby syntetyczne przedstawienie zmian systemowych dokonanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rzutujących na gospodarkę gruntami rolnymi i ich ochronę.

2. Ochrona gruntów rolnych a planowanie przestrzenne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w jej dotychczasowym brzmieniu – tylko w niewielkim stopniu uwzględniała specyfikę obszarów wiejskich¹⁰. U podstaw takiego podejścia legło zapewne założenie, że regulacje planistyczne powinny koncentrować się na obszarach podlegających procesom urbanizacyjnym. W odniesieniu do obszarów rolniczych, poza wskazanymi wyżej zagadnieniami dotyczącymi ochrony gruntów rolnych, uwaga ustawodawcy w niewielkim stopniu skupiała się na kształtowaniu zasad lokalizacji zabudowy zagrodowej i rolniczo-produkcyjnej. Również poza zakresem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znalazły się niezwykle ważne dla kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej regulacje dotyczące prac urządzeniowo-rolnych, tj. przede wszystkim scaleń i wymiany gruntów rolnych¹¹, a także melioracji¹². Dodatkowo wiele zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym na terenach rolnych zostało uregulowanych w ustawach szczególnych (tzw. specustawach) uchwalanych przez ustawodawcę w celu ułatwienia i przyspieszenia budowy niektórych rodzajów infrastruktury technicznej i drogowej, a także realizacji budownictwa mieszkaniowego¹³. Szczególne uwarunkowania prawne

¹⁰ K. Marciniuk, *Legal Issues of Spatial Planning in Agricultural Areas in the Light of the Amendment of the Spatial Planning and Development Act of 7 July 2023*, „*Studia Iuridica*” 2023, nr 101, s. 216–217.

¹¹ Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1197).

¹² Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

¹³ Przykładowo: ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 162), ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1680 ze zm.), ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538 ze zm.).

dotyczące korzystania z nieruchomości rolnych wynikają także z innych regulacji o charakterze administracyjnoprawnym¹⁴ odnoszących się do: prawa budowlanego¹⁵, ochrony przyrody¹⁶ oraz ochrony środowiska¹⁷, które – najogólniej rzecz ujmując – mają na celu ochronę zasobu gruntów uprawnnych niezależnie od tytułu prawnego podmiotu władającego¹⁸. Konsekwencją takiego rozproszenia regulacji dotyczących planowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest stosunkowo niewielkie znaczenie regulacji w tym zakresie dla realizacji założeń polityki rolnej dotyczących kształtowania struktury obszarowej polskiego rolnictwa. W tym kontekście pojawia się pytanie, na ile ten – moim zdaniem wysoce niezadowolający stan – uległ zmianie z chwilą wejścia najpoważniejszej od dwudziestu lat reformy polskiego systemu planowania przestrzennego.

3. Reforma systemu planowania przestrzennego

W znowelizowanej ustawie planistycznej poszerzono katalog wartości, które ustawodawca nakazuje respektować i chronić w przypadku dokonywania rozstrzygnięć w zakresie planowania przestrzennego, zarówno w procesie kształtowania i stanowienia aktów planowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu aktów administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 2023 r. nowelizującej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do katalogu tych wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 pkt 15 ustawy planistycznej dodano „potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej”. W konsekwencji organy stanowiące prawo miejscowe (w tym ogólne plany zagospodarowania gmin i miejscowe plany zagospodarowania) oraz dokonujące rozstrzygnięć lokalizacyjnych (decyzje o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego) są zobowiązane w większym niż dotąd stopniu uwzględniać potrzeby rolnictwa, co oczywiście będzie przekładać się na rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze.

¹⁴ Szerzej: Z. Czarnik, *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” 2001, nr 1.

¹⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478).

¹⁷ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.).

¹⁸ A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009; B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 357 i n.

Nowe podejście do kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, którego ważnym elementem jest ochrona gruntów rolnych, znajdują odzwierciedlenie w zmianach szczegółowych dotyczących planowania przestrzennego, które na tle dotychczas niezadowalającego podejścia ustawodawcy do tej problematyki mają charakter przełomowy. Najważniejszymi nowymi rozwiązaniami, które zawarto w ustawie, są:

- zwiększenie wpływu społeczeństwa na decyzje podejmowane w planowaniu przestrzennym – w przepisach określono podstawowe zasady prowadzenia czynności planistycznych, uwzględniając opinie społeczności lokalnych, w tym doprecyzowano i rozbudowano katalog form konsultacji społecznych, rozszerzając go o formy dające większe możliwości udziału społeczności w dokonywaniu rozstrzygnięć,

- wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego – planu ogólnego gminy, w randze aktu prawa miejscowego, który ma być obligatoryjnie uchwalany dla całej gminy, a ustalenia w nim zawarte będą wiążące dla planów miejscowych oraz będą podstawą do wydawania aktów administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),

- uchylenie przepisów dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a zagadnienia strategiczne i kierunkowe, w tym prowadzenie polityki przestrzennej gminy, będą przedmiotem strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przy czym zasady realizacji polityki przestrzennej będą ustalane w planie ogólnym gminy,

- wprowadzenie nowej formy planu miejscowego – zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI), który docelowo zastąpi i znacznie zmodyfikuje rozwiązania tzw. specustawy mieszkaniowej¹⁹. ZPI będzie narzędziem, które da gminom większe możliwości w lokalizowaniu inwestycji z uwzględnieniem partycypacji społecznej i zasad ładu przestrzennego. Wzajemne zobowiązania gminy i inwestora będą ustalane w umowie urbanistycznej, zapewniając im tym samym transparentność. W odróżnieniu od uchwał lokalizacyjnych podejmowanych na podstawie specustawy, ZPI będą mogły być uchwalane dla wszelkiego rodzaju inwestycji (tj. nie tylko mieszkaniowych),

- zmiany w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (decyzja WZ). Dotychczasowe powszechnie krytykowane zasady ustalania warunków zabudowy dla obszarów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powodowały niekontrolowane rozlewanie się zabudowy oraz

¹⁹ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 195).

konflikty przestrzenne związane z wkraczaniem zabudowy o charakterze nierolniczym na tereny rolne. Można zakładać, że wprowadzone do ustawy planistycznej zmiany polegające na powiązaniu decyzji WZ z planem ogólnym gminy będą przeciwdziałać lokalizowaniu zabudowy na takich terenach. W ramach reformy powiązano także możliwość wydawania decyzji WZ z położeniem na wyznaczonym w planie ogólnym gminy obszarze uzupełnienia zabudowy oraz z wymogiem zgodności z planem ogólnym w zakresie funkcji zabudowy i zgodności z określonymi w planie podstawowymi parametrami i wskaźnikami urbanistycznymi,

– zmiany w przepisach dotyczących procedury, które mają na celu uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procesu sporządzania aktów planowania przestrzennego.

Pośród najważniejszych zmian w ustawie planistycznej największe znaczenie ma wprowadzenie nowego rodzaju aktu planistycznego, jakim jest plan ogólny gminy. Ma on, łącznie z nowymi rozwiązaniami w płaszczyźnie planowania strategicznego, zastąpić dotychczas obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań ma on status aktu normatywnego jako prawo miejscowe.

W planie ogólnym określa się strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. Zgodnie z dodanym art. 13c ustawy planistycznej obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne, przy czym dopuszcza się wyznaczenie wyłącznie następujących kategorii stref planistycznych: 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną; 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową; 4) strefa usługowa; 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego; 6) strefa gospodarcza; 7) strefa produkcji rolniczej; 8) strefa infrastrukturalna; 9) strefa zieleni i rekreacji; 10) strefa cmentarzy; 11) strefa górnictwa; 12) strefa otwarta; 13) strefa komunikacyjna.

Podział całego obszaru gminy na strefy funkcjonalne ma stanowić podstawę formułowania i koordynowania szczegółowych norm, określanych zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach administracyjnych ustalających warunki zabudowy. Profile funkcjonalne poszczególnych stref planistycznych zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o planowaniu przestrzennym²⁰.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów (Dz.U. poz. 2758).

Tworząc kategorie stref określonych w art. 13c, brano pod uwagę konflikty przestrzenne, które towarzyszą bliskiemu sąsiedztwu zabudowy związanej z rolnictwem z zabudową stricte mieszkaniową. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia tereny, na których prowadzona jest działalność rolnicza, będą kwalifikowane jako strefa produkcji rolniczej bądź strefa otwarta. Strefy produkcji rolniczej będą obejmowały tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, tereny wielkotowarowej produkcji rolnej oraz teren akwakultury i obsługi rybactwa, na których będzie także możliwe lokalizowanie budynków i budowli związanych z wymienionymi rodzajami działalności rolniczej.

Natomiast w strefach otwartych będzie możliwe prowadzenie działalności rolniczej, lecz co do zasady wyłączona będzie możliwość ich zabudowy (także na cele związane z produkcją rolną)²¹. Co ważne, w obu kategoriach stref planistycznych będzie możliwe lokalizowanie inwestycji OZE. W zależności od postanowień przyjmowanych przez gminy w poszczególnych strefach będą to mogły być także biogazownie, w tym biogazownie rolnicze. Szczegółowe zasady lokalizowania tego typu inwestycji będą wynikać z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i – w coraz mniejszym stopniu – z decyzji o warunkach zabudowy (indywidualnych decyzji lokalizacyjnych) wydawanych na terenach, które nie są objęte planami szczegółowymi.

Należy jednak podkreślić, że znaczenie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych zostanie zasadniczo zmniejszone – skoro będą mogły być wydawane tylko w tzw. obszarach uzupełnienia zabudowy wskazanych w planach ogólnych. W konsekwencji działalność inwestycyjna na terenach rolnych zostanie ograniczona wyłącznie do terenów przeznaczonych na takie inwestycje w planach miejscowych uchwalanych w zgodzie z planami ogólnymi, a także na terenach wskazanych w tych planach jako obszary uzupełnienia zabudowy. Istotnemu ograniczeniu powinna zatem ulec presja inwestycyjna na terenach rolnych, zwłaszcza tych, które w planach ogólnych zostaną objęte strefą otwartą lub strefą produkcji rolniczej.

²¹ Zgodnie z określającym charakterystykę poszczególnych stref planistycznych załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. poz. 2758) w strefach otwartych dopuszczalne będzie wyznaczanie terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, terenów lasów, terenów zieleni naturalnej, terenów wód, terenów komunikacji, terenów infrastruktury technicznej, a także w ramach tzw. profilu dodatkowego – terenów elektrowni wiatrowych, słonecznych, geotermalnych i wodnych oraz terenów biogazowni i terenów zieleni urządzonej.

Jak już wspomniano, plany miejscowe i rozstrzygnięcia przyjmowane w indywidualnych decyzjach lokalizacyjnych będą musiały być zgodne z planem ogólnym. Zgodność ta będzie dotyczyć zarówno funkcji, jak i podstawowych parametrów urbanistycznych²².

4. Ochrona ilościowa gruntów rolnych w świetle zmian w ustawie planistycznej

W kontekście wskazanych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym innego znaczenia nabierają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³.

Jak wiadomo, zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra rolnictwa i może być dokonane co do zasady wyłącznie poprzez uchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zezwalającego na ich nierolnicze zagospodarowanie, co oznacza, że nie ma możliwości wydawania indywidualnych decyzji lokalizacyjnych na tego typu gruntach rolnych. Zasada ta nie dotyczyła jedynie gruntów położonych w granicach administracyjnych miast. Niemniej w przestrzeni pozamiejskiej jest to istotne ograniczenie możliwości konwersji gruntów rolnych najwyższej jakości na cele nierolnicze, a zarazem narzędzie efektywnej kontroli nad działalnością poszczególnych gmin w tym zakresie²⁴. W nowej rzeczywistości uchwalenie planu miejscowego zezwalającego na konwersję terenów rolnych na inne funkcje, a więc dopuszczającego zmianę charakteru gruntu na nierolny będzie dopuszczalne tylko w granicach wyznaczonych przez plan ogólny – bez względu na to, czy określony grunt położony jest w obrębie miasta, czy poza nim. Wymóg zachowania zgodności planu miejscowego z planem ogólnym co do zasady uniemożliwia uchwalenie planu miejscowego przewidującego nierolnicze wykorzystanie terenów wskazanych w planie ogólnym jako tereny otwarte (oczywiście za wyjątkiem innych funkcji dopuszczonych w ramach tego

²² Chodzi tu o maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – zob. art. 13e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 82).

²⁴ W Polsce jest łącznie 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie), które mają bardzo szerokie kompetencje, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki przestrzennej.

profilu zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r.).

Według dotychczasowych rozwiązań ustawa pozwalała na dokonywanie zmian sposobu zagospodarowania gruntów rolnych obejmujących użytki rolne klas niższych (tj. IV–VI), a także gruntów miejskich – bez względu na klasę bonitacyjną – w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Możliwość ustalenia warunków zabudowy dopuszczających ich nierolnicze wykorzystanie była zależna jedynie od spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązanie takie dawało więc możliwość lokalizowania na terenach rolnych inwestycji nierolniczych, co nie tylko ograniczało obszar gruntów rolnych znajdujących się poza kontrolą wykonywaną przez ministra rolnictwa, ale także w wielu przypadkach powodowało konflikty przestrzenne związane z sąsiedztwem terenów rolniczych i terenów wykorzystywanych w inny sposób (np. z zabudową mieszkaniową). W wyniku wejścia w życie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwość ustalania warunków zabudowy ma zostać ograniczona wyłącznie do obszarów uzupełnienia zabudowy, które gminy będą mogły (choć nie będzie to postanowienie obligatoryjne) wskazywać w planach ogólnych. Tym samym nie będzie możliwości dokonywania zmian zagospodarowania nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania terenów rolnych na inne cele poza wyznaczonymi w ten sposób obszarami uzupełnienia zabudowy.

Warto zauważyć, że nowelizując ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca zmienił jednocześnie ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż dodał nowy ustęp 2a do art. 7 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – bez względu na to, czy dany grunt jest położony na terenie miasta. Oznacza to, że poziom ochrony gruntów rolnych, położonych również na terenach wiejskich, które zostaną zaliczone do obszarów uzupełnienia zabudowy, obniżono do poziomu ochrony stosowanego dotychczas w granicach administracyjnych miast. Ustawodawca istotnie złagodził zatem reżim ochrony gruntów rolnych w przypadku wszystkich gruntów położonych w strefach uzupełnienia zabudowy.

Ponieważ wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy nie jest obligatoryjnym elementem planu ogólnego, gminy mogą, ale nie muszą takie obszary wyznaczać. Nie oznacza to jednak, że w przypadku podjęcia przez gminę

decyzji o wyznaczeniu takich obszarów gmina będzie miała dowolność we wskazywaniu ich granic. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r.²⁵ Zgodnie z jego treścią w celu wyznaczenia granic obszarów uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy określa się zgrupowania nie mniej niż pięciu budynków, w których obrys każdego z budynków w zgrupowaniu znajduje się w odległości nie większej niż 100 m od obrysu co najmniej jednego innego budynku w zgrupowaniu, przy czym uwzględnia się jedynie wskazane w § 1 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia rodzaje budynków: a) budynki przemysłowe, b) budynki handlowo-usługowe, c) budynki biurowe, d) budynki szpitali i inne budynki opieki zdrowotnej, e) budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe, f) pozostałe budynki niemieszkalne, g) budynki mieszkalne²⁶. Wymienione rodzaje budynków nie obejmują jednak budynków sklasyfikowanych jako budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa, które według tej samej klasyfikacji obejmują przede wszystkim budynki w gospodarstwach rolnych, w tym obory, stajnie, budynki inwentarskie dla trzody chlewnej, owczarnie, przemysłowe fermy drobiu, stodoły, pomieszczenia do przechowywania sprzętu, spichlerze, szopy rolnicze, spiżarnie, piwnice do przechowywania wina, szklarnie itp.²⁷ O ile zatem gmina zdecyduje się na wyznaczanie obszaru uzupełnienia zabudowy na terenach rolnych, najczęściej będzie dochodziło do wyznaczania takich obszarów na podstawie istniejących zgrupowań budynków mieszkalnych i będą to tereny o stosunkowo niewielkiej powierzchni.

Na marginesie należy zauważyć, że sposób wyznaczania takich terenów jest dość złożony. W pierwszej kolejności wyznacza się bowiem obszary ograniczone krzywą poprowadzoną w odległości 50 m od obrysu budynków położonych we wspomnianych zgrupowaniach co najmniej pięciu budynków. Do tak wyznaczonych obszarów dodaje się obszary o jednostkowej powierzchni nie większej niż 5000 m², a następnie wewnątrz tych obszarów wyznacza się krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od ich

²⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz.U. poz. 729).

²⁶ Wskazania dokonano według Klasyfikacji Środków Trwałych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 773).

²⁷ Ten rodzaj budynków obejmuje także tunele foliowe wraz z zasłonami cieniującą-termoizolacyjnymi i komputerami klimatycznymi oraz silosy zbożowe w gospodarstwach rolnych.

granicy. Wewnątrz obszaru, który powstał w wyniku wykonania tych czynności, wyznacza się krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od granicy tego obszaru. Z kolei od obszaru, który powstał w wyniku wykonania tych czynności (tj. wyznaczenia obszaru ograniczonego krzywą poprowadzoną w odległości 50 m od obrysu budynków położonych w zgrupowaniach i dodaniu do tego obszaru jednostkowej powierzchni nie większej niż 5000 m² ograniczonej z każdej strony krzywą), odejmuje się obszar znajdujący się między tą krzywą a krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od granicy tego obszaru. Tak wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy ze względu na występujące obiekty chronione może być ograniczony.

W granicach wskazanych w § 1 ust. 5 rozporządzenia z 2 maja 2024 r. dopuszcza się także rozszerzenie granic obszarów uzupełnienia zabudowy, jeżeli jest to uzasadnione lokalnymi uwarunkowaniami oraz polityką przestrzenną gminy. Na użytkach rolnych klas I–III poza granicami administracyjnymi miast takie rozszerzenie granic obszaru uzupełnienia zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych²⁸, lecz z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad.

Jak zatem widać, ustawodawca stara się precyzyjnie określić zasady wyznaczania granic ewentualnych obszarów uzupełnienia zabudowy, nie pozostawiając gminom zbyt wiele swobody decyzyjnej w tym zakresie (oczywiście poza decyzją o przystąpieniu do wyznaczenia takiego obszaru). Dla ochrony gruntów rolnych znaczy to, że zliberalizowane zasady przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolne w obrębie obszarów uzupełnienia zabudowy nie będą miały zbyt dużego znaczenia praktycznego. Największy wpływ na poziom ochrony gruntów rolnych będą miały zatem przepisy ograniczające zarówno możliwość zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych, jak i swobodę gmin w uchwalaniu szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie funkcji terenów oraz obowiązujących w ich obrębie parametrów urbanistycznych już na etapie planu ogólnego. Niewątpliwie przełoży się to na zwiększenie efektywności ochrony terenów rolnych przed chaotyczną urbanizacją i ich niekontrolowaną konwersją na funkcje nierolnicze.

Warto także wspomnieć, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 14 ust. 6a pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym zmiana zagospodarowania terenu dotycząca niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł

²⁸ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 320).

energii – lokalizowanych: a) na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych, b) na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, c) na innych gruntach, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW – może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Innymi słowy, instalacje o mocy większej niż 1 MW (a na gruntach IV klasy – większe niż 150 kW, na gruntach klas I–III i leśnych – wszystkie) będą mogły być lokalizowane wyłącznie wtedy, kiedy zostaną przewidziane w planie miejscowym. Wygaśnięcie zatem wcześniejsza możliwość lokalizowania takich instalacji na podstawie indywidualnej zgody lokalizacyjnej. Rozwiązanie to może być wprawdzie postrzegane jako bariera rozwoju sektora energii odnawialnej, jednak stanowi istotne wzmocnienie ochrony gruntów rolnych przed niekontrolowanym przeznaczaniem ich na cele produkcji energii, a w każdym razie zmierza do bardziej racjonalnego pod względem ochrony gruntów rolnych lokowania inwestycji OZE na gruntach mniej przydatnych rolniczo.

Podany przykład rozstrzygnięcia przez ustawodawcę konfliktu między dążeniami do rozwoju potencjału wytwórczego OZE a interesami rolnictwa nie stanowi jednak rozwiązania systemowego. Dotyczy on w gruncie rzeczy niewielkiej liczby przypadków, jako że w skali kraju wpływ rozwoju sektora energetyki odnawialnej na działalność rolniczą jest raczej marginalny. Czynniki wpływające na przemiany struktury wytwórczej w polskim rolnictwie mają o wiele szerszy zakres. Są wynikiem zmieniających się wymogów gospodarki rynkowej, potrzeb przebudowy struktur rolnictwa i poprawy efektywności gospodarowania, a tym samym dążenia do podniesienia dochodów ludności rolniczej. Stan przestrzeni na tych terenach jest nie tylko istotnym wymiarem ich rozwoju, lecz decyduje także o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości²⁹.

Podsumowanie

Jednym z największych zagrożeń i problemów rozwojowych obszarów wiejskich wciąż są zachodzące niekorzystne zmiany w przeznaczeniu i użytkowaniu gruntów, w tym zaprzestawanie praktyk rolniczego użytkowania gruntów rolnych i niekontrolowana urbanizacja na terenach wiejskich (rów-

²⁹ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 147.

niez cennych dla rolnictwa), które prowadzą do niepełnego i nietrwałego (niezrównoważonego) gospodarowania krajowym zasobem ziemi rolniczej³⁰. Pomimo wprowadzonych zmian legislacyjnych rola instrumentów planowania przestrzennego – w kontekście rozwoju obszarów wiejskich – nie uległa istotnemu wzmocnieniu. Plany miejscowe dla tego typu obszarów nadal pewnie będą uchwalane nie w celu ochrony gruntów rolnych, lecz zmiany ich funkcji na cele nierolnicze³¹.

Należy ponadto zauważyć, że współczesna gospodarka przestrzenna polega nie tylko na eliminowaniu konfliktów pojawiających się związku z zagospodarowywaniem nieruchomości. Swoistość obszarów wiejskich implikuje potrzebę odrębnego ujęcia, ze względu na nieadekwatność instrumentów ochronnych charakterystycznych dla podejścia urbanistycznego w planowaniu przestrzennym. Zróżnicowany obszarowo proces zmian zachodzących na wsi obrazuje trend dezagraryzacji lokalnych struktur gospodarczych związany ze spadkiem zapotrzebowania na pracę w rolnictwie i wzrostem znaczenia funkcji pozarolniczych, które to cechy wskazuje się jako elementy procesu rozwoju obszarów wiejskich, choć nie są one jedyne³².

Podsumowując rozważania na temat znaczenia nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla ochrony gruntów rolnych, należy stwierdzić, że choć zakres wprowadzanych zmian jest bardzo szeroki, to tylko w niewielkim stopniu dotyczy obszarów wiejskich. Dla kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym ochrony gruntów rolnych, największe znaczenie wydaje się mieć wpisanie do katalogu zasad planowania przestrzennego potrzeb związanych z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwojem produkcji rolniczej. Konsekwencją szczegółowych rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie jest m.in. zwiększenie intensywności ochrony ilościowej gruntów rolnych, polegającej na dalszym ograniczeniu możliwości zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. Oczywiście można postawić pytanie, na ile takie rozwiązanie zostało podyktowane troską o rozwój rolnictwa, a na ile jest konsekwencją racjonalizacji procesów urbanizacyjnych, polegającą na ograniczaniu lawinowo rosnących kosztów ekonomicznych, społecznych

³⁰ „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” przyjęta na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 123 z 15.10.2019 r. (Monitor Polski z 2019 r., poz. 1150), s. 13.

³¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne...*, s. 173–174.

³² K. Leśkiewicz, *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 149.

i środowiskowych niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy na słabo zurbanizowane tereny rolnicze (*urban sprawl*).

Analiza omawianych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zmienia ogólnej obserwacji, że również po nowelizacji ustawa ta tylko w niewielkim stopniu uwzględnia specyfikę i potrzeby kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz szerzej – obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę, że ziemia zawsze pełniła kluczową rolę w sektorze rolnictwa jako podstawowy i niezbędny element prowadzenia produkcji rolnej oraz że ma ona charakter dobra niewzruszalnego, niepomnażalnego i niezniszczalnego³³, należałoby się spodziewać, że jej ochrona będzie przedmiotem większego zainteresowania ustawodawcy, a zmiany w zakresie tej ochrony będą miały charakter kompleksowy i nie będą dokonywane niejako przy okazji nowelizowania innych ustaw.

BIBLIOGRAFIA

- Błażejczyk M. (1967), *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Czarnik Z. (2001), *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” nr 1.
- Czechowski P. (1980), *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa.
- Czechowski P., Marciniuk K. (2019), *Ochrona gruntów rolnych*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015), *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Jeżyńska B., Mikołajczyk P., Pastuszko R., Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2016), *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. 14.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Marciniuk K. (2020), *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. XXIX, nr 2.
- Marciniuk K. (2023), *Legal Issues of Spatial Planning in Agricultural Areas in the Light of the Amendment of the Spatial Planning and Development Act of 7 July 2023*, „Studia Iuridica” nr 101.
- Marciniuk K. (2024), *Spatial planning and the development of rural areas in Poland*, w: G. Spoto (red.), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli.

³³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 44.

-
- Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Lublin.
- Rakoczy B. (2009), *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Wierzbowski B. (2016), *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 14.
- Wróbel A. (1984), *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław.

ANNA KAPALA

Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland
e-mail: anna.kapala@upwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8554-6517

The concept of food in European Union law in the context of short supply chains and local food systems

La nozione di alimenti nel diritto dell'Unione europea
nel contesto delle filiere alimentari corte
e dei sistemi alimentari locali

The aim of this article is to answer the question of whether the existing conceptual categories of food in European Union law, both the general ones such as an “agricultural product” or a “foodstuff” as well as the specific categories such as a “mountain product” are adequate for describing food in short food supply chains (SFSCs) and local food systems (LFSs). It has been concluded that the existing concepts do not reflect the specificity of products offered either under the LFSs or the SFSCs system. This lack of clarity hinders not only their effective promotion through legal instruments but also their recognition in the market. Therefore, the author proposes the introduction of new categories in EU law, such as “local product,” “product directly from the farmer,” or “product from short food supply chains,” along with a voluntary labelling system based on producer self-monitoring. This system would enable consumers to make informed choices and to strengthen the development of local and sustainable food systems.

Keywords: short food supply chains, local food, local food systems, mountain product, European Union law

L'obiettivo di questo articolo è rispondere alla domanda se le categorie concettuali di alimenti esistenti nella legislazione dell'Unione Europea – sia quelle generali, come “prodotto agricolo” e “prodotto alimentare”, sia quelle specifiche, tra cui la designazione “prodotto di montagna” – siano adeguate a definire gli alimenti oggetto delle filiere alimentari corte e nei sistemi alimentari locali. Nella conclusione, l'Autrice ha affermato, tra l'altro, che le definizioni attuali non riescono a cogliere la particolarità dei prodotti offerti nell'ambito delle filiere alimentari corte e nei sistemi alimentari locali, il che rende difficoltoso sia il

loro efficace sostegno tramite strumenti giuridici, sia il loro riconoscimento sul mercato. Ha quindi proposto di introdurre nel diritto UE nuove categorie, quali “prodotto locale”, “prodotto direttamente dall’agricoltore” o “da filiere corte”, accompagnate da un sistema volontario di etichettatura basato sul principio di autocontrollo del produttore. Tale sistema permetterebbe ai consumatori di fare scelte consapevoli e favorirebbe lo sviluppo di sistemi alimentari locali e sostenibili.

Parole chiave: filiere alimentari corte, cibo locale, sistemi alimentari locali, prodotto di montagna, diritto dell’Unione europea

Introduction

The issue of defining food has been addressed many times in Polish legal literature.¹ However, it has not been analysed in the context of short food supply chains (SFSCs) and local food systems (LFSs).² This article focuses on the definitional and conceptual gaps in EU law concerning food that is produced and distributed within the frameworks of the SFSCs and LFSs systems. Despite the declarative and ambitious assumptions contained in the European Union’s programming documents including the Farm to Fork strategy,³ EU law has not yet regulated the status of the SFSCs or the LFSs in any comprehensive manner, neither has it introduced a definition of food products manufactured and marketed under the above models. Consequently, these issues remain largely within the scope of national legislations.

The most precise national approach can be found in Italy. It is worth noting that Italian Law No 61/2022⁴ defines products from short food supply chains

¹ K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2015, no. 1, pp. 179–192; eadem, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, no. 1, p. 179 ff.; M. Korzycka, *Definicje żywności w prawie*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, pp. 175–178.

² This issue is discussed in A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin 2023, pp. 70–77.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM(2020) 381 final, p. 15.

⁴ Law No 61/2022 on the promotion and support of zero-kilometre and short-chain products (Legge 17 maggio 2022, n. 61 Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta, Gazzetta Ufficiale n. 135 of 11.06.2022). For more information: A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw...*, pp. 86–90.

as well as local products, which it refers to as “zero-kilometre products,” as agricultural products listed in Annex I to the TFEU and as foodstuffs defined in Article 2 of Regulation (EC) No 178/2002.⁵ This type of food is undoubtedly the result of farmers’, activities carried out at every stage of the food chain – from primary production and processing to packaging and marketing the final product.

This topic has been chosen because of its growing relevance in the context of the transformation of European food systems towards greater sustainability, resilience and locality. Issues related to locality, shortening food supply chains and empowering small producers have become particularly important in the face of crises such as the COVID-19 pandemic or the war in Ukraine, which have highlighted the vulnerability of long and centralised food distribution models. At the same time, the absence of unambiguous legal definitions of food produced and marketed under SFSCs and or LFSs not only hinders the creation of effective public policies and support instruments, but also limits the consumers’ ability to recognise such food on the market or make the “informed choices” that are referred to in Article 3 of Regulation (EU) No 1169/2011 on the provision of food information.⁶

The analysis of the basic conceptual categories such as an “agricultural product” or a “foodstuff” in relation to food from SFSCs and LFSs is also theoretically important, as it shows close links between agricultural law and food law and the need for a coherent and complementary approach to them in the face of dynamic changes taking place in food production and distribution models.

The aim of this article is to answer the question of whether the notional food categories that apply in European Union law – both the general ones, such as “agricultural product” or “foodstuff” as well as some specific designations such as “mountain product” – are adequate for defining food produced and traded within short supply chains and local food systems (referred to as local food).⁷ In order to achieve this goal, conceptual constructions of European Union law (agricultural and food) will be analysed in the context

⁵ Regulation (EC) No 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law (OJ L 31, 1.02.2002 as amended).

⁶ Regulation (EU) No 1169/2011 on the provision of food information (OJ L 304/18, 22.11.2011 as amended).

⁷ The EU legislator has distinguished various special categories of food, regulated by separate legal acts: foodstuffs for particular nutritional uses, genetically modified food, novel food, food obtained using the organic method, food covered by the quality system, etc. See K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, pp. 130–191; M. Korzycka, *Wybrane obszary szczegółowej regulacji prawa żywnościowego*, in: M. Korzycka, P. Woj-

of the specific characteristics of local food and food from the SFSCs, such as production by farmers (in connection with the agricultural activity), local origin, lack of intermediaries, artisanal production methods, small scale of activity and sustainable nature of production.⁸ Issues such as the adequacy of the Protected Designation of Origin (PDO) or the Protected Geographical Indication (PGI) quality systems to the subject matter of the SFSCs and the LFSs have already been researched in separate studies.⁹

1. Local food and food from short food supply chains in relation to the fundamental legal categories of an “agricultural product” and a “foodstuff”

In EU law, food that is subject to short food supply chains and local food systems can fall under different conceptual categories, and particularly under the concepts of an “agricultural product” and a “foodstuff.” These concepts, although partially overlapping, are not identical and have different normative effects. Their analysis is important to determine what type of food can actually function within the SFSCs and the LFSs.

As provided for in Article 38(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), food placed on the market under the SFSCs and the LFS may be considered an agricultural product.¹⁰ According to that provision, agricultural products include “products of the land, products from livestock farming and fisheries, as well as products of primary processing which are directly related to these products.” The catalogue of these products, included in Annex I to the Treaty, also includes wine, meat, vegetables, fruit, milk, sugar and cereal products. While rather extensive, this list is not exhaustive.¹¹

ciechowski, *System prawa...*, pp. 320–411. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, pp. 130–140.

⁸ For more on the characteristics of production within the SFSC and LFS systems: A. Kapała, *Krótkie łańcuchy dostaw...*, pp. 29–76.

⁹ Ibidem, pp. 80–85; eadem, *Identifying local food in the context of European system of geographical indications and consumer’s right to information*, “Revista Catalana de Dret Ambiental” 2024, no. 15(1), pp. 1–11.

¹⁰ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (consolidated version OJ EU C 202, 2016). On agricultural products as food: P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli...*, p. 140.

¹¹ P. Wojciechowski (*Wspólnotowy model urzędowej kontroli...*, p. 140) indicates that the concept of “products of first processing which are directly related to those products” used in Article 38 TFEU is not unambiguous. The ECJ, in referring to this concept, relied on the economic criterion (processing costs) and not on the number of successive stages, the level of advancement or interference of a given operation with the primary product (“processed

Processed products, not listed in Annex I TFEU but suitable for consumption may also be subject of the SFSCs or LFSs and should be included in the legal definition of “foodstuff” contained in Article 2 of Regulation (EC) No 178/2002. The criterion for classifying a product as food is its intended use for human consumption, therefore, the concept of “food” excludes those agricultural products listed in Annex I that are not intended for human consumption.¹² Not every agricultural product is food.

The definition of a “foodstuff” in Regulation (EC) No 178/2002 is not linked to the concept of agricultural products in the Treaty¹³ and, unlike the concept of an “agricultural product,” it does not imply a direct link with agriculture. Therefore, “food” may also encompass products that do not come directly from agriculture,¹⁴ but have been obtained as a result of complex industrial processes, such as genetic engineering, nanotechnology or cloning.¹⁵ In the context of SFSCs and LFSs, this may lead to definitional tensions: on the one hand, the term “foodstuff” may be too broad a category, encompassing food detached from traditional and local agricultural practices; on the other hand, the term “agricultural product” may be too narrow, excluding processed forms of local food, even though artisanal processing is possible within the scope of a farmer’s activity.¹⁶

The separation of agricultural law and food law as two distinct legal orders does not fully reflect the extent to which they actually intersect. In reality, they are closely interconnected. As rightly noted in the literature, agricultural products are a common denominator in both agricultural and food law issues,¹⁷ “a bridge between agricultural law and food law.”¹⁸ This is also

products whose processing costs were so significant that the price of the primary products appears to be a marginal cost in comparison are not covered by this definition”). See ECJ judgment of 29 May 1974 in Case 185/73 *Bielfel v Konig*, ECR 1974, p. 607.

¹² Article 2(b) and (c) of Regulation (EC) No 178/2002 expressly excludes live animals, unless they are to be placed on the market for human consumption, and plants before harvest. Annex I TFEU also lists other agricultural products not intended for consumption, such as straw, fodder, live trees, raw natural cork; cork waste, etc.

¹³ K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia...*, p. 190.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ł.M. Sokołowski, *Wytwarzanie nowej żywności a pojęcie działalności rolniczej*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2017, no. 2, pp. 97–98.

¹⁶ More on the characteristics of the Short Food Supply System and the Local Food System: A. Kapąła, *Krótkie łańcuchy dostaw...*, pp. 62–120. On the scope of agricultural activity with regard to processing and direct sales under Polish law: *ibidem*, pp. 111–120.

¹⁷ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, “Studia Iuridica Agraria” 2002, vol. 3, p. 84 ff.

¹⁸ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, p. 39.

confirmed by Article 3(1) of Regulation (EC) No 178/2002, which states that primary production, i.e. agriculture, is an integral stage of the food chain.

The lack of a clear link between the concept of food and agriculture stems from the fact that food law initially developed “mainly around issues related to the production and marketing of processed agricultural products intended for human consumption.”¹⁹ And yet, primary products are also subject to food law regulations, as is the entire food chain, “from farm to fork.”²⁰

Food law focuses on food safety, which is particularly important at the stages following primary agricultural production: food processing, including the storage, processing, and treatment of primary products.²¹ The importance of food safety increases with the expansion of markets and, consequently, with the growing geographical distance between the locations where successive stages of production, processing, and distribution take place. This phenomenon leads to a higher risk of product contamination and the emergence of other threats to food safety.²² In contrast, at the core of legal regulations concerning the agricultural sector being the source of raw materials intended for transformation into food for human consumption, there has always been the issue of food security.²³

The legal framework that focuses simultaneously on the concept of food and the concept of agriculture (i.e., agricultural products) is referred to in Italian legal doctrine as “agri-food law.”²⁴ However, it is emphasised that treating the regulations on agriculture and food production as a single, uniform body of laws is not straightforward since each follows distinct organising principles.²⁵ In the food system, the guiding principle is food safety, which serves as the main criterion for the operations of food business operators. In contrast, within the agricultural sector, the guiding criterion for the activities

¹⁹ Ibidem, p. 40.

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Jannarelli, *Profil giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari 2011, p. 250.

²² Ibidem, p. 250.

²³ Ibidem.

²⁴ A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino 2019, p. 15. In the Polish legal doctrine on agri-food law: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2018, pp. 219–222; idem, *Food-related challenges of the Common Agricultural Policy*, in: I. Härtel, R. Budzinowski (eds.), *Food security, food safety, food quality, forum Umwelt-Agrar- und Klimaschutzrecht*, Baden-Baden 2016, p. 45.

²⁵ A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare...*, p. 252.

of farms is the production of goods intended for the market.²⁶ Nonetheless, there is undoubtedly a strong interconnection between agricultural law and the law governing the production and distribution of food.²⁷ The majority of agricultural products listed in Annex I to the TFEU are intended for human consumption.²⁸

The EU legislator's approach to the "severing of the link"²⁹ between the concepts of food and agriculture has undergone a subtle shift. This change may be observed in the transition from the narrower concept of the "food production chain" in Regulation (EC) No 178/2002³⁰ to the broader notion of the "agri-food chain" introduced in Regulation (EU) No 2017/625.³¹ The latter encompasses concern for all aspects related to the life cycle of products of plant or animal origin, as well as the subsequent stages of their use, even if not directly related to the production and distribution of food.³² This reflects a growing recognition of the need to take a holistic view of the food production process, and in particular, to acknowledge the intrinsic link between food, agriculture, and the farmer.

Diversity in terminology (agricultural product, food) is also evident in national legislations as a result of the need to align national law with EU law, and additionally due to the autonomous definitions of agricultural activity adopted by individual Member States. In Italian law, the outcome of agricultural activity may be a processed product, provided that the processing involves raw materials that originate predominantly from the farmer's own production activities, such as cultivation, animal husbandry, or fishing.

The concept of agricultural activity in Italian law (Article 2135 of the Italian Civil Code) is linked to the care for and management of the agri-biological cycle, which involves the use of natural resources and forces.³³ Maintaining

²⁶ Ibidem. For more on food law as a separate branch of law: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, pp. 29–36; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, pp. 78–84.

²⁷ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, pp. 220–221.

²⁸ A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare...*, p. 251.

²⁹ K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia...*, p. 190.

³⁰ Cf. § 12 of Regulation (EC) No 178/2002.

³¹ It appears, for example, in recitals 3, 97, 98 of the preamble to Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law and rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products (OJ L 95, 7.04.2017).

³² F. Albisinni, *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2021, no. 2, p. 84.

³³ For more on the definition: K. Paquel, *Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2013, no. 2,

a connection between the final food product and the agri-biological cycle allows such a product to be theoretically classified as “agri-food” rather than as the result of an industrial activity. For this reason, Italian legal scholars use the term an “agri-food product,”³⁴ which appears to be appropriate for defining the object of supply within the framework of short supply chains and local food systems.

According to L. Costato, the term “agri-food” should be used for food that retains the characteristics and qualities of an agricultural product, or that has been processed directly by the farmer. In contrast, more complex processing that departs from agricultural tradition leads to the creation of products that should be referred to simply as “food products.”³⁵ The term “agri-food product” is not, however, used in the Italian regulation on direct sales, which employs the terms an “agricultural product,” and a “food product,” or “derived products” (“prodotti derivati” – Article 4(5) of Legislative Decree No 228/2001).

The aforementioned Act No 61/2022 also refers to EU legal terminology: “agricultural product” and “foodstuff.” However, the legal concept of “local agri-food production” appears in Law No 30/2022 on the promotion of small-scale local agri-food production,³⁶ while the term “agri-food product” occurs in legislative acts only when combined with the adjective “traditional” (e.g., in the law on agritourism³⁷). In turn, French law uses the term “agri-food product” (*produit agroalimentaire*) in Article L230-4 of the French Rural Code,³⁸ in the context of “promoting sustainable methods of production, processing and distribution of agricultural and agri-food products,” albeit without further clarification.

p. 35; A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2007, no. 2, p. 189; R. Budzinowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, “Studia Iuridica Agraria” vol. 3, p. 91 ff.

³⁴ L. Costato, *Agricoltura e alimenti*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano 2021, p. 10. See also, for example, the title of the chapter: I. Canfora, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, *ibidem*, p. 125.

³⁵ L. Costato, *Agricoltura e alimenti*, p. 1.

³⁶ Legge 1 aprile 2022, n. 30 norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agro-alimentari di origine locale (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 94 of 22.04.2022).

³⁷ Article 2(3)(b) legge 20 febbraio 2006, n. 96 Disciplina dell’agriturismo (Gazzetta Ufficiale n. 63, 16.03.2006 tags).

³⁸ Code rural et de la pêche maritime, version consolidée au 14 avril 2020, art. L. 311-1, as amended by Loi no. 2019-469 du 20 mai 2019, Article 4(V) (Journal Officiel de la République Française no. 0117 of 21.05.2019).

The Polish legislator introduced the term “agri-food products” (*artykuły rolno-spożywcze*) in the Act establishing commercial quality requirements, defining them as “agricultural products, forest undergrowth, game, marine and freshwater organisms in the form of raw materials, semi-finished products, and finished products obtained from these raw materials and semi-finished products, including foodstuffs.”³⁹ This term appears to be appropriate for identifying products subject to supply within the framework of short supply chains and local food systems. However, certain doubts may arise regarding the inclusion of forest undergrowth and game as part of SFSCs and LFSs, since gathering and hunting are not considered agricultural activities under national definitions (both Polish and Italian).⁴⁰ Nonetheless, these products are covered by both EU and national regulations concerning direct supply.⁴¹

2. The concept of local food and food from short supply chains in view of its characteristics and origin

Another characteristic feature of food supplied through short supply chains and local food systems is the method of its production (processing and treatment), which typically involves artisanal techniques available on a farm or in household settings, without the use of industrial technologies. As a result, the final product tends to be perceived as more “natural.” This *naturalness* translates into a higher quality or value that consumers perceive, both in terms of sensory attributes quality and presumed health benefits.⁴²

³⁹ Article 3(1) of the Act of 21 December 2000 on the commercial quality of agricultural and food products (i.e. Journal of Laws of 2023, item 1980).

⁴⁰ A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne...*, p. 192.

⁴¹ Article 1(2)(c) of Regulation (EC) No 852/2004 includes a general category of raw materials in the scope of direct supplies. They are defined in more detail in the Polish regulation on direct supplies of foodstuffs, which also includes “raw materials from the personal harvest of undergrowth herbs” (§ 2 section 1 of the Regulation of the Minister of Health of 6 June 2007 on direct supplies of foodstuffs includes the concept of direct supplies). Venison may also be the subject of direct sale under Polish regulations, if it has been obtained by a hunting association of the Polish Hunting Association which is the lessee of the hunting district or a game breeding centre run by the manager of the hunting district (see § 3 point 3 of the Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development of 30 September 2015 on veterinary requirements for the production of products of animal origin intended for direct sale, Journal of Laws of 2015, item 1703). Italian law also regulates direct supplies of small quantities of game (see Article 1(3) of legge 30/2022).

⁴² K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia...*, p. 179.

Consumers specifically expect such qualities from food purchased through the SFSCs and the LFSs.⁴³

However, the *naturalness* of food is not guaranteed by EU law. The legal definition of “foodstuff” in Regulation (EC) No 178/2002 is functionally neutral – it does not consider the food’s nutritional, health-related, or life-sustaining properties.⁴⁴ The decisive legal criterion for whether a given substance or product may be intended for human consumption is *safety*.⁴⁵ However, safety of a product does not mean that it is “healthy,” “natural,” or of “high quality.”⁴⁶

The only categories of food products that have been explicitly distinguished by the EU legislator based on their methods of production are organic products and those covered by the EU quality schemes: PDO, PGI and TSG (Traditional Speciality Guaranteed). Inclusion in any of these categories is conditional upon meeting a set of numerous and precisely defined legal requirements set out in separate EU legislative acts. This is particularly evident in the case of the organic farming system governed by Regulation (EU) 2018/848⁴⁷ which establishes strict standards concerning production methods, processing, labelling, and certification. These legal frameworks aim to ensure that the distinctive characteristics of such products – linked to their origin, traditional production methods, or environmentally friendly practices – are legally protected and verifiable.

Meanwhile, many products offered within short supply chains and local food, which are often produced using artisanal methods and exclusively natural ingredients, without chemical additives or preservatives, do not qualify for any of the specific normative categories established under EU law. These products are frequently considered to be of higher *quality*, as they are associated with characteristics such as freshness, seasonality, a reduced carbon

⁴³ M.-L. Augère-Granier, *Short food supply chains and local food systems in the EU*, European Parliamentary Research Service, 2016; G. Edwards-Jones, *Does eating local food reduce the environmental impact of food production and enhance consumer health?* “Proceedings of the Nutrition Society” 2010, no. 69(4), pp. 582–591.

⁴⁴ K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia...*, pp. 182–183.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 185.

⁴⁶ Regulation (EC) No 178/2002 does not define a safe product, but states that no dangerous foodstuff may be placed on the market. “A foodstuff is considered dangerous if it is considered that: (a) it is harmful to health, (b) it is unfit for human consumption” (Article 14(2) of the Regulation).

⁴⁷ Regulation (EU) 2018/848 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on organic production and labelling of organic products and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007 (EU L 150, as amended).

footprint, and a connection to a specific *terroir*. However, under current EU law, they are merely classified as “foodstuffs” within the meaning of Article 2 of Regulation (EC) No 178/2002, without any further legal distinction based on their technological, environmental, or ethical attributes.

While the EU legal system permits the communication of certain product characteristics to consumers through nutrition and health claims, as regulated by Regulation (EC) No 1924/2006,⁴⁸ the scope of these tools is limited.⁴⁹ A food business operator may use only those claims that have been previously approved and are included in the list of permitted nutrition claims (e.g., “natural,” “no added sugars,” or a “source of fibre”).⁵⁰ However, the use of such claims is subject to strict conditions regarding their content, presentation, and scientific substantiation. Importantly, these claims refer exclusively to individual properties of the product itself, rather than to its integration within a local system of production and distribution. Therefore, they are insufficient to capture the broader category of food offered within the SFSC and LFS systems.

The Polish legal system also allows to label food as free from genetically modified organisms (GMOs).⁵¹ Such labelling may serve as an additional source of information for consumers and indirectly support choices aligned

⁴⁸ Regulation (EC) No 1924/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on nutrition and health claims made on foods (OJ L 404, 30.12.2006 as amended).

⁴⁹ For more information on nutrition and health claims: K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, pp. 122–129; A. Szymecka-Wesołowska (ed.), *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności. Komentarz*, Warszawa 2015. On the issue of communicating the absence of a specific substance in a product on the label: P. Wojciechowski, *Conditions of providing information on the absence of specific substances in food where there is no detailed regulation – are consumers properly protected?* in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, Poznań 2018, pp. 481–487; K. Leśkiewicz, *Legal aspects of labelling gluten-free products*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2016, no. 1, pp. 23–32.

⁵⁰ In accordance with Article 8 of Regulation (EC) No 1924/2006, nutrition claims are only permitted if they are listed in the Annex and comply with the requirements laid down in that Regulation. In turn, the list of permitted health claims is set out in Regulation (EU) No 432/2012 of 16 May 2012 establishing a list of permitted health claims made on foods, other than those referring to the reduction of the risk of disease and the development and health of children (OJ L 136/1, 25.05.2012). The use of health claims on foods should comply with the conditions laid down in that Annex and with the requirements laid down in Regulation (EC) No 1924/2006.

⁵¹ Act of 13 June 2019 on the labelling of products produced without the use of genetically modified organisms as free of these organisms (Journal of Laws of 2021, item 763).

with preferences for local or traditional food. However, it does not establish a separate normative category.

The terms “local” and “directly from the farmer” describe food supplied through short food supply chains and local food systems. These characteristics are not reflected in the existing normative categories of either EU or Polish law. There is no legal definition of “local food,” and categories referring to the place of production or the form of distribution are absent from the official food labelling system. Without clear and uniform regulations consumers may be misled or unjustified marketing practices may arise, including the misuse of terms and thus suggesting proximity, authenticity, or direct producer-consumer relationships where there is no verifiable basis for them.

Products bearing the PDO or PGI labels cannot always be equated with *local products* in the strict sense.⁵² While these designations indicate the geographical origin of a product, they do not restrict its distribution to local markets; therefore, such products are not necessarily “local.” On the contrary, many protected products may be subject to mass distribution through long supply chains,⁵³ thereby losing their direct connection with the local community or the producer–consumer relationship, which lies at the heart of the SFSCs and LFSs.

3. Optional quality term: “mountain product”

Optional quality terms are regulated in Chapter III (Articles 78–83) of Regulation (EU) 2024/1143 on geographical indications.⁵⁴ The purpose of establishing this system is to facilitate producers to communicate, within the internal market, the characteristics and specific qualities of their agricultural products to consumers within the internal market. These products offer added value compared to similar products that are not covered by any formal quality certification scheme.

⁵² For more information: K. Leśkiewicz, *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2013, no. 1, pp. 119–133.

⁵³ L.Y. Kebir, A. Torre, *Geographical proximity and new short supply food chains*, in: L. Lazzeretti (ed.), *Creative industries and innovation in Europe, concepts, measures, and comparative case studies*, New York 2016.

⁵⁴ Regulation (EU) 2024/1143 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, and traditional specialties guaranteed and quality terms optionally used for agricultural products (OJ L 2024/1143, 23.04.2024).

Currently, the only optional quality term at the EU level is the “mountain product.” as set out in Article 82 of Regulation (EU) No 2024/1143.⁵⁵ The designation “mountain product” cannot be applied to all agricultural products and foodstuffs; it is limited to agricultural products intended for human consumption that are listed in Annex I to the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Therefore, its scope of application is narrower than that of other EU quality schemes such as PDO, PGI, or TSG.

To lawfully use the designation “mountain product” both, the raw material and the animal feed must primarily originate from mountain areas and, as is in the case of processed products, the processing itself must also take place in these areas (Article 81 of Regulation 2024/1143).⁵⁶ The requirements do not include an obligation to prepare a product specification or to verify its physical, chemical, microbiological, or organoleptic properties. The sole basis for qualification is the origin of the raw materials from mountain areas, which in itself is recognised as added value.⁵⁷

However, the concept of a “mountain” area cannot refer to any specific mountain range located in a particular Member State.⁵⁸ Accordingly, the designation of a “mountain product” does not correspond to any specific geographical region in a cultural or administrative sense, and it does not take into account the significant morphological, climatic, or social differences that exist between various mountain areas across Europe.

This designation may be placed on product labels and is subject to a system of self-monitoring. In such cases, the producer must comply with the food labelling requirements set out in Regulation (EU) No 1169/2011, rather than by the technical requirements of a quality certification system, which relies on external control carried out by authorised certification bodies.⁵⁹

⁵⁵ Regulation (EU) 2024/1143 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, as well as traditional specialties guaranteed and optional quality terms for agricultural products, amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2019/787 and (EU) 2019/1753 and repealing Regulation (EU) No 1151/2012 (OJ L 2024/1143, 23.04.2024).

⁵⁶ For the purposes of this regulation, mountain areas in the Union are areas designated in accordance with Article 32(2) of Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council.

⁵⁷ C. Agostini, *Prodotti della montagna e prodotti delle isole*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 485.

⁵⁸ L. Costato, L. Russo (eds.), *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano 2015, p. 237.

⁵⁹ Relevant in this context is Article 8 of Regulation No 1169/2011, which imposes responsibility for food information on the food operator under whose name or business name

Although the “mountain product” has been recognised by the EU legislator as an optional quality designation referring to production closely linked to a specific type of area, its function is not to identify the local origin of the product or to indicate that the product comes directly from the producer. Unlike it is in the case of PDO and PGI, this designation does not refer to a specific geographical area but merely to a category of territory with certain environmental characteristics. As such, the designation is primarily functional rather than identity-based. Therefore, it cannot be equated with the concept of “local food” or with systems typical of short supply chains. Products labelled as “mountain products” may be marketed through long supply chains, involving intermediaries and reaching areas beyond the local region, which weakens their connection to the concept of local food and direct sales.

It is worth noting, however, that products sold within short food supply chains and local food systems, if they meet the criteria for being classified as “mountain products,” may benefit from using this form of designation. This system protects the interests of producers operating under more challenging geographical conditions, as compared to entities seeking to gain unjustified or unfair advantages by falsely indicating a mountain origin when labelling their products.⁶⁰

From a systemic perspective, the optional designation of a “mountain product” demonstrates that the EU legislator recognises the need to take into account certain specific production conditions as a criterion for differentiating agricultural products. This may serve as a starting point for proposing the introduction of additional quality terms, such as a “local product” or a “product from a short supply chain” which would better reflect current consumer expectations and support the goals of a sustainable transformation of food systems.

Conclusions

The analysis leads to the conclusion that current European Union law lacks a clear and coherent recognition of local food and food from short food supply chains as distinct legal categories that reflect their specific characteristics of production methods and distribution models. In practice, any product

a given food is placed on the market, and Article 7 of that Regulation, according to which food information must not be misleading, in particular as to the place of origin of the product.

⁶⁰ Recital 44 of the preamble to Regulation (EU) No 1151/2012; M. Korzycka, *Żywność regionalna i tradycyjna*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa...*, p. 386.

sold near the place of its production may be labelled as “local,” regardless of whether it was produced by a farmer or a large industrial manufacturer, and irrespective of the production methods used or the level of processing.

The absence of a suitable conceptual category for food sold in SFSCs and LFSs is not only due to the lack of legally defined features such as “local” or “directly from the farmer.” General legal categories such as a “foodstuff” or an “agricultural product” also fail to capture the specific characteristics of such products. The concept of “foodstuff” is, in some cases, too broad, while that of “agricultural product” is too narrow. Food of this kind is inherently linked to agriculture, as it is the result of a farmer’s activity – not only in terms of crop or livestock production, but also of associated activities such as food processing.

The term that seems most appropriate is an “agri-food product” – a category not recognised under EU law, although it does appear in Polish law. It should be noted, however, that this definition serves other purposes (specifically, in the context of commercial quality requirements) and does not directly address the regulatory needs of SFSCs or LFSs. Nevertheless, it reflects a conceptual bridge between agricultural law and food law. Thus, just as organic farming combines environmental and food-related considerations,⁶¹ SFSCs and LFSs integrate both agricultural and food dimensions, along with their respective legal frameworks.

Neither are quality labels such as PDO, PGI, “mountain product,” or “organic product” entirely appropriate for food produced and marketed within SFSCs and LFSs. They do not guarantee that the product comes directly from the farmer or from a geographically close area. While these labels may help to differentiate products on the market, they do not necessarily reflect the socio-economic character of SFSCs and LFSs, which is based on geographical proximity, relational exchange, and the shortening of the distance between the producer and the consumer.

The “mountain product” system, while offering a tool for distinguishing products from areas with difficult production conditions, does not refer to a specific geographic region, but rather to a type of territory (mountainous), and it is not tied to local sales. Its function is therefore functional, not identity-based, which makes it unsuitable as a regulatory tool for food from SFSCs and LFSs.

The absence of a legal definition of local food or food from short supply chains, as well as the lack of a dedicated labelling system means that consum-

⁶¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego...*, p. 219.

ers are unable to easily recognise such products on the market. Furthermore, since EU law (under Article 26 of Regulation (EU) No 1169/2011) generally does not require the indication of the place of origin, meaning that consumers lack the necessary information to make informed choices. This regulatory gap also places small producers at a disadvantage, as they lack formal tools to differentiate their products from those of industrial producers. The absence of an appropriate labelling system weakens the potential of SFSCs and LFSSs to act as instruments of food system transformation toward greater sustainability, resilience, and fairness.

It is therefore necessary to propose the introduction of new legal categories in EU law: “local product” and “product directly from the farmer” (or “from short supply chains”), which would cover agri-food products with clearly defined origin, produced by small-scale operators with the use of artisanal methods, within limited geographic areas and through simplified distribution channels. This concept should be linked to a voluntary labelling system designed to help consumers to identify such foods on the market, supporting the stakeholders involved in SFSCs and LFSSs. This label, similar to the “mountain product” designation, would be subject to a self-monitoring system in which the producer is responsible for ensuring that the information provided is accurate and not misleading - particularly with respect to the origin, characteristics, and production methods, in line with Article 7 of Regulation (EU) No 1169/2011. While the proposed voluntary labelling system based on producer self-monitoring offers a pragmatic and low-cost approach, a hybrid model would also be worth considering. For instance, a two-tiered system combining self-declaration with optional third-party verification or audits could enhance trust and prevent opportunistic behaviour.

The introduction of a coherent regulatory solution, which will include the definition of local food and a relevant labelling system for such food as well as producer information responsibility, may meaningfully contribute to the strengthening of local agricultural economies, promoting conscious consumption, and building sustainable food systems. Such a framework would ensure that products genuinely meet consumer expectations regarding local food, while also enhancing access to transparent information about the environmental and ethical implications of food choices, taking into account both production methods and distribution channels.

BIBLIOGRAPHY

- Agostini C. (2021), *Prodotti della montagna e prodotti delle isole*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Albisinni F. (2021), *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Augère-Granier M.-L. (2016), *Short food supply chains and local food systems in the EU*, European Parliamentary Research Service.
- Budzinowski R. (2002), *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” vol. 3.
- Budzinowski R. (2016), *Food-related challenges of the Common Agricultural Policy*, in: I. Härtel, R. Budzinowski (eds.), *Food security, food safety, food quality, forum Umwelt-Agrar- und Klimaschutzrecht*, Baden-Baden.
- Budzinowski R. (2018), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Canfora I. (2021), *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Costato L., Russo L. (eds.) (2015), *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Edwards-Jones G. (2010), *Does eating local food reduce the environmental impact of food production and enhance consumer health?* "Proceedings of the Nutrition Society" no. 69(4).
- Germanò A., Ragionieri M.P., Rook Basile E. (2019), *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino.
- Jannarelli A. (2011), *Profil giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari.
- Jurcewicz A. (2002), *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” vol. 3.
- Kapała A. (2023), *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawnoporównawcze*, Lublin.
- Kapała A. (2024), *Identifying local food in the context of European system of geographical indications and consumer's right to information*, "Revista Catalana de Dret Ambiental" no. 15(1).
- Kebir L.Y., Torre A. (2016), *Geographical proximity and new short supply food chains*, in: L. Lazzeretti (ed.), *Creative industries and innovation in Europe, concepts, measures, and comparative case studies*, New York.
- Korzycka M. (2017), *Definicje żywności w prawie*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Korzycka M. (2017), *Wybrane obszary szczegółowej regulacji prawa żywnościowego*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Korzycka M. (2017), *Żywność regionalna i tradycyjna*, in: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Korzycka-Iwanow M. (2007), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.

- Leśkiewicz K. (2012) *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Leśkiewicz K. (2013), *Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych w świetle nowej regulacji prawnej*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Leśkiewicz K. (2015), *Wokół prawnego pojęcia żywności*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Leśkiewicz K. (2016), *Legal aspects of labelling of gluten-free products*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 1.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Paquel K. (2013), *Produkcja energii z biomasy rolniczej a pojęcie działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Sokołowski Ł.M. (2017), *Wytwarzanie nowej żywności a pojęcie działalności rolniczej*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Szymecka A. (2007), *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, "Przegląd Prawa Rolnego" no. 2.
- Szymecka-Wesołowska A. (ed.) (2015), *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w oznakowaniu, prezentacji i reklamie żywności. Komentarz*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2008), *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa.
- Wojciechowski P. (2018), *Conditions of providing information on the absence of specific substances in food where there is no detailed regulation – are consumers properly protected?* in: R. Budzinowski (ed.), *XV World Congress of Agricultural Law: Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalisation, Regionalisation and Locality*, Poznań.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: lukasz.sokolowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Uwagi o projekcie nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności

Some comments on the draft amendment
to the Act on Counteracting Food Waste

Osservazioni riguardanti il progetto di modifica
della legge sulla prevenzione dello spreco alimentare

Reducing food waste is one of the greatest challenges of our time. Poland is one of the few EU Member States that have adopted specific regulations on reducing food waste. The Act on Counteracting Food Waste, which is the result of many years of legislative work, entered into force on 18 September 2019. This regulation is not effective and raises many concerns. Therefore, legislative work has been undertaken to amend the Act. This paper aims to assess the proposed amendment to the Act on Counteracting Food Waste of 3 October 2024, which seems to address some of the doubts raised so far but is likely to raise new ones.

Keywords: food waste, food donations, food security, food safety, food waste charges

Una delle principali sfide della contemporaneità è la riduzione dello spreco alimentare. La Polonia è tra i pochi Stati membri dell'UE ad aver adottato regolazioni specifiche per limitare lo spreco di cibo. La legge sulla prevenzione dello spreco alimentare, frutto di anni di lavoro legislativo, è entrata in vigore il 18 settembre 2019. Tuttavia, essa non si è dimostrata efficace e ha sollevato numerose perplessità. Per questo motivo sono stati avviati nuovi lavori legislativi volti a modificarla. L'obiettivo delle presenti riflessioni è di valutare il progetto di modifica della legge sulla prevenzione dello spreco alimentare del 3 ottobre 2024. Secondo l'Autore, la riforma chiarisce solo alcune delle questioni controverse emerse finora, ma rischia di sollevarne di nuove.

Parole chiave: spreco alimentare, donazione delle eccedenze alimentari, sicurezza alimentare, sicurezza degli alimenti, sanzioni pecuniarie per lo spreco di cibo

Wprowadzenie

Jednym z największych wyzwań współczesnego świata jest ograniczenie marnowania żywności. Skalę tego zjawiska obrazuje fakt, że każdego roku na świecie marnuje się około 1,3 miliarda ton żywności, co stanowi ponad 30% całkowitej produkcji środków spożywczych¹. Taka ilość pozwoliłaby wyżywić dodatkowe 2 miliardy ludzi².

W Unii Europejskiej ilość marnowanej co roku żywności wynosi około 58 milionów ton – każdy obywatel marnuje zatem rocznie średnio 131 kg środków spożywczych³. Marnotrawienie żywności znajduje odzwierciedlenie w całym łańcuchu od pola do stołu⁴. Największy udział w tym procesie mają gospodarstwa domowe, gdyż odpowiadają za 54% marnowanej żywności⁵. Z kolei przetwórstwo odpowiada za 19%, gastronomia za 11%, produkcja podstawowa za 8%, a dystrybucja za 8% marnowanej żywności⁶.

W Polsce brakuje szczegółowych bieżących szacunków skali marnowania żywności, a przeciwdziałanie temu zjawisku nie było do tej pory wystarczająco uregulowane w krajowym prawodawstwie. Do niedawna nie było regulacji nakładających na uczestników łańcucha żywnościowego jakiekolwiek obowiązki w zakresie ograniczania marnowania żywności. Brakowało również systemów wsparcia, a zmiany przepisów podatkowych jedynie częściowo eliminowały istniejące nadmierne i nieproporcjonalne ograniczenia⁷.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> [dostęp: 6.05.2025].

² M. Hajdas, *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, „Handel Wewnętrzny” 2018, nr 2, s. 179.

³ https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels/european-citizens-food-waste-panel_pl [dostęp: 6.05.2025].

⁴ G. Maccioni, *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, s. 439.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170505STO73528/marnowanie-zywnosci-w-ue-miliony-ton-jedzenia-do-kosza-infografika> [dostęp: 6.05.2025].

⁶ Eurostat, *Food waste and food waste prevention – estimates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates#In_the_supply_and_consumption_sectors.2C_food_waste_generation_may_represent_10.25_of_food_supplied_in_the_EU [dostęp: 6.05.2025].

⁷ Szerzej: Ł.M. Sokołowski, *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie współczesności – studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 106.

Dopiero w 2019 r. Polska przyjęła szczególne przepisy w tym zakresie – ustawę o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁸. Wydaje się jednak, że regulacja ta nie spełnia pokładanych w niej nadziei i nie zawiera skutecznych instrumentów ograniczania tego zjawiska, co potwierdza orzecznictwo polskich sądów administracyjnych. W konsekwencji podjęto prace legislacyjne, których przedmiotem jest nowelizacja ustawy. Celem rozważań jest próba oceny projektu z 3 października 2024 r. dotyczącego zmiany ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁹.

1. Prawne instrumenty przeciwdziałania marnowaniu żywności przewidziane w ustawie i ich ocena

Przyjęte w 2019 r. regulacje nie mają charakteru systemowego. Prawodawca już na początku ustawy podkreśla jej fragmentaryczny charakter, zawężając zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres aktu normatywnego. Ustawa bowiem „określa zasady postępowania z żywnością oraz obowiązki sprzedawców żywności w celu przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz negatywnym skutkom społecznym, środowiskowym i gospodarczym wynikającym z marnowania żywności” (art. 1). Ma to również potwierdzenie w krótkim, choć przydatnym słowniczku pojęć (art. 2).

W myśl ustawy przez marnowanie żywności należy rozumieć wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego¹⁰, zwłaszcza ze względu na zbliżający się termin przydatności do spożycia lub datę minimalnej trwałości bądź ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych lub ich opakowań, i przeznaczanie ich do unieszkodliwienia jako odpady (art. 2 ust. 1).

Ustawodawca odwołuje się do pojęcia żywności stosowanego w przepisach prawa żywnościowego (art. 2 ust. 4). Podkreśla więc ścisły związek tych przepisów z prawem żywnościowym i potrzebą zapewnienia odpowiedniej ilości (*food security*) bezpiecznej żywności (*food safety*), a regulacja ta

⁸ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. poz. 1680, dalej: ustawa).

⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12390107/13085089/13085090/dokument685571.pdf> [dostęp: 6.05.2025] (dalej: projekt nowelizacji ustawy).

¹⁰ W tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r. ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002), s. 1.

może stanowić odpowiedź na współczesne wyzwania dla prawa rolno-żywnościowego.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 178/2002 żywność¹¹ oznacza jakiekolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Środek spożywczy obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Nie obejmuje natomiast pasz, zwierząt żywych, chyba że mają one być wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi, roślin przed dokonaniem zbiorów, produktów leczniczych, kosmetyków, tytoniu i wyrobów tytoniowych, narkotyków lub substancji psychotropowych, pozostałości i zanieczyszczeń, a także wyrobów medycznych. Chociaż pojęcie żywności jest bardzo szerokie¹², to zakres pojęcia marnowania żywności jest wąski. Prawodawca pomija w nim kwestie ograniczania strat żywności¹³ i marnowania produktów, które ostatecznie nie zostały przeznaczone do spożycia przez ludzi, niezależnie od przyczyn takich decyzji. Jednocześnie ustawa ogranicza się wyłącznie do sektora dystrybucji i określa obowiązki podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa spożywcze w zakresie sprzedaży środków spożywczych w jednostce lub jednostkach handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², w których przychody ze sprzedaży środków spożywczych stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów (art. 2 ust. 3).

Tak wąskie określenie zakresu normatywnego ustawy budzi zastrzeżenia, gdyż udział etapu dystrybucji w marnowaniu żywności w UE wynosi jedynie 8%¹⁴, a w Polsce szacuje się go na 7%¹⁵. Ustawa wprowadza po stronie

¹¹ Prawodawca jako synonimy traktuje pojęcia „żywność” i „środek spożywczy”.

¹² K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 184.

¹³ „Straty żywności” określane są w piśmiennictwie jako zmniejszenie masy jadalnej żywności, które wynika z niegospodarności, błędów oraz nieprawidłowości w przebiegu takich procesów, jak: produkcja rolnicza, zbiory, przetwórstwo, transport czy magazynowanie. Zob. A. Marszałek, *Czy możliwe jest przezwyciężenie problemu marnotrawstwa żywności?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 2, s. 474.

¹⁴ Eurostat, *Food waste and food waste prevention – estimates*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates#In_the_supply_and_consumption_sectors.2C_food_waste_generation_may_represent_10.25_of_food_supplied_in_the_EU [dostęp: 6.05.2025].

¹⁵ Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25262,vp,28013.pdf> [dostęp: 6.05.2025], s. 12 (dalej: raport NIK).

sprzedawców żywności kilka obowiązków, których celem ma być ograniczenie marnotrawstwa.

Jako pierwszy należy wskazać zawarcie z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na określone cele publiczne¹⁶. Obowiązek ten może rodzić jednak wątpliwości. Przedmiotem zawieranych umów jest przekazywanie żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, a nieprzeznaczonej do sprzedaży, szczególnie ze względu na wady wyglądu tej żywności lub jej opakowań. Prawodawca zobowiązuje do zawierania umów jedynie sprzedawców, pomijając w tym zakresie organizacje pożytku publicznego, które celem uniknięcia dodatkowych zobowiązań mogą odmawiać zawierania takich umów. Utrudnieniem w zawieraniu umów może być pominięcie w ustawie wśród elementów, które powinny się znaleźć w umowie, obowiązków organizacji pozarządowych. Ustawodawca nie określa również sposobu podziału kosztów między kontrahentami. Ze względu na ograniczone budżety organizacji pozarządowych zawieranie umów zależy w praktyce od tego, czy dystrybutorzy poniosą większość kosztów.

Wydaje się też, że zbyt krótki jest termin wyznaczony sprzedawcom na zawarcie kolejnej umowy w przypadku wypowiedzenia dotychczas obowiązującej, wynoszący 14 dni od dnia rozwiązania się umowy wypowiedzianej, w sytuacji gdy prawodawca nie określa żadnych minimalnych wymogów co do warunków i okresu wypowiedzenia oraz bez względu na to, kto wypowiedzie umowę.

Prawodawca ustanowił również obowiązek prowadzenia w jednostkach handlu kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności co najmniej raz w roku przez dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu. Na pozytywną ocenę zasługuje współdziałanie przy realizacji tego zadania obu stron zawartej umowy: sprzedawcy żywności i organizacji pozarządowej. Sklepy mogą mieć większe możliwości wpływu na konsumentów oraz większe doświadczenie w realizacji takich inicjatyw¹⁷. Niestety kampanie te niekiedy wydają się pozorne i fikcyjne, czego przyczyną może być nieuregulowanie w ustawie zakresu kampanii i minimalnych kosztów, jakie należy przeznaczyć na realizację tego zadania.

Na sprzedawcach żywności spoczywa także obowiązek ponoszenia opłaty za marnowanie żywności, który można określić mianem sankcji finansowej.

¹⁶ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Ocena skutków regulacji, druk 263, s. 7 (dalej: uzasadnienie do projektu ustawy).

Jej wysokość stanowi iloczyn masy marnowanej żywności i określonej w ustawie stawki wynoszącej 0,1 zł za 1 kg marnowanej żywności. Zgodnie z zasadą samonaliczania podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze samodzielnie oblicza wysokość opłaty i wnosi ją na rachunek bankowy organizacji pozarządowej, z którą zawarł umowę dotyczącą nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne. Jeżeli sprzedawca żywności zawarł umowę z więcej niż jedną organizacją pozarządową, opłatę dzieli się między wszystkie organizacje proporcjonalnie do ilości odebranej przez nie żywności. W przypadku gdy sprzedawca żywności nie przekazał żywności żadnej z organizacji pozarządowych, przekazuje opłatę w równych częściach wszystkim organizacjom, z którymi zawarł umowę. Środki pochodzące z opłaty są przeznaczane przez organizacje pozarządowe na wykonywanie określonych zadań publicznych¹⁸. W przypadku niezawarcia umowy sprzedawca żywności wnosi należną opłatę na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności. Środki pochodzące z opłaty przeznaczane są na przeciwdziałanie marnowaniu żywności.

Podstawę obliczenia opłaty stanowi 90% masy marnowanej żywności, lecz gdy wysokość całej opłaty nie przekracza 300 zł, opłaty nie wnosi się w ogóle. Takie rozwiązanie jest zasadne. Całkowite wyeliminowanie marnotrawstwa jest bowiem niemożliwe i niekiedy, nawet przy należytej staranności dystrybutorów, konieczna jest utylizacja żywności¹⁹. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca nie wskazuje, co robić z żywnością, która nie nadaje się już do przekazania lub której nie odbierze organizacja pozarządowa. Wątpliwości mogą dotyczyć tego, czy stanowi ona w ogóle podstawę do naliczania opłat.

Na aprobatę zasługują również dodatkowe obowiązki sprawozdawcze sprzedawców żywności, organizacji pozarządowych oraz wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pozyskiwane w ten sposób dane mogą być przydatne do oceny rzeczywistej skali zjawiska w Polsce. Obecnie brakuje bowiem rzetelnych informacji na ten temat, a opublikowane dane mają jedynie charakter szacunkowy²⁰.

Źródłem problemów może być jednak przyjęte w ustawie rozwiązanie, zgodnie z którym sprzedawca żywności składa wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym

¹⁸ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 6.

²⁰ Ibidem, s. 1.

prowodzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, pisemne roczne sprawozdanie o marnowanej żywności, zawierające dane o całkowitej masie marnowanej żywności w danym roku oraz wysokości należnej opłaty wraz ze wskazaniem wysokości opłaty, która zostanie wpłacona do funduszu, w terminie do 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie, podczas gdy w przypadku niezawarcia umowy sprzedawca żywności wnosi w terminie do 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego opłata dotyczy, opłatę za marnowaną żywność na rachunek bankowy wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym znajduje się siedziba sprzedawcy żywności.

Prawodawca przewiduje także sankcje za niewykonanie ustawowych obowiązków. Niestety nie są one dotkliwe, a kary pieniężne można określić jako niskie. Niezawarcie z organizacją pozarządową umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności na cele społeczne podlega karze pieniężnej w wysokości 5 tys. zł, natomiast niewniesienie bądź wniesienie w niepełnej wysokości albo niewniesienie w terminie opłaty podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 10 tys. zł. Trudno je zatem uznać za skuteczny instrument prewencji generalnej, tym bardziej że kary za niezawarcie umowy nie nakłada się w przypadku, gdy sprzedawca żywności wykaże, iż nie było możliwe zawarcie umowy dotyczącej nieodpłatnego przekazywania żywności z organizacją pozarządową wykonującą określone zadania publiczne²¹ na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, a przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej za niewniesienie opłat uwzględnia się ilość marnowanej żywności podlegającej wniesieniu opłaty, wysokość wniesionej w niepełnym wymiarze opłaty oraz liczbę dni opóźnienia wniesienia opłaty.

Ponadto uprawnienie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, umorzenia postępowania oraz zwolnienia podmiotu od wniesienia opłaty za okres do wydania decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, który dokonał naruszenia, dołożył należytej staranności, aby do naruszenia nie doszło, lub nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono na skutek okoliczności, których nie mógł przewidzieć, może mieć wpływ nie tylko na zmniejszenie ilości nakładanych i tak niezbyt wysokich kar administracyjnych, ale także ograniczenie opłat za marnowaną żywność, które mają być przeznaczone na wykonywane przez te organizacje

²¹ W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

określone zadania publiczne²², w tym związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności.

Karze grzywny podlega natomiast sprzedawca żywności, który nie składa wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie województwa, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności, pisemnego rocznego sprawozdania o marnowanej żywności.

2. Nieskuteczność przyjętych rozwiązań

Zgodnie z art. 20 ustawy Główny Inspektor Ochrony Środowiska po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy powinien przedstawić Sejmowi i Senatowi ocenę jej funkcjonowania, szczególnie w zakresie zasadności i skuteczności przewidzianych w niej rozwiązań. Z oceny sporządzonej w lipcu 2021 r. oraz z raportu NIK z tego samego roku²³ wynika, że łączna masa żywności otrzymanej od sprzedawców żywności na dzień sporządzenia oceny wyniosła 18 507 536 kg, a masa żywności, którą organizacje pozarządowe przekazały na rzecz potrzebujących – 18 488 209 kg. Odnosząc jednak masę żywności otrzymanej przez organizacje pozarządowe od sprzedawców żywności (18 507,5 ton) do wyliczonej na podstawie danych z PROM²⁴ masy żywności marnowanej w handlu (336 929,84 ton), należy stwierdzić, że w skali roku organizacje pozarządowe otrzymują na podstawie ustawy zaledwie 5,49% żywności marnowanej w handlu i 0,38% całkowitej ilości żywności marnowanej w Polsce.

Na skuteczność przyjętych w ustawie rozwiązań mogą wpływać wskazane wyżej zastrzeżenia oraz praktyka stosowania prawa. Czynnikiem mobilizującym do przekazywania darowizn żywności jest obowiązek uiszczenia przez dystrybutorów opłat za jej marnowanie. Istotne zatem jest to, czy i kiedy sprzedawcy będą musieli ponieść dodatkowe koszty. W związku z tym, że opłaty naliczane są za marnowaną żywność, punktem wyjścia staje się właściwe rozumienie pojęcia „marnowanie żywności”, definiowanego w ustawie jako wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które spełniają wymogi prawa żywnościowego, w szczególności ze względu na zbliżający się termin przydatności do spożycia, datę minimalnej trwałości lub wady

²² W zakresie określonym w art. 2 pkt 2 ustawy.

²³ Raport NIK, s. 15–16.

²⁴ Projekt pt. „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności” (PROM) realizowany był w okresie od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2021 r.

wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań, i przeznaczenie ich do unieszkodliwienia jako odpady. Największe wątpliwości budzi moment spełnienia wymogów prawa żywnościowego, którym powinna odpowiadać darowana żywność – to znaczy, czy żywność, która przestała je spełniać (np. upłynął termin jej minimalnej trwałości lub data przydatności do spożycia, a przez to nie nadaje się już do przekazania), stanowi podstawę do naliczania opłat.

Na gruncie orzecznictwa polskich sądów administracyjnych powstały dwie linie orzecznicze w kwestii tego, czy i kiedy obowiązek uiszczenia opłat spoczywa na dystrybutorach. Do pierwszej można zaliczyć wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2022 r.²⁵, w którym sąd orzekł, że „żywność przeterminowana powinna być traktowana jako żywność zmarnowana w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności”, oraz wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 lipca 2023 r.²⁶, w którym sąd stwierdził, że „wycofane z obrotu, z uwagi na upływ terminu ważności lub niewłaściwą jakość, odpady o kodzie 16 03 80 oraz produkty uboczne kat. III, o łącznej wadze [...] Mg, a więc faktycznie wytworzone odpady spożywcze, powinny być uwzględnione w sprawozdaniu o marnowaniu żywności”.

Drugą linię orzeczniczą reprezentują w szczególności: wyrok WSA w Lublinie z 31 maja 2022 r.²⁷, w którym podkreślono, że „ustawodawca nie objął zakresem marnowania żywności tej żywności, która przekroczyła powyższe terminy”, oraz wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2022 r.²⁸, w którym sąd orzekł, że „skoro w świetle przytoczonych wyżej przepisów prawa żywnościowego (krajowego i europejskiego) żywność, która przekroczyła termin przydatności do spożycia lub termin minimalnej trwałości, nie może być przedmiotem obrotu (w rozumieniu przytoczonego wyżej art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 178/2002), przedsiębiorca nie tylko może, ale ma wręcz obowiązek wycofać taką żywność z etapu dystrybucji. Wycofywanie takiej żywności nie jest jej marnowaniem, gdyż taka żywność nie spełnia w tym momencie wymogów prawa żywnościowego”. Warto także przywołać wyrok

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 12 lipca 2022 r., sygn.. akt IV SA/Wa 905/22, SIP Legalis nr 2742274.

²⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 1309/22, SIP Legalis nr 2961975.

²⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 31 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Lu 71/22, SIP Legalis nr 2709167.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 969/22, SIP Legalis nr 2754005.

WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2023 r.²⁹, zgodnie z którym „ustawodawca nie objął zakresem marnowania żywności tej żywności, która przekroczyła powyższe terminy”, i wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2024 r.³⁰, w którym sąd stanął na stanowisku, że „żywność »przeterminowana«, jako niespełniająca wszystkich wymogów prawa żywnościowego, nie może być potraktowana jako żywność zmarnowana w rozumieniu ustawy”.

Trudno wskazać przyczyny tak odmiennego rozumienia pojęcia marnowania żywności i nie można tu mówić o ewolucji linii orzeczniczej – wyroki w ramach każdej z tych linii wydawane były w zbliżonym czasie. Trzeba jednak zauważyć, że dominujące jest drugie stanowisko, według którego marnowaniem jest jedynie wycofywanie z etapu dystrybucji środków spożywczych, które w chwili wycofywania z etapu dystrybucji spełniają wymogi prawa żywnościowego, i przeznaczanie ich do unieszkodliwienia jako odpady, a podstawą do naliczenia opłat nie może być utylizacja żywności niespełniającej wymogów prawa żywnościowego, w tym po terminie przydatności do spożycia lub dacie minimalnej trwałości.

W tym kontekście istotne jest, że ustawodawca, definiując marnowanie żywności jako wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, nie dokonuje rozróżnienia tych wymagań. A są to zarówno wymogi jakości zdrowotnej związanej z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, których podstawowym celem jest ochrona zdrowia i życia ludzi, jak i wymogi jakości handlowej, czyli cechy artykułu rolno-spożywczego dotyczące jego właściwości organoleptycznych, fizykochemicznych i mikrobiologicznych w zakresie technologii produkcji, wielkości lub masy, oraz wymogi wynikające ze sposobu produkcji, opakowania, prezentacji i oznakowania, nieobjęte wymaganiami sanitarnymi, weterynaryjnymi lub fitosanitarnymi³¹, których celem jest głównie ochrona interesów ekonomicznych konsumenta i jego prawa do rzetelnej informacji na temat żywności.

Mając na względzie najważniejszy ogólny wymóg prawa żywnościowego, mówiący, że żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek³², oraz to, że środek spożywczy jest uznawany za

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/GI 17/23, SIP Legalis nr 2913158.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 671/23, SIP Legalis nr 3041921.

³¹ Art. 3 pkt 5 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1980 ze zm.).

³² Art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002.

niebezpieczny³³, jeżeli uważa się, że: jest szkodliwy dla zdrowia³⁴ lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi³⁵, marnowania żywności nie stanowi: wycofywanie z obrotu żywności szkodliwej (zaliczanej do żywności niebezpiecznej), żywności nienadającej się do spożycia (zaliczanej do żywności niebezpiecznej) oraz żywności niespełniającej jakichkolwiek bezwzględnie obowiązujących wymogów jakości handlowej (niezaliczanej do żywności niebezpiecznej).

Niestety w prawodawstwie unijnym można znaleźć wiele przykładów, które pozwalają na stwierdzenie przeregulowania jakości handlowej. Warto przywołać np. nieobowiązujące już wymogi w zakresie odpowiedniej krzywizny ogórka³⁶. Niezrozumiałych jest także wiele wciąż obowiązujących norm jakościowych. Przykładowo, mimo uchylenia w 2023 r. rozporządzenia ustanawiającego normy handlowe dotyczące jaj³⁷ i przyjęcia w tym zakresie nowych przepisów³⁸ pozostawiono wątpliwe cechy jakościowe jaj klasy A. Skorupa i kutikula jaj klasy A nadal musi mieć normalny kształt, być czysta

³³ Zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że dany środek spożywczy jest niebezpieczny, należy mieć na względzie: a) zwykle warunki korzystania z żywności przez konsumenta oraz wykorzystywania jej na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji, b) informacje przeznaczone dla konsumenta, z uwzględnieniem informacji na etykiecie, oraz inne informacje zwykle dostępne dla konsumenta dotyczące unikania konkretnych negatywnych skutków dla zdrowia związanych z daną żywnością lub rodzajem żywności.

³⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia, należy mieć na względzie: a) nie tylko prawdopodobne natychmiastowe i/lub krótkotrwałe i/lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale także dla następnych pokoleń; b) ewentualne skutki skumulowania toksyczności; c) szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

³⁵ Zgodnie z art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 178/2002 podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, należy mieć na względzie, czy środek spożywczy nie może być spożywany przez ludzi stosownie z jego przeznaczeniem z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu.

³⁶ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1677/88 z 15 czerwca 1988 r. ustanawiające normy jakości ogórków (Dz.Urz. UE L nr 150), s. 21 i n.

³⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 z 23 czerwca 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj (Dz.Urz. UE L nr 163), s. 6 i n.

³⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2465 z 17 sierpnia 2023 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do norm handlowych dotyczących jaj oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 589/2008 (Dz.Urz. UE L nr 2465, dalej: rozporządzenie nr 2023/2465), s. 1 i n.

i nieuszkodzona³⁹. Jednocześnie efektem zwiększonej podaży jaj z produkcji ekologicznej oraz jaj z wolnego wybiegu są coraz częściej zapiaszczone skorupki, a to może budzić wątpliwości co do spełnienia wymogów ich czystości⁴⁰. Liczne wymogi przyjmowane bez refleksji nad konsekwencjami ich niespełnienia pozwalają sformułować tezę, że niekiedy sam prawodawca jest przyczyną i źródłem marnowania żywności, natomiast konsekwencjami ma być obarczony wyłącznie dystrybutor.

3. Wątpliwości co do projektu nowelizacji ustawy

Chociaż od oceny zasadności i skuteczności rozwiązań przewidzianych w ustawie dokonanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz opublikowania wyników kontroli NIK minęło już kilka lat, to prawdopodobnie dopiero ugruntowanie się jednej z linii orzeczniczych wpłynęło na podjęcie przez prawodawcę prac nad nowelizacją ustawy. Opublikowany 3 października 2024 r. projekt nowelizacji ustawy stanowi odpowiedź na przeważające w wyrokach WSA stanowisko, przesądzające o braku obowiązku opłaty za marnowaną żywność w sytuacji, gdy w chwili wycofywania z etapu dystrybucji żywność ta nie spełnia wymogów prawa żywnościowego, a zatem pozbawiające sprzedawców podstawowej motywacji do dokonywania darowizn żywności.

Najważniejszą z proponowanych zmian jest dookreślenie pojęcia marnowania żywności, które ma być rozumiane nie tylko jako wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia, ale także takiej, która spełniała wymogi prawa żywnościowego (art. 1 ust. 1 lit. a) projektu nowelizacji ustawy).

Niestety projekt nowelizacji ustawy wyjaśnia jedynie niektóre z dotychczasowych wątpliwości, mogąc zarazem stać się źródłem kolejnych. Planowane zmiany nie precyzują, w którym momencie żywność miała spełniać wymogi prawa żywnościowego. Czy chodzi o niespełnianie wymogów tylko na etapie dystrybucji, czy także na jakimkolwiek wcześniejszym etapie. Brakuje jednoznacznego wyjaśnienia momentu początkowego, od którego można mówić o marnotrawstwie żywności. Wynika to również z tego, że prawodawca nie wskazał konkretnego momentu, od którego dany produkt uznaje się za żywność. Choć konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a zatem spełnienia wymogów prawa żywnościowego

³⁹ Art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 2023/2465.

⁴⁰ M. Grube, „*Fridays for Future*” und das Lebensmittelrecht – Zielkonflikte: Wenn das Lebensmittelrecht einer nachhaltigen Wirtschaft im Wege steht, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2020, nr 2, s. 227–228.

wego, jest ściśle związana z chwilą wprowadzenia żywności do obrotu⁴¹, to obowiązek spełniania określonych wymogów prawa żywnościowego dotyczy też produktów, których przeznaczenie nie jest jeszcze określone⁴². Żywność obejmuje bowiem swoim zakresem również wszelkie substancje i produkty, których spożycia przez ludzi można się spodziewać⁴³. Ustawodawca nie wyjaśnia, czy jego zamiarem jest objęcie pojęciem marnowania żywności także artykułów rolno-spożywczych lub produktów rolnych, które spełniały wymogi bezpieczeństwa żywności na etapie działalności rolniczej, lecz na etapie przetwórstwa, transportu czy dystrybucji już nie. Mimo że takie rozszerzenie pojęcia marnowania żywności i objęcie nią również strat żywności mogłoby uczynić walkę z marnotrawstwem bardziej skuteczną, to wątpliwości mogą dotyczyć konsekwencji takiego marnotrawstwa. Prawodawca nie wskazuje bowiem, czy dystrybutor powinien uiszczać opłatę za żywność, która przestała spełniać wymogi prawa żywnościowego tylko na etapie dystrybucji przed wycofaniem jej z tego etapu, czy też na wcześniejszych etapach łańcucha żywnościowego, co może rodzić kolejne problemy praktyczne przy naliczaniu opłat za marnowaną żywność.

Niestety definicja marnowania żywności zawarta w projekcie nowelizacji nie precyzuje wymogów prawa żywnościowego, jakie muszą spełniać środki spożywcze. Za marnowanie żywności uznawane będzie wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia lub spełniała wymogi prawa żywnościowego, bez względu na to, czy są to wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, czy jakości handlowej środków spożywczych. Zatem w przypadku, gdy żywność, niezależnie od przyczyny, przestanie być bezpieczna, dystrybutor będzie zobowiązany do jej wycofania z obrotu i do uiszczenia opłaty za jej marnowanie. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie i akceptację w przypadku, gdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze

⁴¹ Szerzej: Ł.M. Sokołowski, *Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1, s. 139–140 i cytowana tam literatura, w szczególności: C. Simpson, *Issues Concerning the Definition of ‘Placing on the Market’ under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” 2020, nr 6, s. 540; zawiadomienie Komisji – Niebieski przewodnik – wdrażanie unijnych przepisów dotyczących produktów 2016 (Dz.Urz. UE C 272), s. 20.

⁴² M. Korzycka, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 177. Jak wskazuje M. Korzycka, zgodnie z definicją żywności zawartą w rozporządzeniu nr 178/2002 jeżeli nie jest znane przeznaczenie produktu na etapie produkcji pierwotnej lub następnych (np. olej roślinny, który może być przeznaczony do spożycia przez ludzi lub na cele przemysłowe), to należy stosować, do momentu klaryfikacji tego przeznaczenia, wymagania z obszaru żywności – ze względów bezpieczeństwa.

⁴³ Art. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

swoimi działaniami negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo oferowanego produktu. Jednak podobne konsekwencje mogą czekać przedsiębiorcę w sytuacji, gdy żywność spełniająca wymogi jakości handlowej przestanie je spełniać na etapie dystrybucji. Przykładem mogą być zbyt krótkie okresy przejściowe przy zmianie wymogów prawnych, co może powodować konieczność wycofywania z rynku gotowych i nadal bezpiecznych produktów spożywczych⁴⁴. Może się to zdarzać np. podczas ograniczania ilości stosowanych pestycydów lub środków ochrony roślin, przy jednoczesnym braku przepisów przejściowych dla przetworzonych produktów o długim okresie trwałości, jak przetwory warzywne czy dżemy⁴⁵. W takich sytuacjach bezpieczne dla konsumentów produkty, legalnie wytworzone i wprowadzone do obrotu, podlegają obowiązkowi wycofania z rynku jeszcze przed upływem daty minimalnej trwałości. Takie marnotrawstwo może być zatem wynikiem działań prawodawcy, a nie przedsiębiorcy.

Istotną zmianą ma być rozszerzenie grona adresatów obowiązków przewidzianych ustawą. Niestety nadal będą to należące wyłącznie do etapu dystrybucji wielkopowierzchniowe sklepy detaliczne lub hurtowe, jednak zniesiony ma być limit przychodów ze sprzedaży żywności. Projekt nowelizacji ustawy w art. 1 ust. 1 lit. b) zakłada, że obowiązki w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności będą nałożone na wszystkie jednostki dystrybucji o powierzchni sprzedaży powyżej 250 m², niezależnie od tego, jaki jest udział przychodów ze sprzedaży środków spożywczych w sprzedaży wszystkich towarów. Mimo przedstawianego w doniesieniach prasowych stanowiska o istotnym wpływie dystrybucji na wcześniejsze etapy łańcucha spożywczego i rzeczywistym wyższym wpływie dystrybucji na marnotrawstwo niż wynika to ze statystyk, projekt ten coraz częściej ocenia się jako walkę o 7% marnowanej żywności⁴⁶. Z pewnością wpływ etapu dystrybucji na dostawców, producentów i importerów jest znaczny i ma on przełożenie na zwiększenie marnotrawstwa także po stronie tych podmiotów (np. nieodebrane zamówienia, zwrot niesprzedanych zamówień), jednak instrumentem w walce z marnotrawstwem w tym zakresie mogą być właściwe regulacje z zakresu ochrony konkurencji, przeciwdziałania nieuczciwym praktykom rynkowym i zakaz nadużywania pozycji dominującej. Niezrozumiałe jest zatem wykorzystywanie tych argumentów do uzasadnienia wyłączenia wszystkich etapów łańcucha rolno-spożywczego poza dystrybutorami. Nawet

⁴⁴ M. Grube, „*Fridays for Future*” und das Lebensmittelrecht..., s. 222–223.

⁴⁵ Ibidem, s. 228.

⁴⁶ <https://www.prawo.pl/samorzad/marnowanie-zywnosci-nowe-obowiazki,529358.html> [dostęp: 6.05.2025].

jeżeli sprzedawcy wpływają na zwiększenie ilości marnowanej żywności na wcześniejszych etapach, to marnotrawstwo może mieć źródło także w indywidualnych decyzjach i działaniach producentów, importerów, dostawców czy branży TSL.

Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie uwag przedstawianych w raporcie NIK. Nowe rozwiązania przewidują termin zawarcia umów na następny rok kalendarzowy do 31 grudnia danego roku oraz obowiązek objęcia umową wszystkich jednostek prowadzonych przez dystrybutora (art. 1 ust. 2 projektu nowelizacji ustawy). W tym celu można również zawrzeć więcej niż jedną umowę. Skutkiem tej zmiany jest ponadto propozycja rozszerzenia zakresu obowiązku kampanii edukacyjno-informacyjnych w zakresie racjonalnego gospodarowania żywnością oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności, które sprzedawca żywności ma być zobowiązany prowadzić w każdej jednostce handlu co najmniej raz w roku przez co najmniej dwa kolejne tygodnie, w każdym dniu działalności jednostki handlu (art. 1 ust. 3 lit. a)). Na aprobatę zasługuje też zniesienie limitu środków, jakie można przeznaczyć na takie kampanie, który obecnie wynosi 20% środków pochodzących z opłat za marnowanie żywności (art. 1 ust. 3 lit. b)). Zmiana ta może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności i skuteczności prowadzonych działań edukacyjnych, które wpływają na kształtowanie postaw konsumentów, odpowiedzialnych za połowę marnowanej żywności.

Prawodawca planuje także podniesienie opłat i doprecyzowanie sposobu ich obliczania. Stawka opłaty ma wzrosnąć z 0,1 zł do 0,5 zł za kg (art. 1 ust. 4 lit. a)). Opłaty nie będzie można już pomniejszać o wszystkie koszty wykonania umowy o przekazywanie żywności, a jedynie o koszty jej transportu i dystrybucji poniesione przez sprzedawcę w związku z wykonaniem tej umowy (art. 1 ust. 4 lit. b)). Wprowadzony zostanie również limit odliczeń zmuszający sprzedawcę do optymalizacji procesu przekazywania żywności (art. 1 ust. 4 lit. c)). Pomniejszenie opłaty o koszty transportu i jej dystrybucji nie może być wyższe niż 20% wysokości opłaty. Wątpliwości może natomiast budzić analogiczne ograniczenie odliczenia kosztów prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych. Z jednej strony pozwoli to ograniczyć fikcyjne kampanie oraz urealnić ich koszty, z drugiej – tego rodzaju działania powinny być szczególnie wspierane, m.in. poprzez zachęty finansowe.

Wydaje się również, że wobec braku rzetelnych statystyk na temat skali i przyczyn marnowania żywności dobrym pomysłem jest nałożenie obowiązku prowadzenia miesięcznej ewidencji żywności przekazywanej poszczególnym organizacjom pozarządowym oraz miesięcznej ewidencji marnowanej żywności ze wskazaniem rodzaju i ilości marnowanej żywności

w odniesieniu do każdej jednostki handlu prowadzonej przez sprzedawcę żywności (art. 1 ust. 4 lit. d)). Stanowiłoby to jednak dodatkowe obciążenie dla dystrybutorów, dlatego warto rozważyć, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby poszerzenie rocznego sprawozdania o dodatkowe informacje.

Planowana nowelizacja ma także na celu większe zdyscyplinowanie adresatów obowiązków ustawowych. Karą grzywny ma być zagrożone nie tylko nieskładanie sprawozdań, ale także nieskładanie ich w ustawowym terminie (art. 1 ust. 5). W odpowiedzi na postulaty NIK ustawodawca zamierza też wprowadzić sankcje za nieprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych – w postaci kary pieniężnej w wysokości 5 tys. zł (art. 1 ust. 7). Zwiększono również wysokość kary pieniężnej za niewniesienie, wniesienie w niepełnej wysokości oraz niewniesienie w terminie opłaty za marnowaną żywność – od 500 zł do 15 tys. zł (art. 1 ust. 8). Zmiany te należy ocenić pozytywnie, choć sankcje, które trudno uznać za dotkliwe, mogą nie być wystarczająco skuteczne w zapobieganiu takim praktykom.

Rezygnacja z nienakładania kar pieniężnych w przypadku, gdy sprzedawca żywności wykaże, iż nie było możliwe zawarcie umowy o nieodpłatne przekazywanie żywności z organizacją pozarządową realizującą zadania publiczne na terenie powiatu, w którym prowadzi on działalność w zakresie sprzedaży żywności (art. 1 ust. 6), budzi wątpliwości, zwłaszcza że ustawa nie nakłada na organizacje obowiązków w zakresie zawierania i realizacji takich umów. Lepszym rozwiązaniem byłoby zwiększenie obszaru poszukiwania takich organizacji, np. z powiatu na powiat i powiaty z nim graniczące.

Warto zauważyć, że udowodnienie przez przedsiębiorcę niemożności zawarcia umowy nieodpłatnego przekazania żywności jest już i tak trudne, a takie sytuacje mogą się zdarzać. Powstaje więc pytanie, czy nakładanie sankcji za zdarzenia niezależne od dystrybutorów jest uzasadnione. Pożądane byłoby również doprecyzowanie obowiązków w zakresie prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz jednoznaczne wskazanie, że obowiązek ten dotyczy także dystrybutorów, którzy nie zawarli stosownych umów z organizacjami pozarządowymi.

Podsumowanie

Przyjęcie w 2019 r. przez Polskę – jako jedno z pierwszych państw członkowskich UE – ustawy dotyczącej przeciwdziałania marnowaniu żywności rozbudziło liczne nadzieje. Mogło wydawać się, że jest to ważny krok w walce z tym niekorzystnym dla społeczeństwa, gospodarki i środowiska zjawiskiem. Niestety od początku regulacje te budziły wiele wątpliwości – głównie

ze względu na wąski zakres normatywny, trudności z wykładnią przepisów oraz ograniczoną skuteczność przyjętych instrumentów. Potwierdzenie tych problemów można znaleźć w wyrokach sądów administracyjnych. Zgodnie z dominującym w krajowym orzecznictwie stanowiskiem marnowaniem żywności nie jest wycofywanie z obrotu żywności niespełniającej jakichkolwiek wymogów prawa żywnościowego.

Odpowiedzią na te wątpliwości, a przede wszystkim na najnowsze wyroki, jest projekt z 3 października 2024 r. dotyczący zmiany ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Niestety rozwiewa on jedynie część dotychczasowych wątpliwości, a jednocześnie może stać się źródłem kolejnych. Problematyczne może być np. zdefiniowanie marnowania żywności jako wycofywania z etapu dystrybucji żywności, która kiedykolwiek spełniała wymogi prawa żywnościowego, przy braku rozróżnienia wymagań w zakresie jakości zdrowotnej i handlowej.

Należy się zastanowić, czy celem ustawodawcy jest rzeczywiste ograniczenie tego negatywnego i kosztownego zjawiska, czy raczej obciążenie dystrybutorów dodatkowymi opłatami za marnowaną żywność. Z pewnością skuteczność prawa i realizacja obowiązków ustawowych wymagają odpowiednich mechanizmów kontroli i sankcji. Wydaje się jednak, że to właśnie wymogi dotyczące jakości handlowej powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy w kontekście walki z marnowaniem żywności. Samo prawo może bowiem stanowić przyczynę marnowania żywności – w zakresie, w jakim nie dotyczy zagrożeń dla zdrowia i życia konsumenta. Dlatego uzasadnione są obawy, że zarówno ustawa, jak i jej nowelizacja mogą zostać uznane za „regulacje straconych szans”.

BIBLIOGRAFIA

- Grube M. (2020), „*Fridays for Future*” und das Lebensmittelrecht – Zielkonflikte: Wenn das Lebensmittelrecht einer nachhaltigen Wirtschaft im Wege steht, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” nr 2.
- Hajdas M. (2018), *Innowacje marketingowe a problem marnowania żywności*, „Handel Wewnętrzny” nr 2.
- Korzycka M., Wojciechowski P. (2017), *System prawa żywnościowego*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2015), *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Maccioni G. (2018), *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Marszałek A. (2018), *Czy możliwe jest przezwyciężenie problemu marnotrawstwa żywności?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 2.

- Simpson C. (2020), *Issues Concerning the Definition of 'Placing on the Market' under Regulation (EC) No 178/2002*, „European Food and Feed Law Review” nr 6.
- Sokołowski Ł.M. (2022), *Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie współczesności – studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Sokołowski Ł.M. (2023), *Z prawnej problematyki pojęcia wprowadzenia do obrotu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.

FRANCESCO ADORNATO

Università di Macerata, Italia
e-mail: fradornato@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1141-2804

Agricoltura multideale e rigenerazione urbana. Il bosco in città*

Multi-deal agriculture and urban revitalisation.
The forest in the city

L'articolo mira a esplorare la dimensione multideale dell'agricoltura, con particolare riferimento al fenomeno dei boschi urbani, in grado di rimodulare il rapporto tra città e campagna. Dopo aver ricostruito il ruolo delle foreste da un punto di vista storico, il contributo si sofferma sui fenomeni plurali dell'agricoltura, oscurati dal codice civile italiano del 1942 ma ben riconosciuti dal legislatore europeo nell'art. 39 del Trattato di Roma. La connotazione multifunzionale è, tuttavia, insufficiente a ricomprendere la contemporanea complessità delle nuove forme agroforestali, da ricondursi piuttosto alla categoria contenitore dell'agricoltura multideale, le cui radici affondano, appunto, in contenuti etici, istituzionali, sociali ed economico-giuridici, rispetto ai quali il bosco assume un ruolo centrale. Emblematiche a tal proposito sono le esperienze dei "boschi in città", nelle quali si rinvencono profili di ulteriore pluralizzazione, legati all'inclusione, alla salute, ovvero alla rigenerazione urbana di aree degradate. In un tale scenario, è compito del giurista non solo interpretare, ma anche innovare in ragione della progressiva diffusione delle attività legate all'agricoltura urbana, nell'ambito di un percorso giuridico-sociale ormai irreversibile.

Parole chiave: agricoltura multideale, multifunzionalità, foresta, bosco urbano, agricoltura urbana

This article explores the multifaceted nature of agriculture, focusing particularly on urban forests and their ability to transform the relationship between cities and the countryside. After providing a historical overview of the role of forests, the article turns to the various

* Il testo proposto era destinato agli Atti del Convegno "Agricoltura e ambiente nella sfida epocale della sostenibilità fra crisi climatica e crisi geopolitica", Venezia, 24–25 giugno 2022.

phenomena of agriculture which were overlooked in the Italian Civil Code of 1942, but recognised by the European legislator in Article 39 of the Treaty of Rome. However, the multifunctional connotation is insufficient to encompass the contemporary complexity of new agro-forestry forms, which should be traced to the broader category of multi-crop agriculture. The roots of this category lie in the ethical, institutional, social, and economic-legal content in which the forest plays a central role. Emblematic of this are the experiences of “forests in the city,” which demonstrate further forms of pluralisation related to integration, health, and the regeneration of urban areas. In such a scenario, lawyers must not only interpret, but also innovate due to the progressive diffusion of urban agricultural activities within an irreversible legal and social context.

Keywords: multi-deal agriculture, multifunctionality, forest, urban forest, urban agriculture

1. Dalla “selva oscura” al “metodo cartesiano”. Il bosco tra immaginario collettivo e utilizzazione economica

“Nel mezzo del cammin di nostra vita / mi ritrovai per una selva oscura /
ché la diritta via era smarrita. / Ahi quanto a dir qual era, è cosa dura / esta
selva selvaggia e aspra e forte / che nel pensier rinnova la paura!”¹: l’*incipit*
della Divina Commedia introduce emblematicamente, al di là dei suoi
significati, un tema che, seppur su altro piano, per lungo tempo è sembrato
attagliarsi anche ai giusagraristi, ovvero una sorta di paura della foresta².

¹ Dante, *Divina Commedia*, *Inferno*, canto I, 1–6, Milano 2002. Ancor prima, vedasi Tacito, *Germania*, Milano 2019, p. 6, che, nel descrivere il territorio dei Germani, parla di “selve orride”, le quali davano un’impressione ripugnante: “Terra etsi aliquanto speciei differt, in universum tamen aut silvis horrida aut palidibus foeda [...]”. Sul punto, cfr. H. Küster, *Storia dei boschi. Dalle origini a oggi*, Torino 2019, p. 113.

² L. Olliviero, nel suo antesignano libro, *La proprietà forestale. Note introduttive allo studio dell’ordinamento forestale*, Milano 1939, p. 17, distingueva foresta, bosco, selva. “Foresta, che etimologicamente deriva dal latino *forestis* (da *foris* riferito alla selva riservata al sovrano) è definita come il complesso di piante legnose esclusivamente di medio e di alto fusto distribuito su una vasta estensione di terreno, remota, di regola, dai centri abitati. Bosco è definito come un’estensione di specie legnose e selvatiche arboree e frutticose, destinate o no ad essere tagliate (boschi cedui) d’alto o di basso fusto. Selva è definita una vasta zona di terreno boschivo montuoso”. Vedasi, con riferimento al periodo romano, l’interessante scritto di P. Buongiorno, *Definire il bosco nell’esperienza romana: fra letteratura antiquaria e giurisprudenza*, in: M. Brocca, M. Troisi (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita. Dalle radici storiche alle prospettive future*, Napoli 2014, p. 3, per il quale “per indicare il bosco [nell’esperienza romana] si rintracciano

Si potrebbe anzi affermare che dai modi in cui un'epoca storica considera una foresta, e/o un bosco³, si svela qualcosa di fondamentale rispetto alla sua ideologia, alle sue istituzioni e alle sue leggi o anche alle sue tendenze culturali, perché i boschi rappresentano una sorta di «specchio opaco» della civiltà che esiste in relazione ad esse⁴.

L'indagine storica lo dimostra. Nel diritto romano l'ambito territoriale in cui veniva esercitata la giurisdizione civile comprendeva sia lo spazio urbano, che le proprietà rurali dei patrizi, ma si arrestava davanti ai margini della foresta⁵. Il bosco, sinonimo di marginalità e di esclusione⁶, era appunto *lucus neminis*, cioè terra di nessuno, tanto da argomentarsi che il termine latino originario di bosco, *nemus*, derivi proprio da *nemo*⁷.

Quando le esigenze alimentari, da un lato, e quelle belliche, dall'altro, divennero incontenibili per l'impero romano, intere foreste furono devastate per far luogo alla coltivazione e, soprattutto, per fornire agli eserciti i mezzi per spostarsi e alle flotte le navi, con conseguenze catastrofiche per

[...] quantomeno quattro lemmi: *nemus*, *silva*, *lucus*, *saltus*. Non anche *floresta* – che origina da *flos-floris* e da cui deriva foresta – che è invece un neologismo del c.d. basso latino medievale”.

A proposito di *silva*, è sorprendente il fatto che Stazio (45 circa – 96 circa) abbia intitolato il suo poema, *Le selve*. Per Luca Canali “[...] alcuni lo ritengono espressione della varietà dei temi trattati (simile alla varietà delle specie arboree in una selva, appunto, altri gli attribuiscono senz'altro il significato di «abbozzi»”. Cfr. Stazio, *Le selve*, L. Canali, M. Pellegrini (a cura di), Milano 2006, p. XI.

³ Il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, “Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”, all'art. 2, comma 1, stabilisce che “agli effetti del presente decreto legislativo e di ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica *i termini bosco, foresta e selva sono equiparati*” (corsivo nostro). Analoga equiparazione è rinvenibile nell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 4, “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”. Cfr., a proposito, le interessanti considerazioni semantiche e storico-antropologiche di M. Agnoletti, *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Roma – Bari 2020, p. X.

⁴ R. Pogue Harrison, *Foreste. L'ombra della civiltà*, Milano 1992, p. 131 ss.

⁵ M. Montanari, *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Bari 1992, p. 12, conferma che “l'economia del bosco e della palude erano certamente più praticate di quanto le fonti non lascino supporre. Ma erano, appunto, realtà marginali e per così dire «sommerse» e in qualche misura occultate da una letteratura ideologicamente proiettata verso altri valori: la civiltà, la città, l'agricoltura per la città (per il mercato urbano, per i consumatori cittadini)”.

⁶ È ancora M. Montanari a rilevare che “solo il marginale, l'escluso, lo sbandato, vi facevano ricorso per procacciarsi il cibo”. Ivi.

⁷ Così R. Pogue Harrison, *Foreste...*, p. 66. In merito, J. Brosse, *Mitologia degli alberi*, Milano 1994, p. 151–152.

l'assetto del territorio nonché per la salute degli uomini che quei territori abitavano⁸.

Ancora più ostile era la considerazione delle foreste nel periodo medioevale, dove, rispetto alla immediata visibilità delle istituzioni feudali e religiose e alla loro inesorabilità gerarchica, esse erano, appunto, *foris*, al di fuori, e lì vivevano i reietti, i folli, i banditi, gli eremiti, i lebbrosi, i fuggitivi, i perseguitati, i selvaggi: al di fuori della legge e della società umana si era nella foresta, nei boschi⁹. Tuttavia, in questo periodo, il termine assume anche un'indiscutibile valenza giuridica poiché foresta era altresì considerata la terra nella quale un decreto reale impediva di entrare, occupare, coltivare e sfruttare perché destinata al piacere e allo svago del re¹⁰: essa si estendeva al di fuori del dominio pubblico e, nel caso dell'Inghilterra, anche al di fuori della sfera della *common law* poiché i trasgressori erano puniti da un corpo di specifiche leggi forestali¹¹.

La ricostruzione storica del ruolo delle foreste sarebbe lunga. Ci preme sottolineare, in particolare, il riferimento all'illuminismo, quando muta la loro concezione e, conseguentemente, il rapporto con esse. È il "metodo" matematico cartesiano che dà luogo al principio fondamentale di quest'epoca, ovvero ritenersi "padroni e possessori" della natura¹². Logica che ha portato, tra gli altri effetti, anche ad uno sviluppo della selvicoltura fortemente condizionato da un impianto "utilitaristico"¹³, al cui interno hanno prevalso

⁸ Già Plinio il vecchio aveva sottolineato gli effetti nefasti sul territorio della Sila della estrazione della pece che aveva carattere radicalmente distruttivo: cfr. Plinio il vecchio, *Storia naturale*, 16, p. 52 ss. Cfr. in tempi recenti A. Giardina, *Allevamento ed economia della selva in Italia meridionale: trasformazioni e continuità*, in: A. Giardina, A. Schiavone (a cura di), *Società romana e produzione schiavistica*, vol. I: *L'Italia: insediamenti e forme economiche*, Roma – Bari 1981, p. 87 ss.

⁹ A proposito di questo periodo, P. Camporesi, *Le vie del latte. Dalla Padania alla steppa*, Milano 1993, p. 63, documenta di "boschi sacri agli dei antichi, rifugio degli spiriti dei demoni delle selve, rispettati, temuti e venerati dal culto popolare degli alberi ancora ben radicato nel mondo agrario padano che cistercensi, benedettini ed altri ordini regolari combatterono con spietati disboscamenti intesi a violentare, sradicandole, le aree magiche della nefasta *religio silvestris*, del paganesimo druidico...".

¹⁰ Si tratta, infatti, delle *silvae regales* o *dominicae* che erano destinate ad esclusivo godimento di caccia dei re, come indica la denominazione di *silva defensata*. Cfr. L. Olliviero, *La proprietà forestale...*, p. 14.

¹¹ R. Pogue Harrison, *Foreste...*, p. 85.

¹² R. Descartes, *Il discorso del metodo*, in: *Opere filosofiche*, Torino 1981, p. 175.

¹³ Grazie, infatti, all'applicazione della matematica forestale, si svilupparono, soprattutto in Germania, nella seconda metà del 18° secolo, nuovi metodi dell'amministrazione forestale basati sulla massa o volume del legno, al posto della vecchia selvicoltura che faceva riferimento all'estensione, consentendo ai selvicoltori di calcolare il volume del legno in una data

fino a non molto tempo fa fenomeni ed interessi quali lo sviluppo individuale, gli inquinamenti diffusi e la stessa urbanizzazione che hanno causato un impoverimento delle risorse forestali, con conseguenze pesanti non solo sull'ecosistema ambientale, ma, altresì, con effetti di profonda incidenza nell'immaginario collettivo. Ne sono esempio, in particolare, da un lato, il quadro di Alberto Savinio, *Nella foresta*, del 1930, e, dall'altro, la raccolta poetica di Andrea Zanzotto, *Galateo in bosco*, in cui la foresta appare come il fenomeno quintessenziale derivante proprio dall'origine comune della natura e della cultura¹⁴.

2. Agricoltura plurale e multifunzionalità del bosco

Al primo Congresso nazionale di diritto agrario nel lontano 1935, “momento epifanico di particolare rilievo per il rinnovamento in atto della nostra civilistica”¹⁵, Finzi, Ascarelli e Pugliatti avevano dato corpo con i loro interventi all'intuizione che bisognasse guardare “al rapporto fra uomo e cose non più dall'alto del soggetto, bensì ponendosi a livello delle cose e osservando dal basso quel rapporto”¹⁶. Orientamento, questo, antesignano di una avanzata sensibilità giuridica rispetto ai processi economici già allora in atto, ovvero alla particolare tradizione agraria italiana caratterizzata da una ricca diversificazione culturale ed esemplificata in modo emblematico nelle “cento Italie agricole” descritte, a fine Ottocento, nella “Inchiesta agraria Jacini”¹⁷.

area geografica, proiettare i ritmi di crescita delle foreste nel futuro e determinare i tempi di tagli degli alberi secondo calcoli precisi. L'algebra, la geometria, la stereometria e la xilologia, insieme, diedero vita alla *Forstwissenschaft* e ad una nuova categoria di professionisti, i *Forstgeometer*: cfr., in merito, R. Beckmann, *Des arbres et des hommes: la forêt au Moyen Âge*, Parigi 1984.

¹⁴ A. Zanzotto, *Galateo in bosco*, Milano 1978. Intrisi di nostalgia delle stagioni vissute “con il cielo e le selve” [...] “nell'attesa, ascoltando il bosco” sono i racconti di M. Rigoni Stern, *Uomini, boschi e api*, Torino 1980, p. 62 ss. Particolare è il recente romanzo di M. Vaglio Tanet, *Tornare dal bosco*, Venezia 2023, in cui si rovescia la citata simbologia dantesca di apertura, selva oscura da attraversare a fini catartici in vista della redenzione.

¹⁵ Così P. Grossi, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, “Quaderni Fiorentini” 1988, vol. 17, p. 360.

¹⁶ Ivi, p. 361.

¹⁷ “Noi troviamo ancora parecchie Italie agricole differenziate tra loro, – scrisse Jacini – non solo per produzioni, il che si verificherà sempre, ma anche perché conservano presso a poco ciascuna la medesima forma, la medesima fisionomia, la medesima intonazione che gli ordini politici, amministrativi, sociali, da cui uscirono in altri tempi, hanno rispettivamente infuso e impresso in loro, sebbene quegli ordini siano scomparsi”, S. Jacini, *Relazione finale sui risultati dell'inchiesta redatta, per incarico della Giunta, dal Presidente (Conte Stefano*

Il codice civile del 1942, pervaso, come ha osservato Irti, da un'ansia o ambizione di totalità¹⁸, se, attraverso l'art. 2135, da un lato, ha avuto il merito di consentire l'interpretazione dell'impresa agricola come impresa in senso tecnico¹⁹, dall'altro, ha contribuito ad "oscurare" i fenomeni "plurali" dell'agricoltura, entro cui va collocata, in particolare, l'esperienza storica delle proprietà collettive²⁰, a cui non erano stati estranei gli stessi boschi²¹. Anelasticità giuridica messa in discussione sia sul piano dell'effettività reale rappresentata dalla varietà dei sistemi agricoli e agro-forestali locali di ogni singola regione italiana²², come di quelle europee²³.

Non a caso, a fronte dell'anelasticità del legislatore italiano, è stato il legislatore comunitario a mostrare consapevolezza di questa molteplice realtà

Jacini), in: *Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, XV-I, Roma 1884, p. 53. Vedasi, altresì, G. Valenti, *Cinquant'anni di storia italiana*, vol. II, Milano 1911, p. 5, che fa riferimento alla "grande varietà delle condizioni naturali ed economiche dell'Italia agricola [...]". Sull'inchiesta agraria Jacini, cfr., per una ricostruzione storica, A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino 1973.

¹⁸ N. Irti, *I cinquant'anni del codice civile*, Milano 1992, p. 27.

¹⁹ A. Germanò, *Riedizione della tesi dell'inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una criticità*, "Rivista di diritto agrario" 1993, vol. I, p. 351 ss.

²⁰ P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977.

²¹ Infatti, i boschi derivanti o dai beni comuni delle antiche genti italiche o dai beni dei municipi romani già assegnati agli usi dei *cives*, oppure dai beni dei medesimi destinati a fornire mezzi per i servizi pubblici, continuarono ad essere beni di uso pubblico, mentre nei territori già occupati dai longobardi, gli usi di legnatico si estesero, oltre che agli antichi *pascua publica*, ad altre terre abbandonate a causa del peso delle imposte, confermando e diffondendo la regola del c.d. "dominio a mani giunte": cfr. L. Olliviero, *La proprietà forestale...*, p. 14, nota 13.

²² Sul punto vedasi, F. Pennacchi, *Agricoltura e coesione sociale*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2005, n. 2, p. 13, il quale rileva a proposito come si possano osservare "la moltitudine variegata dei territori agricoli, le molteplici combinazioni delle risorse naturali, le diverse espressioni socioeconomiche, le svariate manifestazioni della cultura, l'eterogenea presenza delle tipologie strutturali delle diverse aziende agricole, l'enorme differenziazione delle combinazioni produttive possibili, il gran numero delle espressioni organizzative del lavoro, la varietà delle conoscenze degli imprenditori e tanti elementi di differenza presenti nell'ambiente rurale".

²³ Vedasi in merito G. Motta, *Paesaggio territorio ambiente. Storie di uomini e di terre*, Milano 2004, p. 12. L'autrice sottolinea che "l'agricoltura europea si articola in vario modo e si configura nella media Europa e nell'Europa atlantica rispettivamente in coltivazione a campi chiusi, per diventare a Sud area promiscua mediterranea che appunto associa più coltivazioni nello stesso campo. Ciascuno di tali sistemi [peraltro] rappresenta un complesso coerente ed è dunque al tempo stesso realtà fisica (tecnico-produttiva) e paesaggio percepibile nella sua diversità, un insieme di caratteri e di intervento umano".

già nel Trattato di Roma nel cui articolo 39, par. 2 in particolare, si ritrovano le radici “politiche” e le basi giuridiche di una agricoltura “plurale” e della sua stessa specificità, che deriva dai suoi profili sociali ed alle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole²⁴, dimensione “plurale” che ritroviamo anche con riferimento al paragrafo 1 del medesimo articolo²⁵.

A questa caratteristica “plurale” non si sottrae il bosco, con le sue varie forme, funzioni e coltivazioni e gli impatti sul paesaggio e sulle economie agricole come conferma la stessa ricostruzione storica sia in un quadro diffuso²⁶, sia in una ricostruzione più focalizzata²⁷. Il passaggio dalla struttura plurale del bosco alla sua multifunzionalità non è stato breve²⁸, ancorché la narrazione sugli alberi sia stata fin qui amplissima, multiforme e, naturalmente, molto suggestiva²⁹ fino ad arrivare alla c.d. “legge forestale” del 1923, prima e al citato d.lgs. n. 34/2018³⁰, all’interno di un contesto policentrico delle fonti³¹.

Nel lontano 1999, anno, verosimilmente, spartiacque della politica agricola comune³², sintetizzavamo in modo essenziale³³, oltre alla funzione econo-

²⁴ F. Adornato, *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, “Agriregionieuropa” 2006, n. 6, in particolare il par. “Agricoltura plurale”. Più diffusamente e ancor più puntuale, cfr., F. Adornato, *Agricoltura plurale e policentrismo delle fonti*, “Prze-glad Prawa Rolnego” 2007, n. 2, p. 14 ss.

²⁵ F. Adornato, *Agricoltura plurale...*

²⁶ M. Agnoletti, *Storia del bosco...*

²⁷ A. Cortonesi, *Il Medioevo degli alberi. Piante e paesaggi d'Italia (secoli XI-XV)*, Roma 2022.

²⁸ Cfr. per una sintesi, F. Adornato, *L'impresa forestale*, Milano 1996, p. 215 ss.

²⁹ La ricostruzione sarebbe molto lunga, ma limitandosi alla più recente attualità, ci si limita a V. Tronet, *Gli anelli della vita. La storia del mondo scritta dagli alberi*, Torino 2022 e, su un terreno letterario e diversamente suggestivo, ad A. Moresco, *Canto degli alberi*, Sansepolcro 2020.

³⁰ Su cui vedasi, N. Ferrucci, (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d. lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano 2019.

³¹ Vedasi, *inter alia*, S. Bolognini, *Il bosco e la disciplina forestale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. II: *Il diritto agroambientale*, Torino 2011, p. 81 ss.; N. Ferrucci, *Il bosco alla luce dei beni culturali e del paesaggio*, in: Aa. Vv., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. I: *I diritti della terra*, Torino 2016, p. 605 ss.

³² A. Germanò, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2014, p. 214, per il quale “i regolamenti del 1999, collegati al fondamentale regolamento n. 1257/99 sullo sviluppo rurale proseguono sulla strada della riforma del 1992: riducono ulteriormente i prezzi di intervento e assegnano agli aiuti al reddito la funzione di misure di sostegno con forte impatto sulla politica strutturale [...]”.

³³ F. Adornato, *L'impresa forestale...*, p. 216–217.

mica, storicamente distintiva, l'insieme delle funzioni del bosco³⁴, ancor oggi apprezzabili, certo, ma insufficienti a ricomprendere una più contemporanea complessità delle stesse³⁵, peraltro derivabili tanto dall'evoluzione della Pace, quanto, contestualmente, dai fenomeni socio-economici attuali, che al loro interno, coinvolgono la stessa contemporaneità agricolo-forestale. Se, come è stato osservato, da recente dottrina, in effetti, "tradizionalmente [...] le funzioni del bosco sono state raggruppate in tre macro-settori, produttiva, conservativa o di difesa ambientale ed ecologica"³⁶, [...] "con il progredire degli anni queste categorie [...] si sono dimostrate meri contenitori [...] inadeguate se conducono verso una settorializzazione della materia. Infatti il progresso delle conoscenze [e l'evoluzione della società, aggiungiamo noi] cui si sono affiancate istanze eterogenee e la cui protezione non trova necessariamente tutela in uno specifico regime vincolistico, induce a ritenere che la tradizionale tripartizione abbia un'efficacia meramente descrittiva di quelle che potrebbero essere le funzioni di boschi e foreste"³⁷.

Funzioni riconducibili ad una categoria contenitore che definiremmo dell'*agricoltura multideale*³⁸, le cui radici affondano, come diremo a seguire, in contenuti etici (inclusività), istituzionali, (sussidiarietà), sociali (prossimità), economico-giuridici, rispetto ai quali e ai fini del nostro discorso il bosco assume un ruolo centrale e di una prospettiva di sistema, sol se si pensi a nuovi processi urbanistici che si propongono prototipalmente su un originale intreccio città-bosco, come evidenziato dal progetto di Stefano Boeri, *Un bosco verticale*³⁹ (di cui ci occuperemo più avanti).

³⁴ Ovvero: geologica, idraulica, climatica, igienica, estetica, scientifico-didattica e turistico-ricreativa: F. Adornato, *Agricoltura plurale...*

³⁵ Ma, vedasi, antesignanamente, in una dimensione ambientale, L. Francario, *Tutela e valorizzazione ai fini ambientali e del paesaggio agrario dopo la legge Galasso*, "Rivista di diritto agrario" 1986, n. 1, p. 668-673.

³⁶ M. Mauro, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano 2021, p. 91. L'A. richiama in merito A. Abrami, *Foreste e boschi* (voce), in *Nuovissimo Digesto Italiano*, appendice III, Torino 1982, p. 851 ss.

³⁷ Così M. Mauro, *La selvicoltura...*, p. 91-92.

³⁸ Sul passaggio della connotazione multifunzionale dell'agricoltura ad una *dimensione multideale*, vedasi F. Adornato, *Pulsa la vita nel diritto (Laudatio per Paolo Grossi)*, "Rivista di diritto agrario" 2013, n. 3, p. 503, e *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo: il ruolo dell'agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2015, n. 2-3, p. 9.

³⁹ Cfr., appunto, S. Boeri, *Un bosco verticale. Libretto di istruzioni per il prototipo di una città foresta*, a cura di G. Musante, A. Muzzonigro, con il contributo di M. Brunello, L. Gatti, J. Gocalek, Y. Xu, Mantova 2015.

3. Coltivare la città: rigenerazione urbana e nuove agricolture

L'esigenza di "coltivare" la città ai fini di una rigenerazione diventa sempre più urgente alla luce delle gravi prospettive che appaiono, oggi, all'orizzonte dell'Unione Europea, e non solo. Avanzano, infatti, problematiche non più eludibili, come (in)sicurezza alimentare, scarsità delle risorse energetiche e impiego sostenibile dell'acqua, in particolare, gestione compatibile dei beni strategici (dal cibo ai minerali), mutamenti climatici, biodiversità, movimenti migratori, sovraffollamento urbano e coesione sociale, problematiche identitarie e società inclusive, solo per riportarne alcune⁴⁰.

In questo quadro emergono nella loro particolare complessità e con drammatica urgenza i profili e le questioni relative all'antropizzazione urbana, nel cui contesto si condensano alcune delle più preoccupanti vicende della contemporaneità, come quella di intere popolazioni in fuga dalla miseria e dalla guerra⁴¹. Nel 1900, solo il 10% della popolazione viveva in città, nel 2010 oltre la metà era concentrata in aree urbane sempre più dense, mentre nel 2030 si prevede che oltre l'80% degli abitanti del pianeta vivrà in città⁴².

Un tempo, "le popolazioni arcaiche cercavano di legarsi al territorio, rinunciando al nomadismo per sviluppare l'economia agricola e difendersi dai nemici: le città diventavano luoghi sicuri, protetti e fortificati. [...] Nella globalizzazione, il diritto di vivere il territorio si espande, supera le frontiere e comprende l'intero pianeta alla ricerca di un'esistenza dignitosa e di uno spazio ad essa funzionale"⁴³. L'antropizzazione e l'inurbamento pongono

⁴⁰ Emblematico, infine, nella sua contemporaneità, l'impatto provocato dalla guerra, scatenata dall'invasione russa in Ucraina, con i suoi conseguenti effetti anche sulle già critiche problematiche agricole, alimentari ed energetiche: cfr., in particolare, G. Strambi, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Napoli 2022, p. 13–14.

⁴¹ Vicende, peraltro, non nuove nella storia dell'umanità se, già nell'anno 42 d.C., Seneca in una lettera alla madre, Elvia, scriveva: "Non tutti hanno avuto gli stessi motivi per abbandonare la loro patria e cercarne un'altra, alcuni sfuggiti alla distruzione delle loro città e alle armi nemiche e spogliati dei loro beni si volsero verso territori altrui, altri furono costretti a emigrare per alleggerire il peso di un'eccessiva densità di popolazione, altri ancora sono stati cacciati dalla pestilenza e dai continui terremoti o da altri intollerabili flagelli [...], altri infine si sono lasciati attirare dalla notizia di una terra fertile e fin troppo decantata". Cfr. Seneca, *Alla madre*, Palermo 1997, p. 18–19.

⁴² E. Comelli, *L'agricoltura urbana salverà il mondo*, <https://elenacomelli.nova100.ilsole24ore.com/2010/03/15/lagricoltura-urbana-salvera-il-mondo/> [consultato: 11.04.2025].

⁴³ Così, C. Bordoni, *Introduzione*, in: Z. Bauman, *Il buio del postmoderno*, Reggio Emilia 2011, p. 15.

in una diversa ed asimmetrica luce i rapporti economici, sociali e culturali, modificando il contesto delle relazioni non soltanto tra Nord e Sud del mondo, ma in modo ancor più ravvicinato tra città e campagna⁴⁴, tra ceti e le persone stesse.

Più complessivamente, nelle società occidentali da tempo si sono delineati nuovi assetti ecologici tra città e campagna il cui rapporto non è vissuto in termini di dipendenza e/o subalternità da parte di quest'ultima⁴⁵. Se, da un lato, le città sono diventate "più diversificate tenuto conto dei processi di individualizzazione, di europeizzazione, di globalizzazione che si traducono in termini di vivibilità degli individui"⁴⁶, hanno anche contribuito ad esasperare le diseguaglianze sociali e le ingiustizie spaziali, spingendo all'esigenza della costruzione di una "cittadinanza ambientale"⁴⁷. D'altro lato, sempre più va diffondendosi, senza soluzione di continuità, un territorio periurbano all'interno del quale "si stanno delineando indizi di nuove ecologie tra territorio e società [in cui le aree agricole] continuano ad essere una campagna attiva e produttiva, che propone forme ed economie del mondo rurale"⁴⁸, ma

⁴⁴ In una sua interessante ricostruzione del rapporto città-campagna, G. De Carlo, *La città e il territorio. Quattro lezioni*, Macerata 2019, p. 87, osserva che "l'antitesi fra città e campagna ebbe origine nel periodo medievale, venne sviluppata dai Padri della Chiesa e fu poi ripresa nel dissidio tra la religione cattolica e la religione protestante".

⁴⁵ Cfr., in merito, l'interessante contributo di M. D'Addezio, *Agricoltura e "smart cities": la città agricola tra il passato e il futuro*, in: Aa. Vv., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I: *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli 2014, p. 315 ss.

⁴⁶ P. Le Galès, *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna 2006, p. 113.

⁴⁷ R. Malighetti, M. Tesson, *Cittadinanze ambientali*, "Antropologia museale" 2014, n. 34–36, p. 53–55. "Nella città occidentale ricchi e poveri si sono da sempre incontrati e continuano a incontrarsi ma sono anche, e sempre più, resi visibilmente distanti": così, B. Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bologna 2013, p. 4. Sull'argomento, cfr., i contributi, in particolare, di V. Gregotti, *Il territorio dell'architettura*, Milano 1966; A. Rossi, *L'architettura della città*, Venezia 1966; C. Aymonino, *Il significato delle città*, Bari 1975 (che contiene scritti elaborati prima del 1966). Come ha recentemente sottolineato in merito, S. Boeri, *La città scritta*, Macerata 2016, p. 10, "I tre libri sono in realtà collezioni di saggi scritti in precedenza che, come i singoli materiali di un complesso *bricolage*, finiscono per dar vita a un'indagine unitaria sulle strutture celate della città, a sua volta orientata a legittimare una precisa idea di architettura". Su altro versante, *ex multis*, in particolare, vedasi: E. Vittorini, *Le città del mondo*, Torino 1969 (ristampa Milano 2021); I. Calvino, *Le città invisibili*, Torino 1972 (ristampa Milano 2017). A proposito de "Le città del mondo", vedasi l'omonima nota editoriale di Italo Calvino, in: *Il libro dei risvolti*, Milano 2023, p. 312.

⁴⁸ Ci sia consentito ricordare in merito una risalente considerazione di Le Corbusier (pur collocata in uno scritto dall'indubbio contesto politico criticabile), per il quale "se vogliamo urbanizzare le città, dobbiamo pianificare le campagne", in Le Corbusier, N. Bézard, *La fattoria radiosa e il centro cooperativo*, a cura di S. Simone, Roma 2018, p. 109. Vale la pena,

che è anche attraversata dal fermento delle attività innovative e creative che dipendono dalla prossimità urbana [...]”⁴⁹.

La stessa città è investita, in questa direzione, da un dibattito strutturale non immune da nuove problematiche, a partire dal risalente rapporto tra città e territorio approfondito da Giancarlo De Carlo⁵⁰, che ha sottolineato come “per capire la città sia necessario esplorare il territorio e, viceversa, come per capire il territorio sia necessario esplorare la città [...]”⁵¹. Nelle sue “quattro

a proposito, riportare in modo più esaustivo la conclusione – significativa – di Le Corbusier: “Scegliere le campagne attrezzandole. La campagna resa radiosa, attraente, attiva, intensa: la campagna diventa oggetto di desiderio. Allora sì, gli arenati delle città torneranno alla terra. E le città-grandi centri marci di una civiltà decaduta, ripulita dai pesi morti riprenderanno anch’esse a vivere. Se vogliamo urbanizzare le città, dobbiamo pianificare le campagne”. Nello stesso periodo, nei primi anni ’30, un altro celebre architetto, Frank Lloyd Wright, proponeva la *Broadacre City* (cfr. F. Lloyd Wright, *La città vivente*, Torino 2013, in particolare il paragrafo *Broadacre*, p. 71 ss.), la città agraria per un radicale decentramento delle città nelle campagne, una città diffusa nello spazio agricolo. “L’assegnazione di un acro di terra ad ogni abitante di *Broadacre City* avrebbe permesso ai residenti di essere coinvolti nella produzione di cibo, la cui distribuzione, la cui produzione e vendita sarebbero state garantite dalla rete di trasporti e mercati locali. Non solo gli agricoltori a tempo pieno, ma anche gli impiegati e operai, indipendentemente dalla loro funzione e ruolo nella comunità, avrebbero potuto coltivare la superficie a loro assegnata, in maniera da non perdere mai il contatto con la natura e il lavoro agricolo”: così F. Panzini, *Coltivare la città. Storia sociale degli orti urbani nel XX secolo*, Roma 2021, p. 17 ss.

⁴⁹ Così M. Mininni, *Abitare il territorio e costruire*, prefazione a P. Donadieu, *Campagna urbana. Una nuova proposta di paesaggio delle città*, Roma 2006, p. VIII. Peraltro, su questo tema, è in corso da tempo un intenso dibattito anche fuori dai nostri confini. In Francia il sociologo Jean-Pierre Le Goff ha scritto un volume, *La fin du village* (Parigi 2012), interpretandola come specchio di un più generale malessere nazionale, mentre “Le Monde” ha dedicato, su un versante opposto, un fascicolo monografico ai *nouveaux paysans* (Le Monde hors serie, *Les nouveaux paysans*, dicembre 2012).

⁵⁰ G. De Carlo, *La città e il territorio...*, p. 27. Molto interessante, per equidistanza e ampiezza, è lo sguardo del geografo, in grado di leggere in modo sistemico i processi di urbanizzazione nel mondo e in essi l’urbano, il rurale, il periurbano e la controurbanizzazione: in merito, cfr. G. De Matteis, C. Lanza, *Le città del mondo. Una geografia urbana*, Torino 2014.

⁵¹ È significativa, se non sorprendente, la connessione che emerge in questa circostanza tra urbanistica e letteratura e, in particolare, la condivisione culturale tra De Carlo, Vittorini e Calvino, appena citati. Come scrive Giuseppe Lupo nella introduzione a *Le città del mondo*, “quasi sicuramente il testo fu redatto da Calvino, che amava la tensione urbanistica contenuta nei capitoli del libro e volle condividere l’impostazione editoriale con gli amici più intimi dell’autore siciliano, primo fra tutti l’architetto Giancarlo De Carlo, a cui non dispiaceva la vocazione progettuale che sta a fondamento della scrittura di Vittorini” (p. 7). Calvino, a sua volta nella sua presentazione alla prima edizione de *Le città invisibili* scriveva emblematicamente “Le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d’un linguaggio; le città sono luoghi di scambio, come spiegano tutti i libri di storia

lezioni”, De Carlo affronta le dinamiche evolutive del rapporto città-territorio lungo un percorso che dalle origini arriva al “movimento moderno” fino ad orientarsi “verso una nuova ipotesi”, rovesciando il cannocchiale: “cioè – scrive – non guardo più dalla città [...], ma parto invece dal territorio, e considero la città e tutti gli insediamenti urbani e tradizionali come casi particolari in una visione più ampia che è quella del territorio”⁵². Una cultura e una concezione del mondo di cui fa parte la città con i suoi contenuti e la sua storia⁵³, ancorché, rispetto ad essa una tesi recente ne sostenga l’irrilevanza⁵⁴, sottovalutando profili significativi come quelli proposti dall’immaginario collettivo e dal coinvolgimento emotivo individuale⁵⁵.

“La città [infatti] non è solo un insieme di abitazioni, ma un *luogo* che contribuisce a determinare le condizioni psichiche di chi la vive, permettendo anche un filo narrativo tra chi l’abitava e chi l’abiterà. Un *luogo*, quindi, che favorisce il *continuum* storico, alimentando il vissuto di appartenenza e anche quel senso di identità che trova le sue più autentiche radici negli antenati, reali e archetipici”⁵⁶.

dell’economia, ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi” (p. X).

⁵² G. De Carlo, *La città e il territorio...*, p. 191, 193, 194, in conclusione, insiste su una significativa considerazione: “Parto dalla sottile infrastruttura del territorio che già esiste, stratificata nei secoli, in parte cancellata, interrotta o dimenticata, ma ancora congruente. Intendo l’infrastruttura attraverso cui si manifesta il territorio, nella sua forma, nella sua natura, nella sua bellezza, anche [...]: i difetti del suolo, della vegetazione; i piccoli insediamenti abitati che sono suscettibili di accogliere sviluppi purché perfettamente commisurati alle esigenze dell’uomo; gli edifici religiosi, anche sconsacrati; le coltivazioni che sono legate a un sistema generale di organizzazione della forma del paesaggio [...]. *Il territorio ha un disegno che rappresenta una cultura*. Chi può immaginare che sia stato fatto in modo casuale, che definendo quest’immagine non si sia seguita una concezione del mondo?”.

⁵³ Cfr., a proposito, il classico scritto di Max Weber, *La città*, Milano 1950, con introduzione di Livio Sichirollo e prefazione di Enzo Paci.

⁵⁴ “La pervasività dell’urbanizzazione ha modificato la condizione urbana stessa fino a renderla irrecognoscibile: la città non esiste più. Poiché l’idea di città è stata stravolta e ampliata come mai nel passato, ogni tipo di insistenza su una sua condizione primigenia – in termini visivi, normativi, costruttivi – ha come esito inevitabile, complice la nostalgia, quello dell’irrilevanza”: così, R. Koolhaas, *Testi sulla (non più) città*, Macerata 2021, p. 63.

⁵⁵ Significativo, in questo senso, è il contributo raffinatissimo di Walter Benjamin lungo il binomio “memoria/futuro”, in *Immagini di città*, Torino 2007.

⁵⁶ Così, M. Di Renzo, *Presentazione*, in: E. Perilli, *Il perturbante nell’espansione urbana. Elementi di psicologia dei luoghi*, Roma 2019, p. 11. “Le città, per Calvino, *idem*, p. X, sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d’un linguaggio; le città sono luoghi di scambio [...], ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, ma sono scambi di parole, di desideri, di ricordi”.

La città contemporanea produce anche un fenomeno interiore che Freud ha interpretato come *perturbante*⁵⁷, in tedesco *unheimlich*, ovvero “quella sorta di spaventoso che risale a quanto ci è noto da lungo, a ciò che ci è familiare”⁵⁸, anche se – puntualizza Freud – l’italiano e il portoghese sembrano accontentarsi di parole che definiremmo piuttosto come circonlocuzioni, [mentre] nell’arabo e nell’ebraico perturbante coincide con demoniaco, orrendo”⁵⁹.

Insomma, seguendo una traccia proposta, in italiano potrebbe dirsi “spaventoso, terrificante angoscioso, doppio, degenerazione e trasformazione del domestico, strano e minaccioso [e] se il perturbante è tutto ciò, questi sentimenti e stati d’animo sono gli stessi che proviamo di fronte alla degenerazione e trasformazione del nostro paesaggio urbano [...]. Scampia e Corviale sono un esempio magistrale, in questo senso, di perturbante urbano, così come tante altre periferie [...]. Il degrado e l’abbandono urbano hanno accompagnato il degrado sociale ed esistenziale di chi li abita [...]. La mancata manutenzione delle costruzioni, poi, diviene l’emblema dell’affermazione del perturbante terrifico e angoscioso [...]”⁶⁰.

Ad un livello più ampio e con diversa impostazione, si colloca la riflessione di Anthony Vidler, storico dell’architettura, che a fronte delle “qualità allarmanti e interessantissime” che contraddistinguono l’architettura contemporanea ha esplorato “alcuni aspetti dell’architettura e degli spazi perturbanti, così come sono stati caratterizzati in letteratura, filosofia, psicologia e architettura dall’inizio dell’Ottocento a oggi [...]”. Il tema del perturbante ci aiuta a collegare la riflessione architettonica sulla natura instabile della casa (*house* e *home*) a una meditazione più generale su problemi dello straniamento sociale e individuale. [In particolare] gli spazi labirintici della città

⁵⁷ S. Freud, *Il perturbante*, 1919, in: *Saggi sull’arte, la letteratura e il linguaggio*, Torino 1991, p. 269 ss. È sorprendente, almeno per coloro che confidano nella magia della letteratura, l’assonanza di una poesia di Rilke, pubblicata ne *Il libro d’ore* nel 1905 e dunque precedente al saggio di Freud: “Le grandi città non sono veritiere: ingannano il giorno, la notte, gli animali e il bambino; mente il loro tacere, e mentono con i rumori e con le cose che obbedienti sono [...]”. Cfr., R.M. Rilke, *Il libro d’ore*, a cura di L. Gobbi, Milano 2012, p. 289.

⁵⁸ S. Freud, *Il perturbante*, p. 270.

⁵⁹ Ivi, p. 272. “La nostra attenzione, per contro – puntualizza Freud – è attirata da un’osservazione di Schelling, che contiene un’affermazione completamente nuova sul contenuto del concetto dello *Unheimlich* [...]. *Unheimlich* dice Schelling, è tutto ciò che avrebbe dovuto rimanere segreto, nascosto, e che invece affiorato”. Ivi, p. 275.

⁶⁰ Così, E. Perilli, *Gli effetti degli abbandoni dei luoghi e della degenerazione del paesaggio urbano*, in: E. Perilli, *Il perturbante nell’espansione urbana...*, p. 42–43.

moderna sono stati interpretati come fonti dell'angoscia moderna, a partire da rivoluzioni ed *epidemie* (corsivo nostro) fino a fobie e alienazione [...]”⁶¹.

Il discorso diventa a questo punto complesso per l'agrarista, che, rifacendosi alle analisi di Henri Lefebvre ne *Il diritto alla città*⁶², muove verso una torsione nel rapporto città-campagna, le cui rispettive categorie e le classiche definizioni “perdono senso e non sono in grado di spiegare la nuova realtà [...]”⁶³. Usando le parole dello stesso Lefebvre, se “la separazione e la contraddizione città-campagna (che comprende, senza ridurvisi, l'opposizione dei due termini) fa parte della divisione del lavoro, bisogna ammettere che tale divisione è ben lungi dall'essere superata o messa sotto controllo [...]”. Oggi, il superamento può realizzarsi solo a partire dall'opposizione tessuto urbano-centralità. Il che richiede – conclude significativamente Lefebvre – *l'invenzione di nuove forme urbane*”⁶⁴ (corsivo nostro).

Un nuovo contesto, peraltro, rafforzato, sul piano giuridico, dagli stessi confini da attribuire alla materia agricola nel senso che “le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse [...] quali, ad appunto, agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio, servizi”⁶⁵, turismo, un cui esempio emblematico è rappresentato dal «Distretto agricolo milanese», modello prototipale e significativo di sviluppo sostenibile, condiviso e partecipato, da un lato, e di relazione città-campagna, dall'altro”⁶⁶.

⁶¹ A. Vidler, *Il perturbante dell'architettura. Saggi sul disagio nell'età contemporanea*, Torino 2006, VII.

⁶² H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Verona 2014.

⁶³ Così, A. Casaglia, *Prefazione*, in: H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, p. 9.

⁶⁴ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, p. 74. Di “nuove forme di urbanità” rivendicate, insieme agli spazi pubblici, dai movimenti sociali urbani, parla A. Casaglia nella citata *Prefazione*, p. 13. Per ulteriori contributi, e su Lefebvre, in particolare, vedasi: A. Criconia (a cura di), *Una città per tutti. Diritti, spazi, cittadinanza*, Roma 2019.

⁶⁵ Così, F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, p. 14.

⁶⁶ Il “distretto agricolo milanese” (Dam), giuridicamente costituito in Consorzio, è articolato sostanzialmente in: parco e ambito rurale, parco agricolo (sud Milano) e parco urbano, un itinerario di collegamento tra le cascine, l'area Sito Expo 2015, percorso ciclabile (non protetto). Al tempo stesso il Distretto, nell'offrire servizi di ristorazione, di ospitalità, di vendita diretta, attività didattica, beni culturali, è collegato alla città con una rete diffusa di trasporto: cfr. Touring Club Italiano, *Distretto agricolo milanese, un percorso rurale e turistico tra le cascine di Milano*, Milano 2014. L'attività agricola è assicurata, sullo stesso territorio, da oltre trenta imprese, che coltivano un territorio di circa 1500 ettari, dedicandosi ad attività di trasformazione e di allevamento e, in particolar modo, alla coltivazione del riso. Attività a cui non sono estranei i profili ambientali sia attraverso la tutela di beni comuni, suolo e acque,

4. Il bosco in città. Una nuova “forma” agro-forestale?

In un risalente saggio sull'agricoltura urbana⁶⁷, ne avevamo sottolineato gli effetti non soltanto ambientali, antinquinanti e di risparmio energetico, ma altresì i benefici sociali e di benessere psicologico e più ampiamente culturali. La novità rilevante, nel frattempo emersa, è l'arrivo, anzi l'inseadimento del bosco in città, che espande gli effetti e il senso dell'agricoltura urbana con profili di ulteriore pluralizzazione delle “forme” agricole⁶⁸. Tra le diverse tipologie, un rimando va al bosco urbano dei Prati di Caprara (Bo)⁶⁹, “un insieme di specie arboree tipiche degli ambienti continentali della pianura padana, per un'estensione di oltre quaranta ettari: un esempio di *foresta in città* (corsivo nostro). In parallelo, le rimanenze di caserme, strutture militari e campi di addestramento sono state riappropriate dalle forze biologiche della natura. I Prati di Caprara possono essere definiti un originale esempio di bosco urbano”⁷⁰. È un esempio, quello appena citato, di interessante rigenerazione urbana, nel senso che dal recupero del bosco urbano attraverso un processo di partecipazione democratica se ne evidenzia la rilevanza socio-ambientale e climatica, la possibilità concreta di “spazi socio naturali di coesione sociale e di rivendicazione politica orientata alla valorizzazione di pratiche di cura e di gestione dal basso partecipate e sostenibili, [contrapposte alla] mercificazione dello spazio”⁷¹.

Volendo accostarsi ad una differente esperienza, ma non meno significativa, i contenuti multideali dell'agricoltura e, in essa, del bosco, ovvero valori legati in particolar modo a disabilità/inclusione, salute, prossimità, solidarietà⁷², sono a nostro avviso ulteriormente rinvenibili nel percorso del

che, più in generale, mediante la riqualificazione paesaggistico-ambientale delle diverse zone. Cfr. <https://www.comune.milano.it/> [consultato: 11.04.2025].

⁶⁷ F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, “Rivista di diritto agrario” 2014, n. 1, p. 21 ss.

⁶⁸ Per una problematica originaria della “agricoltura plurale”, cfr. F. Adornato, *Agricoltura plurale...*

⁶⁹ Vedasi, G. Trentanovi, A. Alessandrini, B. Roatti (a cura di), *Il bosco urbano dei Prati di Caprara. Servizi eco-sistemici e conflitto socio-ambientale*, Bologna 2021.

⁷⁰ Così, A. Zinzani, *I boschi urbani e l'approccio dell'ecologia politica*, in: G. Trentanovi, A. Alessandrini, B. Roatti (a cura di), *Il bosco urbano...*, p. 115.

⁷¹ Ivi, p. 118.

⁷² Per un'antesignana riflessione si rimanda, in particolare, al fascicolo monografico di “Impresa sociale” 2010, n. 4, sul tema *Agricoltura sociale, campo per un welfare partecipato*, in cui ci sia consentito richiamare il nostro *Attività agricole e coesione sociale. I nuovi orizzonti dell'agricoltura*, p. 95 ss.

“Bosco Moranzani” situato nel Comune di Mira (Ve) e finalizzato alla “creazione di un’area boscata permanente con funzioni naturalistiche e sociali, in particolare legate all’accessibilità per le persone disabili”⁷³. Sembra a noi, quello indicato, un significativo passo in avanti rispetto alla dimensione della “agricoltura plurale”⁷⁴, a partire dal reg. (CE) 1698/2005⁷⁵ “sul sostegno allo sviluppo rurale”, in cui si afferma (*considerando* 32) essere la silvicoltura parte integrante dello sviluppo rurale, offrendo le foreste (e/o, per sinonimia, i boschi) molteplici vantaggi, in cui già si sottolineava [...] quello di “rendere alla popolazione un servizio sociale e ricreativo”⁷⁶. Lungo queste dinamiche progressive⁷⁷ va sottolineato l’obiettivo del reg. (UE) 1305/2013⁷⁸ verso la realizzazione di “collegamenti tra zone urbane e rurali” (*considerando* 19) con le possibilità riconosciute agli Stati membri di dare priorità agli investimenti da partenariati per lo sviluppo locale guidati dalla comunità e ai progetti gestiti da organizzazioni locali. Un obiettivo corroboratosi nel corso del tempo⁷⁹ e che oggi trova nel c.d. progetto “Bosco Moranzani”⁸⁰ un’esperienza particolarmente significativa ed emblematica, con particolare riferimento al rapporto urbano-agricolo. Un progetto che prevede la realizzazione di circa dieci ettari di aree quasi totalmente boscate, la cui ubicazione varia dagli spazi agricoli aperti, all’ambito periurbano e all’ambito pressoché urbano, in

⁷³ Il bosco prevede l’impianto di circa 5300 nuovi alberi e arbusti di specie autoctone ed ecologicamente consone. Gli alberi previsti: farnia, carpino, frassino meridionale, olmo campestre, acero campestre, tiglio selvatico, ciliegio selvatico, pero selvatico, melo selvatico; gli arbusti: sambuco nero, pallon di maggio, biancospino, ligustrello, fusaggine, prugnolo, corniolo, nocciolo. Cfr., <https://www.wownature.eu/areewow/bosco-moranzani/> [consultato: 11.04.2025].

⁷⁴ F. Adornato, *Politiche agricole comunitarie...*

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁷⁶ Cfr., sul punto, F. Adornato, *Proprietà collettiva e profili ambientali*, “Diritto romano attuale” 2006, n. 16, p. 109.

⁷⁷ Va sottolineato il recente contributo di N. Ferrucci, *La nozione giuridica di bosco alla luce del testo unico forestale, sulle orme dei precedenti, nel segno dell’innovazione*, in: N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al Testo Unico...*, p. 43 ss.

⁷⁸ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

⁷⁹ Cfr., recentemente, F. Adornato, *Agricoltura plurale e modello europeo*, in: S. Pisanelli, G. Forges Davanzati (a cura di), *Percorsi di storia del pensiero economico e del pensiero sociologico. Scritti in onore di Vitantonio Gioia*, Macerata 2020, p. 337 ss.

⁸⁰ Redatto dal dott. for. R. Rasera, che si è avvalso delle consulenze specialistiche di Etifor srl, spin off dell’Università di Padova, e denominato “Dal centuriato romano alla riviera del Brenta – riforestazione, riqualificazione e fruibilità”.

connessione con spazi aperti nell'area della Città metropolitana di Venezia. La dimensione plurale dell'agricoltura, e del bosco in particolare, si arricchisce ulteriormente, dunque, di contenuti "sociali"⁸¹ legati alla disabilità, all'inclusione, alla salute, alla rigenerazione urbana di aree degradate⁸².

Questi percorsi consentono sempre più all'immaginario collettivo urbano di accogliere il bosco in città, come componente naturale e paritaria dello spazio urbano, specialmente dopo la coniugazione tra architettura, urbanistica, letteratura (in particolare, *Il barone rampante* di Italo Calvino) e gli alberi⁸³, insediatisi nella città di Milano in forma di "bosco verticale", ovvero due torri alberate alte, rispettivamente, di 11 e 78 metri⁸⁴, con l'obiettivo "di rivoluzionare il rapporto tra alberi e uomini all'interno di un centro urbano. E che ambisce a *promuovere una nuova idea di città* (corsivo nostro) [Tuttavia] l'aspetto veramente rivoluzionario del progetto – sottolinea Boeri – non era ovviamente la presenza di piante e arbusti sui balconi; ma l'idea di ospitare quasi 700 alberi alti dai 3 ai 9 metri lungo il chilometro e 700 metri che perimetravano i balconi delle due torri. Per un totale di 20.000 piante (5.000 arbusti e 15.000 rampicanti e piante perenni). Era l'idea di costruire una Torre per gli alberi che ospitava, anche, degli uomini"⁸⁵.

Quest'ultima accentuazione pone inevitabilmente nuovi interrogativi e più avanzate riflessioni all'agrarista e non solo, specie alla luce dell'impatto e dei risultati economici, ambientali e sociali del "bosco verticale", che consentono allo stesso di "fare parte strutturalmente" della città. Il "bosco verticale" in generale è stato, infatti, pensato dai suoi realizzatori come "un progetto di sopravvivenza ambientale per la città contemporanea", e, in particolare, tra

⁸¹ Per una densa riflessione in merito, cfr., A. Jannarelli, *La funzione sociale dell'agricoltura e il "diritto agrario" nel sistema post-industriale*, in: *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino 2015, p. 153.

⁸² Come è stato più ampiamente osservato, "nelle aree rurali e montane aumentano le realtà imprenditoriali in bosco, come ad esempio i parchi avventura, percorsi sportivi e terapeutici per la cura fisica e mentale delle persone, gli asili in bosco [...]": cfr., R. Romano, *La gestione sostenibile dei boschi e le filiere forestali in Italia*, in: G. De Fano, C. Losavio (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Milano 2022, p. 170.

⁸³ "Devo la mia ossessione per gli alberi – riconosce Boeri – a Cosimo Piovasco di Rondò", protagonista de *Il barone rampante*: così S. Boeri, *Un bosco verticale...*, p. 11.

⁸⁴ Ivi.

⁸⁵ Ivi, p. 9. Accompagnano il volume un *Dizionario illustrato del bosco verticale in 100 voci* a cura di G. Musante, e una "Appendice – Imparare dal BV01", articolata in due sezioni: 1. Cos'è il BV01; 2. Verso una Città foresta. "Città foresta – sottolinea S. Boeri, *Un bosco verticale...*, p. 21 – dove l'architettura non cinge o presidia la natura, ma la accoglie come una sua componente originaria".

l'altro, "è un dispositivo *antisprawl*, demineralizza le superfici urbane, riduce l'inquinamento dell'ambiente urbano, riduce i consumi energetici, è un moltiplicatore della biodiversità urbana, è un *landmark* urbano cangiante, è un ecosistema vivente"⁸⁶.

A fronte di queste considerazioni, la prima, e sostanziale, problematica è posta, proprio con indiretto riferimento alle finalità proposte dal "bosco verticale", dal reg. (UE) 2021/2115⁸⁷ (*considerando* 9) quando ribadisce che "al fine di rafforzare il ruolo dell'agricoltura nella fornitura di *beni pubblici* (corsivo nostro) è necessario stabilire una definizione quadro adeguata dell'attività agricola".

E, non si tratta forse di beni pubblici, quelli forniti dal "bosco verticale" poc'anzi citati, i cui obiettivi rientrano, *ex considerando* 1, ult. reg. cit., tra quelli diretti a "promuovere la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica delle zone agricole, silvicole e rurali [...]"? E non contribuisce, *ex considerando* 7, ad "arginare la notevole perdita di biodiversità", rafforzando al contempo la sussidiarietà *ex considerando* 3? Il "bosco verticale" è soltanto un modello significativo di architettura contemporanea, o non anche una nuova "forma" agroforestale che rimodula i rapporti tra città e campagna, tra urbano e rurale, allargandone e connettendone i confini fino a reimpostare in modo appropriato contenuti e strumenti della Politica agricola comune, estendendo i limiti dell'agricoltura plurale?

Se così fosse, e ne siamo convinti, volgendo lo sguardo al futuro, dovremmo immaginare e costruire prospettive, richiamandoci al *considerando* 22 reg. ult. cit. (che in tutta evidenza si rifà all'art. 39, comma 2, lett. c. del TfUE), e, più in generale, sottolineare il ruolo del giurista che è quello, non solo, di interpretare, ma anche di innovare. L'orizzonte immediato è "una serie di obiettivi specifici [...] definita a livello dell'Unione e applicata dagli Stati membri nei propri Piani strategici della Pac [...], proprio in ragione della progressiva diffusione delle attività legate all'agricoltura urbana⁸⁸ e delle nuove sue forme agroforestali, come il «bosco verticale», sia pur in quadro di riferimento diverso. Non a caso, il reg. ult. cit. (*considerando* 21), a con-

⁸⁶ S. Boeri, *Un bosco verticale...*, p. 108.

⁸⁷ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEAsR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

⁸⁸ Si sottolinea, all'interno de "Il piano del verde del Comune di Padova", l'interessante e ampio progetto di Agricoltura urbana – scheda 07.

ferma della «flessibilità» giuridica unionale»⁸⁹, ritiene “opportuno fissare una definizione quadro di «nuovo agricoltore» a livello dell’Unione con i relativi elementi comuni”⁹⁰.

Sarà compito dei (sempre più ravvicinati) processi reali a proporre e a consentire al legislatore la definizione normativa di nuove forme giuridiche di agricoltura⁹¹. Intanto assumiamo in modo antesignano consapevolezza che le connotazioni dell’agricoltura urbana e in essa, più significativamente, quella proposta dal “bosco verticale” hanno avviato un percorso giuridico-sociale irreversibile. Ovvero, il “bosco in città” come nuova “forma” agroforestale, da un lato, e l’incorporazione della “memoria agricola” nelle più ampie dinamiche urbane, dall’altro, proponendosi come antidoto alla disgregazione sociale e al “perturbante” urbano.

BIBLIOGRAFIA

- Abrami A. (1982), *Foreste e boschi* (voce), in *Nuovissimo Digesto Italiano*, appendice III, Torino.
- Adornato F. (1996), *L’impresa forestale*, Milano.
- Adornato F. (2006), *Politiche agricole comunitarie e nuovi profili giuridico-istituzionali*, “Agiregionieuropa” n. 6.
- Adornato F. (2006), *Proprietà collettiva e profili ambientali*, “Diritto romano attuale” n. 16.
- Adornato F. (2007), *Agricoltura plurale e policentrismo delle fonti*, “Przegląd Prawa Rolnego” n. 2.
- Adornato F. (2010), *Attività agricole e coesione sociale. I nuovi orizzonti dell’agricoltura*, “Impresa sociale” n. 4.

⁸⁹ Cfr., in merito, il già citato nostro contributo: *Politiche agricole comunitarie...*, specie il paragrafo “Una politica [agricola comune] flessibile e articolata sul territorio”.

⁹⁰ Si confrontino, in merito, a proposito di nuovi paradigmi del “selvatico urbano” a livello europeo: P. Boschiero, T. Folkerts, L. Latini (a cura di), *Natur Park Schöneberger Südgelände e la natura urbana berlinese*, Treviso 2022. Sulla diffusione internazionale degli orti urbani, cfr. Lotus, *The Unione Street. Urban Orchard*, “Lotus International” 2012, n. 149. Per forme nuove di paesaggio urbano, cfr. F. Panzini (a cura di), *Prati urbani. I prati collettivi nel paesaggio della città*, Treviso 2018.

⁹¹ Ci sia consentito richiamarci ad un Maestro come Paolo Grossi, per il quale, in particolare, dalla Sua esperienza di giudice, prima, e di Presidente, poi, della Corte Costituzionale, “la stragrande maggioranza dei giuristi, tutti (o quasi) portatori di un intatto verbo normativistico sempre meno intatto ma tuttavia perdurante, cioè duro a morire: il diritto quale risultato di una invenzione, percepito cioè non come qualcosa che si crea da parte del potere politico ma come qualcosa che si deve cercare a trovare (secondo il significato dello *invenire* latino) nelle radici di una civiltà, nel profondo della sua storia, nella identità più gelosa di una coscienza collettiva; e ne debbono essere inventori, fuori dalla vulgata corrente, in primo luogo i legislatori, ma poi, anche i giuristi teorici e pratici nella loro complessa funzione”. Così, P. Grossi, *L’invenzione del diritto*, Bari – Roma 2017, p. X.

- Adornato F. (2013), *Pulsa la vita nel diritto (Laudatio per Paolo Grossi)*, “Rivista di diritto agrario” n. 3.
- Adornato F. (2014), *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, “Rivista di diritto agrario” n. 1.
- Adornato F. (2015), *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo: il ruolo dell'agricoltura*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” n. 2–3.
- Adornato F. (2020), *Agricoltura plurale e modello europeo*, in: S. Pisanelli, G. Forges Davanzati (a cura di), *Percorsi di storia del pensiero economico e del pensiero sociologico. Scritti in onore di Vitantonio Gioia*, Macerata.
- Agnoletti M. (2020), *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Roma – Bari.
- Albisinni F. (2004), *Diritto agrario territoriale*, Roma.
- Aymonino C. (1975), *Il significato delle città*, Bari.
- Beckmann R. (1984), *Des arbres et des hommes: la forêt au Moyen Âge*, Parigi.
- Benjamin W. (2007), *Immagini di città*, Torino.
- Boeri S. (2015), *Un bosco verticale. Libretto di istruzioni per il prototipo di una città foresta*, a cura di G. Musante, A. Muzzonigro, con il contributo di M. Brunello, L. Gatti, J. Gocalek, Y. Xu, Mantova.
- Boeri S. (2016), *La città scritta*, Macerata.
- Bolognini S. (2011), *Il bosco e la disciplina forestale*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. II: *Il diritto agroambientale*, Torino.
- Bordoni C. (2011), *Introduzione*, in: Z. Bauman, *Il buio del postmoderno*, Reggio Emilia.
- Boschiero P., Folkerts T., Latini L. (a cura di) (2022), *Natur Park Schöneberger Südgelände e la natura urbana berlinese*, Treviso.
- Brosse J. (1994), *Mitologia degli alberi*, Milano.
- Buongiorno P. (2014), *Definire il bosco nell'esperienza romana: fra letteratura antiquaria e giurisprudenza*, in: M. Brocca, M. Troisi (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita. Dalle radici storiche alle prospettive future*, Napoli.
- Calvino I. (1972), *Le città invisibili*, Torino.
- Calvino I. (2023), *Il libro dei risvolti*, Milano.
- Camporesi P. (1993), *Le vie del latte. Dalla Padania alla steppa*, Milano.
- Caracciolo A. (1973), *L'Inchiesta agraria Jacini*, Torino.
- Casaglia A. (2014), *Prefazione*, in: H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Verona.
- Cortonesi A. (2022), *Il Medioevo degli alberi. Piante e paesaggi d'Italia (secoli XI–XV)*, Roma.
- Criconia A. (a cura di) (2019), *Una città per tutti. Diritti, spazi, cittadinanza*, Roma.
- D'Addezio M. (2014), *Agricoltura e “smart cities”: la città agricola tra il passato e il futuro*, in: Aa. Vv., *Studi in onore di Luigi Costato, I, Diritto agrario e agroambientale*, Napoli.
- Dante (2002), *Divina Commedia, Inferno*, Milano.
- De Carlo G. (2019), *La città e il territorio. Quattro lezioni*, Macerata.
- De Matteis G., Lanza C. (2014), *Le città del mondo. Una geografia urbana*, Torino.
- Descartes R. (1981), *Il discorso del metodo*, in: *Opere filosofiche*, Torino.
- Di Renzo M. (2019), *Presentazione*, in: E. Perilli, *Il perturbante nell'espansione urbana. Elementi di psicologia dei luoghi*, Roma.

- Ferrucci N. (2016), *Il bosco alla luce dei beni culturali e del paesaggio*, in: Aa. Vv., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. I: *I diritti della terra*, Torino.
- Ferrucci N. (a cura di) (2019), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d. lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano.
- Ferrucci N. (2019), *La nozione giuridica di bosco alla luce del testo unico forestale, sulle orme dei precedenti, nel segno dell'innovazione*, in: N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d. lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano.
- Francario L. (1986), *Tutela e valorizzazione ai fini ambientali e del paesaggio agrario dopo la legge Galasso*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Freud S. (1991), *Il perturbante*, in: *Saggi sull'arte, la letteratura e il linguaggio*, Torino.
- Germanò A. (1993), *Riedizione della tesi dell'inesistenza della «impresa agricola» come impresa in senso tecnico: una criticità*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Germanò A. (2014), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- Giardina A. (1981), *Allevamento ed economia della selva in Italia meridionale: trasformazioni e continuità*, in: A. Giardina, A. Schiavone (a cura di), *Società romana e produzione schiavistica*, vol. I: *L'Italia: insediamenti e forme economiche*, Roma – Bari.
- Gregotti V. (1966), *Il territorio dell'architettura*, Milano.
- Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano.
- Grossi P. (1988), *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, "Quaderni Fiorentini" vol. 17.
- Grossi P. (2017), *L'invenzione del diritto*, Bari – Roma.
- Irti N. (1992), *I cinquant'anni del codice civile*, Milano.
- Jacini S. (1884), *Relazione finale sui risultati dell'inchiesta redatta, per incarico della Giunta, dal Presidente (Conte Stefano Jacini)*, in: *Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola, XV–I*, Roma.
- Jannarelli A. (2015), *La funzione sociale dell'agricoltura e il "diritto agrario" nel sistema post-industriale*, in: *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino.
- Koolhaas R. (2021), *Testi sulla (non più) città*, Macerata.
- Küster H. (2019), *Storia dei boschi. Dalle origini a oggi*, Torino.
- Le Corbusier, Bézar N. (2018), *La fattoria radiosa e il centro cooperativo*, a cura di S. Simone, Roma.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbana, globalizzazione, governo locale*, Bologna.
- Le Goff J.-P. (2012), *La fin du village*, Parigi.
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Verona.
- Lloyd Wright F. (2013), *La città vivente*, Torino.
- Lotus (2012), *The Union Street. Urban Orchard*, "Lotus International" n. 149.
- Malighetti R., Tessan M. (2014), *Cittadinanze ambientali*, "Antropologia museale" n. 34–36.
- Mauro M. (2021), *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano.
- Mininni M. (2006), *Abitare il territorio e costruire*, in: P. Donadieu, *Campagna urbana. Una nuova proposta di paesaggio delle città*, Roma.

- Montanari M. (1992), *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Bari.
- Moresco A. (2020), *Canto degli alberi*, Sansepolcro.
- Motta G. (2004), *Paesaggio territorio ambiente. Storie di uomini e di terre*, Milano.
- Olliviero L. (1939), *La proprietà forestale. Note introduttive allo studio dell'ordinamento forestale*, Milano.
- Panzini F. (a cura di) (2018), *Prati urbani. I prati collettivi nel paesaggio della città*, Treviso.
- Panzini F. (2021), *Coltivare la città. Storia sociale degli orti urbani nel XX secolo*, Roma.
- Pennacchi F. (2005), *Agricoltura e coesione sociale*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Perilli E. (2019), *Gli effetti degli abbandoni dei luoghi e della degenerazione del paesaggio urbano*, in: E. Perilli, *Il perturbante nell'espansione urbana. Elementi di psicologia dei luoghi*, Roma.
- Pogue Harrison R. (1992), *Foreste. L'ombra della civiltà*, Milano.
- Rigoni Stern M. (1980), *Uomini, boschi e api*, Torino.
- Rilke R.M. (2012), *Il libro d'ore*, a cura di L. Gobbi, Milano.
- Romano R. (2022), *La gestione sostenibile dei boschi e le filiere forestali in Italia*, in: G. De Fano, C. Losavio (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Milano.
- Rossi A. (1966), *L'architettura della città*, Venezia.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bologna.
- Seneca (1997), *Alla madre*, Palermo.
- Stazio (2006), *Le selve*, a cura di L. Canali, M. Pellegrini, Milano.
- Strambi G. (2022), *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Napoli.
- Tacito (2019), *Germania*, Milano.
- Touring Club Italiano (2014), *Distretto agricolo milanese, un percorso rurale e turistico tra le cascine di Milano*, Milano.
- Trentanovi G., Alessandrini A., Roatti B. (a cura di) (2021), *Il bosco urbano dei Prati di Caprara. Servizi eco-sistemici e conflitto socio-ambientale*, Bologna.
- Tronet V. (2022), *Gli anelli della vita. La storia del mondo scritta dagli alberi*, Torino.
- Vaglio Tanet M. (2023), *Tornare dal bosco*, Venezia.
- Valenti G. (1911), *Cinquant'anni di storia italiana*, vol. II, Milano.
- Vidler A. (2006), *Il perturbante dell'architettura. Saggi sul disagio nell'età contemporanea*, Torino.
- Vittorini E. (1969), *Le città del mondo*, Torino.
- Weber M. (1950), *La città*, Milano.
- Zanzotto A. (1978), *Galateo in bosco*, Milano.
- Zinzani A. (2021), *I boschi urbani e l'approccio dell'ecologia politica*, in: G. Trentanovi, A. Alessandrini, B. Roatti (a cura di), *Il bosco urbano dei Prati di Caprara. Servizi eco-sistemici e conflitto socio-ambientale*, Bologna.

GIUSEPPE SPOTO

Roma Tre University, Italy
e-mail: giuseppe.spoto@uniroma3.it
ORCID: 0000-0001-8176-7809

Antinomies and contradictions in the use of nanotechnology in agribusiness

Antinomie e contraddizioni
nell'utilizzo delle nanotecnologie nel settore agroalimentare*

The development of new nanomaterial technologies and research into nanoparticles has an impact on many areas, including agriculture and food production. Despite growing interest in nanomaterials, a comprehensive and clear regulatory framework on the subject remains lacking. Regarding their application in food preparation, novel food regulations are key; however, there are some contradictions due to different licensing regimes. For example, titanium dioxide is considered hazardous to health when used as a food additive, yet it continues to be used in drug preparation. This contradiction is explained by the fact that controls and regulations for substances used in food and medicines differ. Research in the broad field of nanotechnology and nanoparticles is closely connected with the debate on the relationship between science, technology and law, as it requires constant updates on issues such as sustainability, responsibility and freedom. The author hopes for greater harmonisation in the dialogue between scientists and jurists in this area, following the model offered in the 1970s by the Asilomar Conference, which increased civil society's interest in research. It is crucial to avoid ideological barriers and the regulatory bans that often accompany new experiments. Such bans are often driven by unfounded collective fears and political motivations rather than scientific evidence, resulting in bans that are both inexplicable and unreasonable and which only hinder scientific progress.

Keywords: nanotechnology, scientific research, nanoparticles, Agriculture 4.0

Lo sviluppo di nuove tecnologie dei nanomateriali e la ricerca sulle nanoparticelle hanno un impatto su molti settori, tra cui l'agricoltura e la produzione alimentare. Nonostante il cre-

* Research within the European Union-funded project – NextGeneration EU: “The future of food, food of the future, new foods, innovation, sustainability, and legal issues” (2022EPRMH9).

scente interesse per i nanomateriali, manca ancora un quadro normativo completo e chiaro in materia. Per quanto riguarda la loro applicazione nella preparazione degli alimenti, le nuove normative alimentari sono fondamentali; tuttavia, esistono alcune contraddizioni dovute ai diversi regimi di autorizzazione. Ad esempio, il biossido di titanio è considerato pericoloso per la salute se usato come additivo alimentare, ma continua a essere utilizzato nella preparazione dei farmaci. Questa contraddizione si spiega con il fatto che i controlli e i regolamenti per le sostanze utilizzate negli alimenti e nei farmaci sono diversi. La ricerca nel vasto campo delle nanotecnologie e delle nanoparticelle è strettamente connessa al dibattito sul rapporto tra scienza, tecnologia e diritto, in quanto richiede un costante aggiornamento su temi quali sostenibilità, responsabilità e libertà. L'autore auspica una maggiore armonizzazione del dialogo tra scienziati e giuristi in questo ambito, seguendo il modello offerto negli anni Settanta dalla Conferenza di Asilomar, che ha accresciuto l'interesse della società civile per la ricerca. È fondamentale evitare le barriere ideologiche e i divieti normativi che spesso accompagnano le nuove sperimentazioni. Tali divieti sono spesso guidati da paure collettive infondate e da motivazioni politiche piuttosto che da evidenze scientifiche, risultando in divieti inspiegabili e irragionevoli che non fanno altro che ostacolare il progresso scientifico.

Parole chiave: nanotecnologie, ricerca scientifica, nanoparticelle, agricoltura 4.0

1. Nanomaterials in agriculture and agribusiness

In the past century, increased agricultural production and food security have relied on the use of chemical fertilisers and pesticides to provide a response to the growing demand for food. However, these factors decisive in agriculture in the past are now being strongly challenged for multiple reasons related to environmental protection and pollution reduction needs.

While on the one hand it is essential to respect the environment and limit the use of pollutants in agriculture, on the other hand, the research and technological innovation make it possible to mitigate many of the feared negative side effects. This allows for alternative uses and a more rational and correct selection of the different types of substances. While nanoelements and nanomaterials can certainly pose new risks to consumer health and the environment, they can also offer opportunities to improve production and achieve significant results¹ and improve the general conditions of nutritional requirements.

For these reasons, it is necessary not to fall into the misleading general demonisation of the use of chemicals, and rather examine more accurately

¹ L. Brazell, *Nanotechnology Law. Best Practices*, Alphen aan den Rijn 2012.

the evolution of studies in the field, fostering a dialogue between science and law. More specifically, the use of nanomaterials represents an emerging area of research that affects multiple fields, including agricultural and agribusiness sectors.²

In the Horizon 2020 program, nanotechnology has been categorised as Key Enabling Technology (KET) for the innovation and the creation of new products. These products are materials of small dimensions between 1 and 100 nanometers³ which, despite having an identical chemical composition to homologous materials (*bulk materials*), exhibit completely different chemical and physical properties.⁴ For example, they are highly reactive and interact

² A. Di Lauro, *Mercato agroalimentare e innovazione tecnologica*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano 2024, p. 782 ff.; F. Prete, *Nanofoods*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milan 2023, p. 1137 ff.; E. Sirsi, *Biotechnologie in agricoltura. Profili giuridici*, Pisa 2003, p. 151 ff.; L. Salvi, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'Unione Europea. Profili di legittimità e accountability*, Naples 2017, p. 171; L. Leone, *Nanotecnologia (applicazione nella produzione di alimenti) – Nanotechnology (application in food production)*, in: *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione civile: Aggiornamenti*, Torino 2016, p. 539.

³ One nanometer corresponds to one billionth of a meter. EU Regulation 2015/2283 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on novel foods defines an engineered nanomaterial as an intentionally produced material that is characterised by one or more dimensions in the order of 100 nm or less, or that is composed of distinct functional parts, either internally or at the surface, many of which have one or more dimensions in the order of 100 nm or less, including structures, agglomerates or aggregates that may have dimensions greater than the order of 100 nm, but which exhibit nanoscale characteristics. A very similar definition was provided by the European Commission Recommendation 2011/696/EU of 18 October 2011 which states that the term nanomaterial should be understood to mean a natural, derived or manufactured material containing particles in the free state, aggregate or agglomerate, and in which, for at least 50 percent of the particles in the number size distribution, one or more external dimensions is between 1 nm and 100 nm. For the purpose of framing the notions of nanomaterials, see also Regulation 528/2012 of 22 May 2012 on the making available on the market and use of biocidal products, which defines nanomaterial as “an active substance or a non-active substance, whether natural or manufactured, containing particles in a free, aggregated or agglomerated state, and where, for at least 50 percent of the particles in the number size distribution, one or more external dimensions is between 1 nm and 100 nm” and Regulation 1223/2009 of 30 November 2009 on cosmetic products, which defines nanomaterial as any insoluble or biopersistent and intentionally manufactured material having one or more external dimensions, or an internal structure, measuring from 1 to 100 nm.

⁴ The characteristics of materials at the nanoscale level (less than 100 nm) are different from those of the same non-nanostructured materials. Properties characteristic of the nanoscale include properties related to the high specific surface area of the materials considered and/or physicochemical properties. In the nanoscale, the force of gravity is less important than the Van der Waals forces.

with cell membranes. These properties enable multiple application but can also be risky to consumer health and the environment.⁵

In other words, the microscopic size of nanoparticles alters the characteristics of substances from what is known at the macroscopic level, thereby increasing their toxicological potential. Scientists⁶ concerned with detecting such toxicological potential have distinguished between the following characteristics of nanoelements: 1) the great chemical reactivity; 2) the ability to pass through cell membranes; 3) the inability of the human immune system to recognise nanoparticles and thus activate defensive mechanisms; 4) the ability to cross the blood-brain and the blood-placenta barriers, depositing in organs and damaging health. However, these same characteristics also enable nanoparticles to be used effectively for beneficial purposes, such as, for example, to achieve the goal of combatting many oncological diseases by taking advantage of the ease with which nanoelements penetrate inside cells. Nanoparticles are also used to produce vaccines and to counteract the degenerative effects of neurological diseases. These are forms of nanomedicine that target substances to their specific site of action, reducing the side effects that more general drug therapies have on the body as a whole.

Regarding the use of nanomaterials in agriculture, it should be noted that nanoparticles can be used for the fertilisation of cultivated land. In addition, nanoparticles with antimicrobial properties can reduce the need for pesticides, while ensuring proper protection of crops from pathogens. The ability of some nanoparticles to enter hormone biosynthesis could promote greater crop resistance to diseases caused by fungi or bacteria, or even counteract the damaging effects of high temperatures or water scarcity. This would be a useful aid in combatting the negative consequences of climate change.

Technological innovation and nanomaterials research may also lead to fundamental achievements in combatting soil degradation and preserving biodiversity. This is important because we must remember that we are losing many plant species to those that are able to provide a higher yield, but

⁵ These properties allow for multiple uses but could also lead to new health hazards for consumers and the environment. See EFSA, *Guidance on risk assessment of nanoscience and nanotechnology applications within the human food chain*, May 2018; L. Leone, *Nanotecnologie e alimenti tra etica e diritto prospettive della regolazione nell'Unione europea*, "Glocalism Journal of Culture Politics and Innovation" 2014, no. 1–2, p. 3.

⁶ A. Elsaesser, C.V. Howard, *Toxicology of nanoparticles*, "Advanced Drug Delivery Review" 2012, vol. 64, no. 2, pp. 129–137.

increasing the quantity of production does not always correspond to maintaining the quality and nutritional intake.

Soil degradation and the loss of plant biodiversity are often accompanied by the loss of plants' ability to bind micronutrients and thus contribute to making foods that provide the correct nutrient intake for consumers. These negative effects could be countered with the use of nanoparticles that can maintain productions that ensure proper nutritional intake.

Nanotechnology can also offer numerous advantages in the agribusiness industry. In fact, nanoparticles can be used in packaging enabling the preservation of food and preserving its organoleptic qualities, but interactions with other substances would need to be more carefully evaluated and results could differ depending on the specific use. The examples of their use in packaging are numerous if we think of nanocelluloses⁷ or smart nanosensors capable of detecting environmental variations or the presence of contaminants which allow to know, whether a food can be consumed or not.⁸

The issue of the use of nanoparticles in agribusiness intersects a variety of problems regarding the tightness of regulations that do not require mandatory labeling of those ingredients that are found in very small percentages and remain below tolerance thresholds, raising unprecedented questions about the appropriateness of updating accidental food contamination profiles and even the definition of substances reasonably and intentionally present in production processes.

⁷ Microfibrillated cellulose has very useful thixotropic properties because it becomes viscous, depending on the variation of impressed stresses.

⁸ Among the most innovative nanotechnological materials in food preservation are the use of smart packaging materials that can detect the presence of microbes and other pathogens by counteracting their proliferation so as to slow down the perishability time of food. These are applications that gain prominence especially in policies to counter food waste because they allow safe consumption beyond the mere legal expiration date. In food refrigeration, the use of nano-silver particles with antimicrobial properties should be noted, while in agriculture nanosensors are being developed for pesticide detection, which play a very useful role in the certification of organic agricultural products because they make it possible to reveal the absence of even very low percentages of impermissible substances, as well as the use of nanofilters for irrigation that enable water purification. Nanosensors are also used to track the transport and storage of food ensuring full transparency of the production route. See: V. Sodano, M. Quaglietta, *Nanotecnologie e settore agroalimentare: applicazioni e quadro normativo*, "Agriregionieuropea" 2014, no. 36; S. Mura, G. Seddaiu, F. Bacchini, P. Roggero, G.F. Greppi, *Advances of Nanotechnology in Agro-Environmental Studies*, "Italian Journal of Agronomy" 2013, no. 8, p. 127.

2. Conflicting science and law: the model offered by the Asilomar Conference

Research in the field of nanotechnology and nanoparticles is closely connected with the ongoing debate on the relationship between science, technology, and law⁹ that requires constant updating of the issues involving sustainability, responsibility, and freedom. Regarding the role of law, among the questions that remain most evident, are those related to the relationship with scientific research, as it is unclear whether law should always maintain a neutral position or whether it should, to some extent, place itself in a relationship of true subordination to science or even whether another thesis that recognises a more prominent role aimed at guiding and, where appropriate, limiting scientific research and the use of innovations should prevail.¹⁰

Science and law adopt methodological paths that are inherently opposed and which could be summarised as primarily descriptive (science), and predominantly prescriptive (law). These differences concern not only the different epistemological status, but also the aims pursued and the language¹¹ adopted. As profoundly different realities that must co-exist, their relationship should be based on mutual respect and tolerance of each other's approaches, to be understood, as far as possible, always on an equal footing. This difficult relationship has many gray areas represented by technical standards, which should be interpreted as true unifying normative containers

⁹ M. Tallacchini, *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, "Rivista di filosofia del diritto" 2012, no. 2, p. 315. According to which, while the life sciences preceded biojuridical reflection, nanoscience developed "together" with "nano-law."

¹⁰ A. Di Lauro, *Mercato agroalimentare e innovazione tecnologica*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 782.

¹¹ In contrast, the opposite view is reiterated by those who argue that scientific language and legal systems must decline by following a common language, especially in the process of interpreting and adapting science to law (R. Feldman, *The role of science in law*, Oxford 2009, 4). The debate around the definition of nanomaterial represents one of the most obvious examples of the co-partnership of different epistemic communities, which has seen the interaction of institutions, research centers and numerous spaces of public consultation. About the topic discussed here, it should be remembered that the study of the complex regulatory process represents an effort to reconcile the requirements of regulatory language with the language of science. The concept of nanomaterial, to refer to a natural material containing particles of very small size, between 1 nm and 100 nm, has identified size as the general criterion for classification. The normative choice of finding a criterion for homogenising definitions around the nanoscale and especially around the concept of nano-size has thus enabled the adoption of a shared nomenclature, helping to smooth out epistemic differences between different knowledges. On this point see: M. Tallacchini, *Scienza e diritto...*, p. 326.

as opposed to partisan methodological choices. However, it is precisely in the preparation of technical standards that the greatest contrasts often occur.

In fact, regardless of which approach one wishes to follow, it must be noted that science, understood as a public expression of rationality, has always played a fundamental in legitimizing the production of legal norms.¹²

The debate is strongly conditioned by the mistrust that generally accompanies technological innovations and experimental results, although, from a historical perspective, there is no shortage of examples that can be recalled here that demonstrate the proper balance between the freedom of research and experimentation and the necessary precautions arising from the need to ensure the highest levels of public safety. In this regard, one example that may be useful to recall here concerns the debate around recombinant DNA technology. The scientific community had questioned the limits of experimentation and the need to suspend certain processes until the safety issues surrounding the development of this technology were addressed in a more coordinated manner.

It is well known that the debate over the limits of DNA research helped to design the regulatory framework that subsequently led to the 1975 Asilomar Conference in California. This conference involved numerous scientists, jurists, and physicians in determining a set of guidelines on the use of new technologies. A very similar process has also been adopted recently to address issues that have arisen around regulation in the field of Artificial Intelligence.¹³

The Asilomar Conference offered a model of self-regulation by the scientific community, helping to increase civil society's interest in biomedical research by avoiding the ideological barriers and the appearance of unreasonable regulatory bans, which very often accompany new experiments and which, in most cases, are generated more by unfounded collective fears than by scientific evidence.

¹² Y. Ezrahi, *The Descent of Icarus*, Cambridge, Mass. 1990.

¹³ In 2017, during the Beneficial AI Conference, organised by the Future of Live Institute, 23 principles on the development of Artificial Intelligence Regarding the field of nanotechnology, for the call for an Asilomar Conference in this area, see the reflections of: C. Tourmey, *An Asilomar for nanotech*, "Nature Nanotech" 2014, no. 9, pp. 495–496; M. Roco, W. Bainbridge (eds.), *Societal Implications of Nanoscience and Nanotechnology*, New York 2001; eadem, *Nanotechnology: Societal Implications II: Individual Perspectives*, New York 2007; F. Allhoff, P. Lin, J.H. Moor, J. Weckert, *Nanoethics: The Ethical and Social Implications of Nanotechnology*, Hoboken, NJ 2007.

In Europe, Regulation (EC) No 1907/2006 on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), also applies to nanomaterials, which are classified according to their properties and assessed with respect to potential health and environmental risks. The framework of authorisation and control, however, is more complex because it draws the expertise of multiple authorities. Thus, for the agri-food sector, EFSA must assess the safety of all food; therefore, any nanoparticles deemed hazardous to consumers' health cannot be marketed and used in the food sector.

Under the REACH Regulation,¹⁴ any substance manufactured in or imported into the European Union must be registered. In addition, manufacturers and importers of chemicals must declare any hazard to health and the environment, as well as provide information on how to control and contain these hazards to ensure their proper use.

In the United States, the Environmental Protection Agency (EPA) is responsible for nanomaterials and provides the specific guidelines under the context of the Toxic Substances Control Act (TSCA), but it should not be forgotten that the World Health Organization (WHO) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) are also developing international guidelines for the assessment and management of nanomaterials.

In Europe, despite the great interest in the development of nanotechnology, there continues to be a lack of an organic and comprehensive discipline. Many of the rules applied in this field are derived from other disciplines, such as EU Regulation 2015/2283, on novel foods, or EC Regulation 1333/2008 on food additives. In particular, the latter Regulation stipulates that a food additive that has been authorised but is subsequently made with different preparation methods or raw materials, including the modification of the size of the substances, using nanotechnology, makes it necessary to make a new assessment for the purpose of marketing, not being able to disregard the obligation of supplementation through additional data.

With the Recommendation of 7 February 2008,¹⁵ the European Commission adopted a Code of Conduct for responsible research in nanoscience

¹⁴ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC (OJ L 396, 30.12.2006, p. 1).

¹⁵ Recommendation 2008/345/EC of 7 February 2008, notified under C(2008) 424.

and nanotechnology. It is well known that in sources of European Union law, Recommendations do not have binding force, but the approved code of conduct is an important step toward shared directions that can guide scientific research in the future. The voluntary code of conduct aims to involve as many stakeholders as possible, ensuring the safe development and use of nanotechnology. It is an instrument that was approved, following a public consultation, and calls out seven general principles to be followed in nanoscience and nanotechnology research.

The principles are as follows:

1. Information and respect for fundamental rights: research activities must be understandable to the public, respect fundamental rights, and be disclosed and used in the interest of the welfare of people and society.

2. Sustainability: research activities must be safe, comply with ethical principles and contribute to sustainable development. Research is free, but experiments must be conducted without harming people, animals, plants and the environment.

3. Precaution: research activities should be carried out in accordance with the precautionary principle, ensuring the highest possible level of protection.

4. Inclusion: the management of research activities must be done in a transparent manner, ensuring that all stakeholders participate in decision-making processes.

5. Excellence: research activities must comply with the best scientific standards, including research integrity and good laboratory practices.

6. Innovation: the management of research activities should encourage maximum creativity, flexibility and planning capacity for innovation and growth.

7. Accountability: the researchers and research organisations involved must be responsible for the impact of their work on society, the environment, and people's health.

It is important to note that the Recommendation is not only addressed to member states, but has a general scope, involving employers and research funding bodies, researchers, and all those stakeholders participating in or interested in the development of the nanoscience and nanotechnology sector.

An additional source that needs to be mentioned is Regulation 1169/2011 which requires consumers to be informed whether purchased foods contain or consist of engineered nanomaterials. In fact, if such elements are present, it is mandatory to indicate in the list of components the name of the ingredient preceded by the prefix "nano" in parentheses.

3. The REACH Regulation, EFSA and ECHA controls

The Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) Regulation governs the manufacture, import and use of chemicals within the European Union. It stipulates that companies intending to manufacture or import chemicals in quantities above a certain threshold must register these substances with the European Chemicals Agency (ECHA), and provide detailed information on what are the risks to people's health. In some cases, additional data or safety measures may be required. In fact, the REACH Regulation allows for special restrictions on the manufacture, import, sale, and use of the most hazardous substances, and provides for the possibility of specific authorisations for companies.

The ECHA (European Chemicals Agency) is the European Union agency responsible for the enforcement of the REACH Regulation and, more generally, oversees managing the authorisation and control processes for chemicals. ECHA's main tasks may certainly include collecting information on chemicals produced or imported into the European Union and assessing their impact on the environment and human health. ECHA cooperates with national authorities in evaluating the data submitted by companies to determine whether the information rendered is to be considered sufficient or whether additional information needs to be provided to ensure safety and flag any health or environmental hazards. Chemical substances are classified according to hazard, and those of greatest concern, which require more extensive and careful monitoring are labeled as "substances of very high concern" (SVHC), based on their potential to harm health or the environment. When a substance is included in the list of SVHCs, companies must be specifically authorised to continue to manufacture and use such substances, with the understanding that ECHA may impose further restrictions on their manufacture, import, sale, or use.

The ECHA's function may also be relevant to the use of chemicals within the agricultural organisation due to the fact that this agency plays an important role in implementing the rules of Regulation (EC) 1272/2008, which aligned the classification and labeling of European chemicals with the GHS (Globally Harmonized System of classification and labeling of chemicals), as well as in implementing Regulation (EU) 528/2012 on the placing and use of biocidal products.

The tasks of the European Chemicals Agency (ECHA) and the European Food Safety Authority (EFSA) cover different areas (chemical industrial for ECHA and food for EFSA), but there may be inconvenient overlaps in

some circumstances. Indeed, while the specific areas of responsibility of these independent authorities focus on different aspects of risk assessment, on the other hand, both are concerned with ensuring the safety of citizens and the environment in the European Union.

By adopting different approaches, the analysis and research conducted on a given substance, respectively, could lead to different results, because the examinations to be carried out under REACH mainly focus on toxicological and environmental effects, including long-term exposure assessments, while EFSA's evaluations focus on risks in a context that is exclusively food safety.

Thus, a pesticide authorised for agricultural use and allowed by ECHA for certain exposure levels could instead be banned by EFSA when residues in food exceed safe limits for human consumption. Divergences could also relate to the setting of tolerability thresholds for a given substance, contributing to an opaque framework, despite the need for transparency that should always characterise consumer rights.

The results could also depend on different assessments of exposure levels, since EFSA's analysis focuses on residues in food, while ECHA's tasks also include measuring the degree to which workers tolerate the use of chemicals during production processes.

However, these opposing "interpretations" of the same phenomenon, which seem to contradict each other, are equally legitimate because they remain consistent and intended for different regulatory domains. This shows that the discipline of nanotechnology involves many different scientific and production areas that are difficult to regulate in a systematic way.¹⁶

4. Variability in experimental results and conflicting applications: the examples of graphene and titanium dioxide

The risk management of nanomaterials follows the traditional rules regarding the controls to be performed before marketing a product that is to be considered safe for consumers' health. However, the usual testing methods in this specific field are not always applicable at substances at the nanoscale

¹⁶ M. Tallacchini, *Scienza e diritto...*, p. 329. According to whom, in order to cope with the impossibility of an accomplished and systematic regulation on the subject of nanotechnology, an approach has been adopted through a network of heterogeneous legal instruments, with ethics played out as a soft connective tissue in a rarefied archipelago of hard rules.

have different sizes and unknown chemical and physical properties that affect their bioavailability and toxicity. For these reasons, potential health hazards are not easily detectable through traditional empirical assessment methods, because regardless their actual toxicity level determined in toxicology, the interaction of nanoparticles with human tissues and organs allows for greater penetration and easier absorption than macro forms of the same substances. This makes the results of laboratory tests highly variable and insufficiently reliable.

Furthermore, one must ask how the new rules¹⁷ that aim to modernise the regulation of producer liability considering technological developments and changes in product production and distribution chains will affect it. The question is whether the list of justifications for producer liability with reference to, for example, the exemption of development risk can be invoked without an update that considers the uncertainties of laboratory test which, in the field of nanoelements, often provide data that are inconsistent and contradictory.

More generally, it can be observed that the toxicity processes resulting from internalisation, that is, the introduction of a nanomolecule inside a cell, are difficult to measure with certainty and can vary considerably. Thus, some tests traditionally used in *in vitro* experiments have proven to be inadequate for nanoelements, producing human immune system responses that are completely opposite to those of testing the same macro substances.

Regarding the use of nanoparticles and nanotechnology in agriculture¹⁸ and in food production, numerous examples may certainly be given in addition to the reasoning already considered.

By way of example only, the experiments carried out on graphene¹⁹ and titanium dioxide may be mentioned. These materials may be considered nanomaterials when their particles have dimensions in the nanometer range (1 to 100 nm). In this case, titanium dioxide has different physical and chemical characteristics than larger particles.

¹⁷ The reference is certainly to EU Directive 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on product liability, which repealed Council Directive 85/374/EEC.

¹⁸ For a discussion of the use of nanotechnology and nanomaterials in agriculture see: S. Mura, G. Seddaiu, F. Bacchini, P.P. Roggero, G.F. Greppi, *Advances of Nanotechnology...*, pp. 127–140.

¹⁹ For the many properties and applications of graphene, see the studies by: M. Aliofk-hazraei, N. Ali, W.I. Milne, C.S. Ozkan, S. Mitura, J.L. Gervasoni (eds.), *Graphene Science Handbook: Applications and Industrialization*, Boca Raton 2016.

In the mind of Regulation (EU) 528/2012, fullerenes, graphene flakes²⁰ and single-walled carbon nanotubes with one or more external dimensions of less than 1 nm are considered nanomaterials. Carbon fibers are used as an additive of many materials to increase their strength and conductivity.

In the field of agriculture, the extremely thin thickness of graphene makes it particularly suitable for making molecular filters used to desalinate water.

The decision to focus on these two elements rather than a very wide range of further possible examples is justified by the fact that they represent two different and emblematic hypotheses of nanomaterials, which leads to the need to formulate opposite conclusions about their use, constituting paradigmatic cases for the discussion.

Studies on graphene have demonstrated the possibility of multifunctional uses destined to become increasingly prevalent in the future. In contrast, while there was initial enthusiasm for the extraordinary applications of titanium dioxide as a food additive, and in particular as an anti-caking agent (rubricated E171), a number of negative aspects have more recently emerged that are prompting greater caution and a reversal of the trend on the use of this substance.²¹ More specifically, in the European Union, the use of titanium dioxide (TiO₂) as a food additive (E171) has been criticised²² because of potential adverse health effects on consumers in the long term, while it continues to be used in the pharmaceutical industry as a coloring and coating agent in many drugs.²³ In food preparation, higher levels of

²⁰ Graphene is considered a super nanomaterial. It was isolated in 2004 from graphite and is the thinnest material so far available, consisting of a sheet of carbon atoms forming a hexagonal lattice. Among the most important characteristics of a graphene sheet are its high conductivity of heat and electricity, with performance that is superior to silicon and copper, respectively; remarkable mechanical strength, superior to that of steel; and high ductility and thinness.

²¹ EFSA, based on the data collected, stated in its May 6, 2021, opinion that the genotoxicity hazards of titanium dioxide cannot be ruled out and it cannot be considered as a safe food additive.

²² In fact, the succession of studies and trials for the application of titanium dioxide in food have been quite variable. In the past, titanium dioxide had been authorised as a coloring agent in certain foods in accordance with Annex II of EC Regulation 1333/2008. Subsequently, EU Regulation 2022/63 was passed, which intervened in the matter for a timelier update, after EFSA recommended new toxicological tests to establish the permissible daily intake, calling for a characterization of the particle size distribution and the percentage of nanoscale particles present of titanium dioxide used as a food additive, revising the maximum limits for toxic element impurities.

²³ In a document dated 8 September 2021, the European Medicines Agency (EMA) pointed out that, from a technical point of view, the substitution of titanium dioxide in authorised

caution are required and strict guidelines must be followed together with the application of the precautionary principle. Also evaluation of more specific safety data is needed.

However, this contradiction is explained not only by the fact that the controls and regulations regarding the use of substances in food and medicines differ, but also because of the stated inability of the EMA (European Medicines Agency) to find viable alternatives as substitutes.

Closely related to this reflection is then the issue of the declaration of toxicity of a substance that could be outlawed, as of a certain point in time, allowing companies to dispose of and sell products, since the volume of the products concerned and the global supply chains, imply that the immediate substitution of a specific element used in the production industry, could cause economically unsustainable negative effects on the Union market. This reasoning is explicitly referred to in recital 15 of Regulation (EU) 2022/63 regarding the food additive titanium dioxide, in the part concerning the substitution of this element in authorised medicinal products. In other words, there could be situations where reformulation of each individual product would take a very long time for global supply chains. Thus, from the standpoint of the economic analysis of the law, despite scientific findings, an element considered hazardous to health could equally remain provisionally on the list of authorised additives, pending the development of suitable alternatives that could replace it. In the case of titanium dioxide, which can be examined as an illustrative situation of this problem, without prejudice to the pharmaceutical industry's duty to make all possible efforts to accelerate research and development of possible alternatives to be used as replacements, this criterion was the basis for the decision to continue to allow the sale of medicines containing titanium dioxide.

In the food sector, on the other hand, the feasibility of possible substitution was considered more easily feasible. However, even in that different production sector, the Commission assessed the market impact and the quality, safety, and effectiveness of the ban against the costs of production and organisation of agri-food companies. For this reason, without prejudice to the removal from the EU list of food additives for use, Regulation (EU) 2022/63 identified a transitional period for the full entry into force of the measure, indicating a time frame within which products containing this element may

medicines would require very complex examinations and bioequivalence studies. In addition, considering the wide scope of use of this excipient in the pharmacological industry, any substitution in the field of drug preparation would cause worrying shortages in the European market for essential medicines.

continue to remain on the market, subject of course to the minimum shelf life or expiration date of the packaging.

Well, these two examples represent how difficult it is to find definitive general rules for substances with very different specific characteristics. Thus, while legally falling into the same regulatory category, because from the perspective of legal definitions these chemical substances are counted as “nanoelements,” they inevitably need a more precise degree of refinement in their regulation. At the same time, this reflection must prompt a more flexible articulation of the debate on the subject, sifting through all the aspects involved, without slowing down research that must be guided and supported by law.

One is faced with the need for legal regulation that can function differently in relation to individual compartments, establishing good practices and useful pointers for future legislation. In a highly fragmented framework that is difficult to interpret because it is driven by uncertain empirical results, the path that has dominated European legislative choices to date is based essentially on the application of the precautionary principle. This principle continues to be an indispensable tool, but the most up-to-date thinking on the use of nanoparticles and nanotechnology seems to reiterate more strongly the need to develop regulatory hybrids that can generate heterogeneous legal instruments depending on the specific areas of application. These new forms of normativity in areas dominated by science and technology include definitions, prohibitions, and authorisations, which may change depending on the specific contexts, and it is for this reason that processes and materials that are unsuitable in one area of application may come in handy for other forms of use.

In this context, the requirements specified in the 2018 document, “Guidance on risk assessment of the application of nanoscience and nanotechnologies in the food and feed chain,” continue to be key.

In conclusion, there is an enormous difficulty in regulating normatively, through general rules, products that are completely unknown or only partially known. Faced with the structural limitations of *hard law* mechanisms, most correct approach seems to necessarily postulate the use of *soft law* regulatory sources that can function even in the face of a high degree of indeterminacy in the scientific and technological data collected.²⁴

²⁴ T.F. Malloy, *Soft Law and Nanotechnology: a Functional Perspective*, “Jurimetrics. The Journal of Law, Sciences & Technology” 2012, vol. 52, no. 3, pp. 347–358; K.W. Abbott, G.E. Marchant, E.A. Carley, *Soft Law Oversight Mechanisms for nanotechnology*, “Jurimetrics. The Journal of Law, Sciences & Technology” 2012, vol. 52, no. 3, pp. 279–312.

BIBLIOGRAPHY

- Abbott K.W., Marchant G.E., Carley E.A. (2012), *Soft Law Oversight Mechanisms for nanotechnology*, "Jurimetrics. The Journal of Law, Sciences & Technology" vol. 52, no. 3.
- Aliofkhazraei M., Ali N., Milne W.I., Ozkan C.S., Mitura S. & Gervasoni J.L. (eds.) (2016), *Graphene Science Handbook: Applications and Industrialization*, Boca Raton.
- Brazell L. (2012), *Nanotechnology Law. Best Practices*, Alphen aan den Rijn.
- Di Lauro A. (2024), *Mercato agroalimentare e innovazione tecnologica*, in: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (eds.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano.
- Elsaesser A., Howard C.V. (2012), *Toxicology of nanoparticles*, "Advanced Drug Delivery Review" vol. 64, no. 2.
- Ezrahi Y. (1990), *The Descent of Icarus*, Cambridge, Mass.
- Leone L. (2014), *Nanotecnologie e alimenti tra etica e diritto prospettive della regolazione nell'Unione europea*, "Glocalism Journal of Culture Politics and Innovation" no. 1–2.
- Leone L. (2016), *Nanotecnologia (applicazione nella produzione di alimenti) – Nanotechnology (application in food production)*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione civile: Aggiornamenti*, Torino.
- Malloy T.F. (2012), *Soft Law and Nanotechnology: a Functional Perspective*, "Jurimetrics. The Journal of Law, Sciences & Technology" vol. 52, no. 3.
- Mura S., Seddaiu G., Bacchini F., Roggero P.P., Greppi G.F. (2013), *Advances of Nanotechnology in Agro-Environmental Studies*, "Italian Journal of Agronomy" 2013, no. 8.
- Prete F. (2023), *Nanofoods*, in: L. Costato, F. Albisinni (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano.
- Roco M., Bainbridge W. (eds.) (2001), *Societal Implications of Nanoscience and Nanotechnology*, New York.
- Roco M., Bainbridge W. (eds.) (2007), *Nanotechnology: Societal Implications II: Individual Perspectives*, New York.
- Salvi L. (2017), *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'Unione Europea. Profili di legittimità e accountability*, Naples.
- Sirsi E. (2003), *Biotechnologie in agricoltura. Profili giuridici*, Pisa.
- Sodano V., Quaglietta M. (2014), *Nanotecnologie e settore agroalimentare: applicazioni e quadro normativo*, "Agriregionieuropea" no. 36.
- Tallacchini M. (2012), *Scienza e diritto. Prospettive di co-produzione*, "Rivista di filosofia del diritto" no. 2.
- Tourmeay C. (2014), *An Asilomar for nanotech*, "Nature Nanotech" no. 9.

VITOR ABRAHÃO

University of São Paulo, Brasil
e-mail: vitorabrahao@usp.br
ORCID: 0009-0009-2111-5812

FLÁVIA TRENTINI

University of São Paulo, Brasil
e-mail: trentini@usp.br
ORCID: 0000-0001-9060-6986

Challenges and opportunities for Brazilian coffee cultivation arising from EU Regulation 2023/1115 (EUDR)

Sfide e opportunità per la coltivazione del caffè in Brasile
ai sensi del Regolamento UE 2023/1115 (EUDR)

EU Regulation 2023/1115 (EUDR) stipulates that in order to enter the European Union, commodities such as cattle, palm oil, soy, timber, cocoa, rubber and coffee as well as their respective products will have to come from deforestation-free areas. As the world's largest coffee producer, Brazil is likely to be one of the countries that will be most affected by the EUDR. The article analyses the implications of the regulation for coffee cultivation in Brazil, comparing the controversial issues that have arisen in the sector. It has been found that the main legal aspects related to the EUDR and the Brazilian coffee sector include the concept of the forest, the role of cooperatives in relation to the definition of operators and traders, the differentiated due diligence regime for small and medium-sized enterprises and the risk criteria for coffee production.

Keywords: coffee cultivation, deforestation, EUDR, coffee agro-industrial system, Brazilian agriculture

Il regolamento UE 2023/1115 (EUDR) impone che merci quali bovini, olio di palma, soia, legname, cacao, gomma, caffè e i loro derivati provengano da aree prive di deforestazione per poter essere immessi sul mercato nell'Unione europea. Considerando che il Brasile è il maggior produttore mondiale di caffè, questo Paese potrebbe risultare particolarmente colpito dall'applicazione dell'EUDR. In tale contesto, gli autori esaminano le possibili implicazioni del regolamento per la coltivazione del caffè in Brasile, comparando le questioni controverse emerse nel settore. Alla fine, essi affermano che gli aspetti giuridici principali connessi all'EUDR e al settore brasiliano del caffè riguardano la definizione di foresta; il ruolo delle cooperative in relazione alla qualifica di operatori economici e commercianti; l'adozione di un sistema differenziato di dovuta diligenza per le piccole e medie imprese; nonché i criteri di rischio per la produzione di caffè.

Parole chiave: coltivazione del caffè, deforestazione, EUDR, sistema agroindustriale del caffè, agricoltura brasiliana

Introduction

Deforestation has decreased considerably since the last decade of the past century, but it continues apace: between 1990 and 2020, around 420 million hectares of forests were degraded worldwide.¹ Livestock farming is one of the main contributors to this,² while agriculture itself is responsible for 80% of deforestation in tropical climate zones.³

The European Union (EU) is the second largest importer of commodities sourced from deforested areas⁴ and therefore one of its first initiatives to promote sustainable forest management was the Forest Law Enforcement, Governance & Trade (FLEGT), introduced in the mid-2000s. In the following decade, the European Parliament adopted the European Union Timber Regulation (EUTR) under EU Regulation 2010/995, establishing guidelines to prevent the importation of illegally logged timber and its by-products.⁵

Recently, the EU has demonstrated determination to reduce its impact on global deforestation and forest degradation through the European Union Deforestation Regulation (EUDR) under Regulation 2023/1115. It establishes measures to restrict the importation of high-risk commodities, in particular cattle, palm oil, soybeans, timber, cocoa, rubber, coffee and their products.⁶

¹ P. Corona, V. Di Stefano, A. Mariano, *Knowledge gaps and research opportunities in the light of the European Union Regulation on deforestation-free products*, “Annals of Silvicultural Research” 2023, vol. 48, no. 2, p. 1.

² SEEG, *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970–2021*, 2023, <https://energiaambiente.org.br/produto/analise-das-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-e-suas-implicacoes-para-as-metas-climaticas-do-brasil-1970-2021> [accessed on 7.01.2024], p. 8.

³ F. Pendrill et al., *Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation*, “Science” 2022, vol. 377, no. 6611, eabm9267, p. 2.

⁴ WWF, *Stepping up? The continuing impact of EU consumption on nature worldwide*, 2021, <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/stepping-up-the-continuing-impact-of-eu-consumption-on-nature-worldwide.pdf> [accessed on 23.06.2024], p. 3.

⁵ L. Berning, M. Sotirov, *Hardening corporate accountability in commodity supply chains under the European Union Deforestation Regulation*, “Regulation & Governance” 2023, vol. 17, p. 6.

⁶ S.V. Reijn, *A Qualitative Cross-sectional Study: from EU timber regulation to EU deforestation-free products regulation* (master’s thesis), Rijksuniversiteit Groningen, 2022, p. 6.

According to the data from the European Commission, the European consumption of these commodities and products accounts for 19% of all tropical deforestation.⁷

Brazil's exports, due to its prominent role as an international agro-exporter, may be highly impacted by the EUDR. In 2023, Brazil exported roughly €8.5 billion in cattle, €16 million in palm oil, €57 billion in soybeans, €3 billion in wood, €350 million in cocoa and chocolate, €1.4 billion in rubber, and €6.6 billion in coffee.⁸ As a result, Brazilian agribusiness ended the year with an accumulated surplus of €157.43 billion, accounting for 49% of Brazil's total exports during the year.⁹

Despite the importance of all the commodities covered by the EUDR for Brazil, we limit our research to the effects of the European regulation on Brazilian coffee cultivation. The reason for this is twofold: a) coffee is Brazil's most exported product to the EU among those listed in the EUDR; and b) unlike other commodities covered by the EUDR, there was no prior specific regulation in the EU on coffee that aimed at combating deforestation.¹⁰ Therefore, our objective is to analyze the opportunities for Brazilian coffee cultivation under the EUDR, as well as to highlight the key controversial legal questions surrounding it.

1. Methodology

We use an Integrative Literature Review (ILR) and a Documentary Research (DR). The ILR involves a planned literature search with explicit criteria, similar to a systematic review. However, the ILR aims to analyze

⁷ European Commission, *Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market*, 2021, https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/SWD_2021_326_1_EN_impact_assessment_part1_v4.pdf [accessed on 1.12.2024], p. 17.

⁸ Comex Stat, 2024, <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral> [accessed on 23.06.2024].

⁹ *Exportações do Agronegócio Fecham 2023 com US\$ 166,55 Bilhões em Vendas*, 2024, <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agronegocio-fecham-2023-com-us-166-55-bilhoes-em-vendas> [accessed on 23.06.2024].

¹⁰ We believe that the EUDR may have a greater impact on the coffee supply chain compared to other sectors addressed in the Regulation. Unlike cattle (EU Regulation No. 2017/625), soy and palm oil (EU Directive No. 2018/2001), timber (EUTR), and rubber (EU Directive No. 2009/28), for instance, there was no prior European regulation specifically aimed at combating deforestation on coffee growing. Cf. F. Trentini, *O Desafio Ambiental do Comércio Internacional: o made in UE para os produtos agrícolas entre a Diretiva RED (2001/2018) e o Regulamento EURD (2023/1115)*, "Anuais do XVI Congresso Mundial de Direito Agrário" 2024, pp. 10–11.

a smaller number of articles, but with greater analytical depth and without the need to use statistical analyses.¹¹ In addition, the ILR is structured in six phases: 1) identification of the topic and elaboration of guiding questions; 2) establishment of inclusion and exclusion criteria for the literature; 3) definition of the information to be categorized; 4) evaluation of the studies included in the review; 5) interpretation of the results; 6) presentation of the synthesis of knowledge.¹² To support our research, we looked for scientific articles in the Scopus database, where only nine articles matching our search string had been identified.¹³

We found that 44.44% of the articles discuss the EUDR and its influence on the domestic legislation of EU partner countries, limiting their examination to mere conceptual aspects of the Brussels Effect,¹⁴ without delving into specific case studies. We also noticed that, among the commodities covered by the EUDR, soy and wood were the only ones to receive particular focus in the articles. Thus, there were no specific papers dedicated to cattle, palm oil, cocoa, rubber or coffee.

In contrast, the DR served as a supplementary methodology, in this case using the official data from the European and Brazilian authorities. Our choice of the DR is justified by two main purposes: first, to identify the potential financial impacts of the EUDR for the EU and its economic

¹¹ G.V. Chueke, M. Amatucci, *Métodos de Sistematização de Literatura em Estudos Científicos: bibliometria, meta-análise e revisão sistemática*, “Internext” 2022, vol. 17, no. 2, p. 2.

¹² M.T. de Souza, M.D. da Silva, R. de Carvalho, *Revisão integrativa: o que é e como fazer*, “Einstein” 2010, vol. 8, no. 1, pp. 104–105.

¹³ We used the search string “EUDR” or “Regulation 2023/1115” or “Regulation 1115/2023” or “EU 2023/1115” or “EU 1115/2023” in the Scopus database on April 8, 2024. Due to the low number of results, we chose not to develop additional inclusion and exclusion criteria, proceeding with a full-text review of all selected documents.

¹⁴ The Brussels Effect refers to a form of unilateral regulatory globalization, in which norms originating from the European jurisdiction influence economic activities worldwide. This effect can manifest itself in two ways: *de facto* and *de jure*. The *de facto* Brussels Effect occurs when large companies voluntarily adjust their operational and production practices to align with the regulatory standards established by the European Union. On the other hand, the *de jure* Brussels Effect arises when foreign governments voluntarily adopt and implement European regulations, often due to lobbying efforts by major companies that have adapted their practices to meet the standards of the EU. Cf. A.F. Trevizan, *Exploring The Brussels Effect: the European Union’s impact on Brazilian forestry policies*, “Revista de Direito da Faculdade de Direito de Viçosa” 2024, vol. 16, no. 1, p. 12; M.G.B. Lima, A. Schilling-Vaccaflor, *Supply Chain Divergence Challenges a Brussels effect from Europe’s Human Rights and Environmental Due Diligence Laws*, “Global Policy” 2023, vol. 15, no. 1, p. 2.

partners; and second, to assess the commodities most affected by the new European standard within the Brazilian context.

To estimate the consequences of the EUDR for the EU and its economic partners, we relied on the European Commission's Access2Markets database.¹⁵ This platform enables the filtering of EU exports and imports using Harmonized System (HS) Codes, a numerical standard for classifying traded products comparable to the Mercosur Common Nomenclature (NCM). The EUDR explicitly specifies the HS Codes for the commodities and products it regulates.

We selected the EU's 2023 import data for all HS Codes related to cattle, palm oil, soybeans, wood, cocoa, rubber, coffee, and their products. Moreover, we compiled the 2023 imports by country to identify extra-EU states potentially susceptible to the effects of the EUDR. We identified the United States (representing 16.81% of European imports of these commodities and products); Brazil (13.86%); Indonesia (10.62%); Côte d'Ivoire (7.63%); Malaysia (5.67%); Ukraine (5.14%); Switzerland (4.175); Vietnam (3.21%); the United Kingdom (3.16%); and Ghana (2.11%) as the extra-EU countries most susceptible to the effects of the EUDR.

We also aimed to evaluate the impacts of the EUDR on Brazil, with a particular focus on the coffee Agro-Industrial System (AGS). To this end, we utilized the Comex Stat database,¹⁶ maintained by the Brazilian Ministry of Development, Industry, Trade and Services.¹⁷ By inputting the respective codes into Microsoft SQL Server, we generated spreadsheets correlating Brazilian exports of cattle, palm oil, soybeans, timber, cocoa, rubber, coffee and their products.¹⁸

Among the commodities and products covered by the EUDR, coffee stood out as Brazil's primary export to the EU in 2023, with 24.99% of its coffee exports destined for the European market. It was followed by timber

¹⁵ European Commission, *EU trade statistics (excluding United Kingdom)*, Access2Markets, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/statistics> [accessed on 23.06.2024].

¹⁶ Comex Stat, <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home> [accessed on 23.06.2024].

¹⁷ We compiled data on all Brazilian exports for the 2023 financial year and integrated it into Microsoft SQL Server for better processing, as the data exceeded the row limit supported by Microsoft Excel. We filtered the export information for each of the NCM codes related to the commodities covered under the EUDR.

¹⁸ From this dataset, we filtered the columns "VL_FOB," representing the total value of the operation in US dollars (USD), and "CO_PAIS," representing the destination of the commodities. These two columns were correlated to identify the percentage of Brazilian exports destined for EU member countries, by NCM, compared to the total operations, as shown in Table 1.

Table 1. Brazilian exports in 2023

Commodities/products	Total exports	Exports to the EU
	in €	
Cattle	9,295,439,546.65	366,385,397.05
Palm oil	16,687,892.85	1,003,707.30
Soybeans	61,519,811,967.60	6,746,603,000.55
Timber	3,245,895,549.15	487,470,999.60
Cocoa and chocolate	354,325,445.35	9,503,374.40
Rubber	1,515,903,524.00	48,496,552.85
Coffee	6,983,272,546.65	1,745,055,582.35

Source: own elaboration based on the European Commission's Access2Markets and Comex Stat databases.

(15.02%), soy (10.97%), palm oil (6.01%), cattle (3.94%), rubber (3.20%) and, finally, cocoa and chocolate (2.68%).

We observed that economic relations between Brazil and the EU play a key role in the coffee trade, a commodity likely to be the most affected by the EUDR in Brazil. With this being the case, the following sections will discuss the legal issues that require special attention to maintain o Brazil's competitiveness in the European market.

2. Controversial legal issues for Brazilian coffee cultivation before the EUDR

The EUDR states that relevant commodities cannot enter EU markets unless they are deforestation-free, have been produced in accordance with local legislation, and are accompanied by a due diligence declaration.¹⁹ According to Article 2(13) of the EUDR, deforestation is defined as the conversion of forest to agricultural use, whether caused by anthropogenic activity or not.²⁰ Furthermore, Article 2(13) sets out the date 31 December 2020 as the cutoff date for the legal definition of deforestation, meaning that

¹⁹ S.E.M. Oliveira et al., *The European Union and United Kingdom's deforestation-free supply chains regulations: Implications for Brazil*, "Ecological Economics" 2024, vol. 17, p. 2; A.B. de Moura, C. Lerin, B.M. Santos, *Impactos extraterritoriais do Regulamento (EU) 2023/1115: a proibição da comercialização de matérias primas e produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal*, "Revista de Ciências do Estado" 2023, vol. 8, no. 2, p. 12.

²⁰ "For the purposes of this Regulation, the following definitions apply: [...] 3. 'deforestation' means the conversion of forest to agricultural use, whether human-induced or not" (Regulation No 2023/115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain

commodities produced on land deforested after this date will be prohibited from entering the European market.²¹

Due diligence systems establish auditing processes to understand the actual and potential implications of corporate activities on human rights, as well as to monitor and address them.²² The EUDR requires that the due diligence contains all relevant information describing the transaction between the trader or operator and the producer at the start of the supply chain.²³ Similarly, it will cover risk management to assess and mitigate risks involved between deforestation and the trading of commodities to the EU.²⁴

There are three potential scenarios for monitoring the compliance of due diligence with EU standards. The first involves environmental traceability: QR codes or barcodes can be assigned to batches of commodities produced in the same region to track the supply chain. The second scenario entails European authorities visiting the commodities' place of origin to verify that the products do not come from deforested areas. Lastly, the third scenario relates to the accreditation of certifications recognized by the EU as a means of verifying the legality of due diligence.²⁵

In our examination of the literature, we identified several legal issues that could present challenges for the application of the EUDR's due diligence requirements in Brazil. In the following subsections, we will outline the primary controversial legal issues highlighted through our study of the

commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation No 995/2010, OJ L 150, 9.06.2023, pp. 206–247).

²¹ “For the purposes of this Regulation, the following definitions apply: [...] 13. ‘deforestation-free’ means: (a) that the relevant products contain, have been fed with or have been made using, relevant commodities that were produced on land that has not been subject to deforestation after 31 December, 2020; and (b) in the case of relevant products that contain or have been made using wood, that the wood has been harvested from the forest without inducing forest degradation after 31 December, 2020” (Regulation No 2023/115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation No 995/2010, OJ L 150, 9.06.2023, pp. 206–247).

²² N.S. Mattos, *A due diligence em direitos humanos e a responsabilidade social corporativa: duas faces da mesma moeda?*, in: A.C.T. Moreira, C.B.A. Bertazzoli, D.A. Pamplona (red.), *Atividade Econômica e Direitos Humanos*, São Paulo 2020, p. 44.

²³ By supply chain, we mean the entire network of entities, individuals, and processes involved in the production and delivery of a product or service to the end customer.

²⁴ M. Köthke, M. Lippe, P. Elsasser, *Comparing the Former EUTR and Upcoming EUDR: some implications for private sector and authorities*, “Forest Policy and Economic” 2023, vol. 157, p. 2.

²⁵ S.V. Reijn, *A Qualitative Cross-sectional Study...*, pp. 20–21.

EUDR and the selected literature. These include the concept of forest, the role of cooperatives, the differentiated due diligence regime for small and medium enterprises (SMEs), and the risk criteria for coffee production.

3. EUDR criteria for defining forest and its relationship with the concept of deforestation

Understanding the concept of deforestation requires first defining what constitutes a forest. In this context, Article 2(4) of the EUDR defines it as: “land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 metres and a canopy cover of more than 10%, or trees able to reach those thresholds in situ, excluding land that is predominantly under agricultural or urban land use.”²⁶ This definition aligns with the meaning of forest used in the Global Forest Resources Assessment of the Food and Agriculture Organization of the United Nations.²⁷

The EUDR is scheduled for review one year after its entry into force to perhaps expand the its scope to “other wooded areas.” A second review, planned for two years after its implementation, will consider extending the concept of a forest to encompass other ecosystems beyond “other wooded areas.”²⁸ While future conceptual changes are possible, the current framework raises concerns for countries experiencing deforestation in biomes where medium or large trees are not predominant.

Brazil is a country with the second-largest area of forest in the world, with 497 million hectares of forest cover.²⁹ In spite of the preponderance of tree vegetation in the Amazon Rainforest and Atlantic Rainforest, Brazil is also characterized by four other biomes: Caatinga, Cerrado, Pampa and Pantanal. Nevertheless, the concept of forest covered by Article 2(4) of the EUDR excludes large portions of these biomes, restricting its applicability in regions where deforestation is increasing.

Brazilian coffee AGS is concentrated in the Atlantic Rainforest and Cerrado biomes. Data from 2017 indicate that 654,023 hectares (ha) of coffee

²⁶ Regulation No 2023/115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation No 995/2010 (OJ L 150, 9.06.2023, pp. 206–247).

²⁷ FAO, Forest Resources Assessment Working Paper 188, 2018, <https://www.fao.org/3/I8661EN/i8661en.pdf> [accessed on 23.06.2024], p. 10.

²⁸ S.E.M. Oliveira et al., *The European Union...*, p. 2.

²⁹ A.B. de Moura et al., *Impactos extraterritoriais...*, p. 8.

were grown in the Atlantic Rainforest; 344,076 ha in the Cerrado; 8,542 ha in the Caatinga; and 186 ha in the Amazon Rainforest. Of the total coffee planted in Brazil and exported to the EU in 2017, 66.34% originated from Atlantic Rainforest regions; 32.51% from the Cerrado; and 1.15% from the Caatinga. The Cerrado biome accounted for approximately one-third of all coffee exports to the European market.³⁰

According to Tasso Azevedo et al., 74% of the Cerrado does not fall under the FAO definition of forest and, by extension, is excluded from the EUDR's definition.³¹ Most of the Cerrado areas involved in coffee trade relations between Brazil and the EU may not be classified as prohibited deforestation regions. This exclusion is due to the biome's vegetation, which consists primarily of low, twisted trees, shrubs, and grasses that do not meet the criteria outlined in Article 2(4) of the EUDR. It concerns, as the Cerrado is currently, the biome most heavily impacted by deforestation driven by agricultural and livestock farming in Brazil.³²

We believe that the definition of forest outlined in the EUDR could have unintended consequences for Brazilian coffee cultivation. While it has the potential to reduce deforestation in biomes such as the Atlantic Rainforest, where much of the flora aligns with the definition in Article 2(4) of the EUDR, it may inadvertently increase deforestation rates in the Cerrado. Likewise, revising the regulation is crucial to prevent leakage and ensure holistic environmental conservation in Brazil's coffee production.³³

The concepts of forest and deforestation defined in the EUDR have extra legal implications for Brazil's coffee sector, since its provisions are not aligned with Law No. 12.651/2012 (Brazilian Forest Code). Brazilian legislation permits legal deforestation, as long as the *Reserva Legal* (RL) and *Área de Preservação Permanente* (APP) requirements are respected. In contrast, the EUDR prohibits any type of deforestation, disregarding the authorizations granted under Law No. 12.651/2012.³⁴

³⁰ Trase, Brazil Coffee Supply Chain, 2017, https://trase.earth/explore/supply-chain/brazil/coffee?chartType=sankey&year=2017&indicator=land_use&dimension=biome&dimension=economic_bloc&economic_bloc=EUROPEAN+UNION [accessed on 23.06.2024].

³¹ T. Azevedo et al., *Potential impacts of due diligence criteria on the protection of threatened South American non-forest natural ecosystems*, 2022, https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/08/Nota_Tecnica_UE_07.07.2022.pdf [accessed on 23.06.2024], p. 17.

³² Ibidem, p. 21.

³³ By leakage, in this context, we mean the transfer of deforestation pressure to areas not covered by the current definition of forest established by the EUDR.

³⁴ A.B. de Moura et al., *Impactos extraterritoriais...*, p. 20.

Article 3 (II) of Law No. 12.651/2012 defines APP as a protected area, whether or not covered by native vegetation, that serves the environmental functions of preserving water resources, landscapes, geological stability, and biodiversity, facilitating the gene flow of fauna and flora, protecting the soil, and ensuring human well-being. In turn, Article 3 (III) defines RL as a part of a property designated for the sustainable use of natural resources, the rehabilitation of ecological processes, and the shelter and protection of fauna and flora. Every Brazilian rural property must maintain area of native vegetation as both a RL and APP, with deforestation permitted only if the minimum percentages established by the legislation are respected.³⁵

In addition to the provisions for legal deforestation, Article 3 (IV) of Law No. 12.651/2012 introduces the concept of a consolidated area, defined as rural property with anthropic occupation prior to 22 June 2008. The primary implication of this definition is outlined in §4, Article 59 of Law No. 12.651/2012,³⁶ which exempts owners and possessors of consolidated areas from environmental liability for infractions committed before the cutoff date established in Article 3 (IV). In other words, Brazilian landowners are not held accountable for illegal deforestation that occurred prior to 22 June 2008.

The EUDR and the Brazilian Forest Code adopt different approaches to banning deforestation. The EUDR prohibits all deforestation, regardless of its legality, on condition that it occurred after 31 December 2020. Nevertheless, Law No. 12.651/2012 a) recognizes the possibility of legal deforestation, provided the preservation rates for RL and APP on rural properties are respected; and b) does not impose liability for illegal deforestation in consolidated areas, including cases where vegetation suppression may have

³⁵ Lei No 12.651 de 25 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis Nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis Nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória No 2.166–67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências (Diário Oficial da União de 28.05.2012).

³⁶ “§ 4º During the period between the publication of this Law and the expiration of the deadline for the interested party’s enrollment in the PRA, and while the commitment agreement is being fulfilled, the owner or possessor cannot be fined for infractions committed before July 22, 2008, related to the irregular removal of vegetation in Areas of Permanent Preservation, Legal Reserves, and restricted use areas” (Lei No 12.651 de 25 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis Nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis Nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória No 2.166–67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências, Diário Oficial da União de 28.5.2012).

exceeded the minimum RL and APP thresholds. From this perspective, the EUDR criteria will prevail over those of Law No. 12.651/2012 for Brazilian parties seeking to export to the EU.

4. Role of cooperatives in relation to the definitions of operators and traders set out in the EUDR

Within Brazilian agriculture, 77% of rural establishments meet the legal definition of family farming, which covers around 80.9 million hectares of land.³⁷ Their leading role is also confirmed when analyzed from the perspective of the coffee AGS. Based on the data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics,³⁸ of the 136,611 agricultural establishments that produced coffee in 2017, 105,936 were run by family farmers, representing 77.54% of the total.

In the Brazilian legal system, a family farmer is defined as an agricultural producer who operates in rural locations and fulfills the following criteria: (i) the property has an area of less than or equal to four fiscal modules; (ii) predominantly family labor is used in economic activities; (iii) the minimum family income percentages established by the Government are observed; and (iv) the operations are managed by the family. Furthermore, Law No. 11.326/2006 broadens the concept of family farming to include foresters, aquaculture producers, extractivists, fishermen, indigenous peoples, and members of quilombola communities who adhere to those criteria.³⁹

Although family farmers represent a heterogeneous segment, with modernized producers coexisting alongside more traditional ones facing financial challenges, they remain in a vulnerable position when compared to major Brazilian agribusinesses.⁴⁰ Consequently, family farmers usually organize

³⁷ IBGE, *Resultados Definitivos da Agricultura Familiar*, 2017, https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadoAGSro/pdf/agricultura_familiar.pdf [accessed on 7.01.2024].

³⁸ IBGE, *Censo Agropecuário de 2017*, 2017, <https://apisidra.ibge.gov.br/values/t/6769/n1/all/v/183/p/all/c829/46302,46303,46304/c218/46502/c12440/112888> [accessed on 7.01.2024].

³⁹ Lei No 11.326 de 24 de julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Diário Oficial da União de 25.07.2006).

⁴⁰ V.A.C. Alves, F. Trentini, *Contratos de Transação de Crédito e a Democratização do Mercado Voluntário de Carbono para a Agricultura Familiar*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2024 (in print).

themselves into cooperatives⁴¹ aimed at reducing individual transaction costs associated with agricultural activities.⁴² As a result, cooperatives have become key players in the Brazilian coffee sector, accounting for 48% of Brazil's coffee production in 2016⁴³ and managing 58.51% of coffee-growing areas in the state of São Paulo between 2007 and 2008.⁴⁴

Typically, the Brazilian coffee AGS begins with the producer, often a family farmer, who cultivates the commodity and delivers it to cooperatives after harvest. Cooperatives serve as intermediaries between the producers at the start of the supply chain and the coffee importers, providing family farmers with access to a structured sales platform and sharing a portion of the profits from their operations.

⁴¹ According to Article 4 of Brazilian Law No. 5.764/1971, cooperatives are defined as associations of individuals with their own legal form and nature, of a civil nature, not subject to bankruptcy, established to provide services to their members. They are distinguished from other types of associations by the following characteristics: I – voluntary membership, an unlimited number of members, except when technical limitations prevent the provision of services; II – variability of share capital represented by participation quotas; III – limitation on the number of capital quotas per member, with the possibility of establishing proportionality criteria if deemed more appropriate to achieve the cooperative's objectives; IV – non-transferability of capital quotas to third parties outside the cooperative; V – singularity of voting rights, with central cooperatives, federations, and confederations of cooperatives, except those engaged in credit activities, having the option to adopt proportionality criteria; VI – quorum for General Assembly meetings and decisions based on the number of members, not the amount of capital; VII – Distribution of net surplus from operations in proportion to the transactions conducted by each member, unless otherwise decided by the General Assembly; VIII – indivisibility of the Reserve and Technical, Educational, and Social Assistance funds; IX – political neutrality and non-discrimination based on religion, race, or social status; X – provision of assistance to members and, when stipulated in the bylaws, to cooperative employees; XI – membership area limited to the possibilities of meeting, controlling, conducting operations, and providing services (Lei No 5.764 de 16 de dezembro de 1971, define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências, Diário Oficial da União de 20.12.1971).

⁴² V.A.C. Alves, “*Minha terra não tem mais palmeira e nem sabia a cantar*”: elementos contratuais voltados à democratização do mercado voluntário de carbono para a agricultura familiar (senior thesis), University of São Paulo, 2024, p. 39.

⁴³ SEBRAE (Brazilian Service for Supporting Micro and Small Enterprises), *Conheça as vantagens do cooperativismo para o cafeicultor*, 2019, <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/vantagens-do-cooperativismo-para-o-cafeicultor,9ebe438af1c92410Vgn-VCM100000b272010aRCRD#:~:text=J%C3%A1%20em%202016%2C%20as%20cooperativas,Autonomia> [accessed on 7.01.2024].

⁴⁴ C.L.R. Vegro et al., *Singularidades do cafeicultor paulista cooperado*, 2010, <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/ie/2010/tec6-0110.pdf> [accessed on 23.06.2024], p. 2.

Given the prominence of cooperatives in the Brazilian coffee AGS, we must understand their role within the EUDR in which a distinction is made between operators and traders, both of whom are subject to due diligence obligations aimed at mitigating the risk of forest degradation when trading commodities to the European market. An operator is any natural or legal person who sells these commodities and their products to the EU, whereas a trader is any supply chain participant who does not qualify as an operator but makes these products available in the EU.

Even if Brazilian cooperatives export directly to the EU, they shall not be classified as operators under Article 7 of the EUDR. According to this provision, when relevant commodities are imported from entities outside the EU, the first natural or legal person established within the EU to place these products on the European market shall be considered the operator.

Article 7 of the EUDR does not exempt Brazilian coffee cooperatives from complying with its requirements. Cooperatives wishing to continue their trade with the EU shall demonstrate that their commodities and products do not originate from deforested areas. Notwithstanding the fact that compliance with the EUDR is not directly monitored by European authorities, its requirements will be enforced by the operators/traders within the EU. Following the European standards appears inevitable for Brazilian coffee cooperatives, as contracts with importers will require all necessary documentation to demonstrate adherence to the EUDR.

This dynamic will establish different types of obligations: European operators and traders will be bound by the EUDR through a public law relationship (enforced by authorities in the EU), while Brazilian cooperatives will be bound by a private law relationship (through contractual provisions). After all, European authorities shall not intervene directly with Brazilian cooperatives, as doing so would violate the principle of national sovereignty.

We acknowledge that Brazilian coffee producers at the beginning of the supply chain will also be impacted by the EUDR, albeit to a different extent. This is because coffee, which must be cultivated in deforestation-free areas, is typically grown on their own land, while cooperatives primarily serve to organize their family farmer members without engaging in cultivation. Cooperatives can take on the role of supervising and training their members, as well as imposing market restrictions on those who fail to meet the EUDR requirements or provide false information about their crops. Although cooperatives will be directly affected by the EUDR, family farmers at the start of the supply chain may experience indirect impacts, as cooperatives might hold them accountable for compliance with the European standard.

In summary, European operators and traders will be obligated to comply with the provisions of the EUDR because of its cogent nature (public law). Through contractual agreements, they will require Brazilian cooperatives to export coffee produced in deforestation-free areas (private law). In turn, Brazilian cooperatives will demand compliance from their family farmers suppliers, ensuring they maintain deforestation-free land (private law).

5. Differentiated due diligence regime for micro, small and medium-sized enterprises

Aline Beltrame de Moura et al. argue that the primary businesses impacted by the EUDR will be medium-sized and large enterprises operating outside the EU.⁴⁵ In contrast, Greenpeace contend that the most affected will be micro, small, or medium-sized enterprises (SMEs) from developing countries exporting to the European market.⁴⁶

The second position appears to prevail over the first, because SMEs lack the technical and economic resources that large companies possess to comply with the provisions of the EUDR. Recognizing that, it includes specific provisions for SMEs aimed at promoting material equality among economic agents and mitigating disproportionate impacts on smaller enterprises. This is reflected in two key aspects: one pertaining to timing and the other to obligations.

The differentiated treatment for SMEs regarding the timeline of compliance with the EUDR relates to its period of force. While its requirements concerning large companies will take effect on 30 December 2025, SMEs will have time until 30 June 2026 to comply. This extended timeline provides SMEs with additional time to gradually adapt to the new provisions for exporting commodities to the EU and to benefit from benchmarking by observing the practices already implemented by large businesses, which will have been operating under the EUDR for six months.

Another specific provision for SMEs pertains to the obligations they must meet compared to large companies. Article 4(8) of the EUDR exempts SMEs from conducting a new due diligence process for products derived

⁴⁵ A.B. Moura et al., *Impactos extraterritoriais...*, p. 12.

⁴⁶ Greenpeace, *Civil Society Position Statement on the Proposed EU Regulation on Deforestation-free Products*, 2021, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unitstateless/2022/02/bce82039-2022-02-03-civil-society-statement-eu-commissiondeforestation-law.pdf> [accessed on 23.06.2024], p. 3.

from commodities that have already undergone this audit and have declarations submitted to European authorities. Instead, SMEs need only to provide the reference number of the previous due diligence, eliminating the requirement to prepare a new declaration. This procedure encourages SMEs to adhere to the EUDR by reducing their compliance burden compared to large enterprises.

Doubts arise regarding the legal concept of SMEs under the EUDR, as the latter does not explicitly define them in its text but instead refers readers to Directive EU 2013/34.⁴⁷ Article 3 of this Directive defines SMEs as undertakings that, at the balance sheet date, do not exceed the limits of at least two of the criteria outlined in Table 2.⁴⁸

Table 2. Categories of SMEs according to European legislation

Categories	Balance sheet	Net turnover	Average no. of employees
	in €		
Micro-enterprises	350,000	700,000	10
Small enterprises	4,000,000	8,000,000	50
Medium-sized enterprises	20,000,000	40,000,000	250

Source: own elaboration based on Article 3 of EU Directive 2013/34.

Unlike EU Directive 2013/34, the Brazilian legal system applies its own criteria for classifying SMEs, as established by Complementary Law No. 123/2006. It only considers gross revenue to categorize undertakings as micro or small enterprises, using different parameters from those in EU Directive 2013/34, which include balance sheet totals, net turnover, and average number of employees during the financial year. Notably, Article 3 of Complementary Law No. 123/2006 does not address medium-sized enterprises, focusing solely on micro and small ones. According to it, enterprises

⁴⁷ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC (OJ L 182, 29.06.2013).

⁴⁸ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC, text with EEA relevance (OJ L 182, 29.06.2013, pp. 19–76).

Table 3. Categories of SMEs according to Complementary Law No. 123/2006

Categories	Gross revenue* (≈€)	Gross revenue (R\$)
Micro-enterprises	62,000	360,000
Small enterprises	830,000	4,800,000

* Amounts converted using the exchange rate of June 23, 2024.

Source: own elaboration based on Article 3 of Complementary Law No. 123/2006.

earning gross revenue equal to or less than the amounts set out in Table 3 for each calendar year qualify for these categories.⁴⁹

It is evident that Brazilian and European legislations apply different criteria for enterprise classification, making comparisons challenging without the necessary accounting conversions, particularly since gross revenue is not a variable considered under EU Directive 2013/34. In consequence, Brazilian agro-exporters must consider the European parameters when complying with the EUDR, as EU Directive 2013/34 will take precedence over those outlined in Complementary Law No. 123/2006 for exports to the EU.

These provisions will apply only to Brazilian companies that are already kind of established within the EU, allowing them to be classified as operators under the EUDR framework (Article 7). Brazilian coffee cooperatives, acting just as intermediaries between family farmers and the European market as discussed in the previous subsection, will not be directly affected by the differentiated due diligence treatment for SMEs. Rather, their obligations will depend on the size of the operators and traders involved. For instance, if the cooperative is small-sized but sells to a large operator, their obligation to provide more comprehensive due diligence under the EUDR will likely lead to stricter compliance demands on the cooperative, enforced through contractual provisions.

6. Risk criteria for coffee cultivation in Brazil

Article 16(3) of the EUDR establishes that European authorities will adopt a risk-based approach to identify import controls to be conducted.

⁴⁹ Lei Complementar No 123 de 14 de dezembro de 2006, institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis Nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei No 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei No 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar No 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis Nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999 (Diário Oficial da União de 15.12.2006).

They will assess risks associated with violations of the zero-deforestation standard, considering factors such as the characteristics of each commodity, the exporting country's history and the conclusions of expert groups from the European Commission. However, the EUDR does not specify the criteria that will be used to develop the risk map, which will serve as the foundation for inspections by customs and related agencies.

For Brazilian coffee AGS, the ideal risk assessment scenario would involve analyzing risk on a dual axis: by commodity and by country, considering the unique characteristics of each commodity and nation when classifying under European criteria. Such a method is justified for Brazilian coffee due to its comparatively low deforestation rate relative to other commodities covered by the EUDR.⁵⁰ Therefore, the Brazilian coffee sector would benefit from its sustainable practices, distinguishing it from activities with higher environmental impacts.

The study by Susan E.M. Oliveira et al. aimed to assess the likelihood of commodities produced in Brazil meeting the zero-deforestation criteria established by the EUDR. Their analysis considered: i) the total volume of Brazilian production exported; ii) the share of Brazilian exports to the EU and UK relative to total exports; iii) the presence of voluntary sustainability standards; iv) the prevalence of family farming; v) the absolute deforestation rate; vi) the relative deforestation rate. Based on these factors, each commodity was classified into one of the following probability categories: very low (0–0.2), low (0.2–0.4), moderate (0.4–0.6), high (0.6–0.8), or very high (0.8–1.0).⁵¹

According to the findings of Oliveira et al., Brazilian coffee cultivation achieved the highest score on the EUDR compliance probability index, registering a value of 0.89 (very high). This outcome is attributed to the coffee sector's low absolute deforestation rates compared to other commodities. While cattle production accounts for 61.20% of deforestation in Brazil, soy for 13%, and timber for 11.30%, coffee contributes with only 0.10% to deforestation practices.⁵²

A similar conclusion was reached by Luiz H.E. Cosimo in his analysis of the deforestation risk associated with commodities imported by the EU. He found that, between 2005 and 2018, the countries exporting green coffee with the highest deforestation rates due to coffee cultivation were Honduras (21.40%), Peru (13.30%), Côte d'Ivoire (11.50%), Colombia (11.40%), and

⁵⁰ S.E.M. Oliveira et al., *The European Union...*, p. 7.

⁵¹ Ibidem, p. 5.

⁵² Ibidem, p. 7.

Uganda (7.20%), collectively accounting for approximately two-thirds of total deforestation linked to coffee production. Despite being the world's largest producer of coffee, Brazil has low deforestation rates in regions dedicated to coffee cultivation.⁵³

The Brazilian coffee AGS has a high probability of compliance with the EUDR, with Brazilian coffee cultivation likely to be classified as low risk for deforestation. Nevertheless, European authorities have not yet provided clear guidelines on how they will conduct the risk analysis – specifically whether it will consider commodities and countries individually or collectively. To enhance market transparency and predictability, the EU must offer greater clarity regarding its deforestation risk classification methodology, addressing the current omissions in the EUDR framework.

Conclusion

As discussed above, the EUDR will impose a series of obligations on agro-export agents seeking to trade with the EU. It will mandate due diligence to mitigate deforestation risks, prohibiting cattle, palm oil, soybeans, timber, cocoa, rubber, coffee and their products cultivated in areas of forest degradation from entering the European market.

Among the various commodities exported to the EU, Brazilian coffee cultivation stands out, with 24.99% of all coffee harvested in Brazil in 2023 destined for the European market. Family farming, at the first stage of production, and cooperatives, serving as the primary intermediaries between this segment and the EU, are responsible for more than half of the coffee sold by Brazil. In this context, the EUDR may impact different points of the Brazilian coffee AGS chain, indirectly affecting the initial production phase and directly influencing the intermediate and final export stages.

Whilst the EUDR is currently in its *vacatio legis* period at the time this article was submitted, several questions have already arisen regarding its impact on the Brazilian coffee sector. Aspects such as the definitions of forest create uncertainties for compliance with the EUDR provisions, since its concept of deforestation excludes a significant portion of the Cerrado biome. Moreover, the EUDR direct impact on cooperatives, the classification of SMEs for granting a differentiated due diligence regime, and the unde-

⁵³ L.H.E. Cosimo, *Voluntary sustainability standards to cope with the new European Union Regulation on deforestation-free products: a gap analysis* (master's thesis), Università degli Studi di Padova, 2023, pp. 104–110.

financed criteria for determining deforestation risks also present controversial points.

The EUDR pose challenges for the Brazilian coffee AGS, particularly due to the ongoing uncertainties surrounding the application of European standards. However, Brazil's advanced environmental framework offers an opportunity not only to comply with the EUDR but also to enhance its competitive position in the global coffee market. Instruments such as the *Cadastro Ambiental Rural* (CAR) and the *Programa de Regularização Ambiental* (PRA) may play a pivotal role in this process.

The CAR is a nationwide electronic public registry, mandatory for all rural properties, designed to integrate environmental information on rural properties and possessions. Its purpose is to form a georeferencing database for control, monitoring and combating deforestation. On the other hand, the PRA consists of a set of actions developed and implemented on rural properties to ensure compliance with legal environmental requirements, such as the minimum thresholds for RL and APP. By centralizing environmental information, both CAR and PRA enable the identification of property locations and land use, facilitating the demonstration that agricultural production occurs in compliant areas without the conversion of native vegetation after the EUDR's cutoff date.

Although the EUDR poses significant challenges to the Brazilian coffee sector, the use of tools such as CAR and PRA to comply with the European standards provide a strategic advantage over competitors whose environmental legislation and technology are less developed. With relatively low deforestation rates compared to other coffee-producing countries, Brazilian coffee exporters should be prepared to meet the EUDR's sustainability requirements.

BIBLIOGRAPHY

- Alves V.A.C. (2024), "*Minha terra não tem mais palmeira e nem sabiá a cantar*": elementos contratuais voltados à democratização do mercado voluntário de carbono para a agricultura familiar (senior thesis), University of São Paulo.
- Alves V.A.C., Trentini F. (2024), *Contratos de Transação de Crédito e a Democratização do Mercado Voluntário de Carbono para a Agricultura Familiar*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" (in print).
- Berning L., Sotirov M. (2023), *Hardening corporate accountability in commodity supply chains under the European Union Deforestation Regulation*, "Regulation & Governance" vol. 17.
- Chueke G.V., Amatucci M. (2022), *Métodos de sistematização de literatura em estudos científicos: bibliometria, meta-análise e revisão sistemática*, "Internext" vol. 17, no. 2.

- Corona P., Di Stefano V., Mariano A. (2023), *Knowledge gaps and research opportunities in the light of the European Union Regulation on deforestation-free products*, “Annals of Silvicultural Research” vol. 48, no. 2.
- Cosimo L.H.E. (2023), *Voluntary sustainability standards to cope with the new European Union Regulation on deforestation-free products: a gap analysis* (master’s thesis), Università degli Studi di Padova.
- Köthke M., Lippe M., Elsasser P. (2023), *Comparing the Former EUTR and Upcoming EUDR: some implications for private sector and authorities*, “Forest Policy and Economics” vol. 157.
- Lima M.G.B., Schilling-Vacaflor A. (2024), *Supply Chain Divergence Challenges a Brussels Effect from Europe’s Human Rights and Environmental Due Diligence Laws*, “Global Policy” vol. 15, no. 1.
- Mattos N.S. (2020), *A due diligence em direitos humanos e a responsabilidade social corporativa: duas faces da mesma moeda?*, in: A.C.T. Moreira, C.B.A. Bertazzoli, D.A. Pamplona (eds.), *Atividade Econômica e Direitos Humanos*, São Paulo.
- Moura A.B. de, Lerin C., Santos B.M. (2023), *Impactos Extraterritoriais do Regulamento (EU) 2023/1115: a proibição da comercialização de matérias primas e produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal*, “Revista de Ciências do Estado” vol. 8, no. 2.
- Oliveira S.E.M. et al. (2024), *The European Union and United Kingdom’s deforestation-free supply chains regulations: Implications for Brazil*, “Ecological Economics” vol. 17.
- Pendrill F. et al. (2022), *Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation*, “Science” vol. 377, no. 6611.
- Reijn S.V. (2022), *A Qualitative Cross-sectional Study: from EU Timber Regulation to EU Deforestation-free Products Regulation* (master’s thesis), Rijksuniversiteit Groningen.
- Souza M.T. de, Silva M.D. da, Carvalho R. de (2010), *Revisão integrativa: o que é e como fazer*, “Einstein” vol. 8, no. 1.
- Trentini F. (2024), *O Desafio Ambiental do Comércio Internacional: o made in UE para os produtos agrícolas entre a Diretiva RED (2001/2018) e o Regulamento EURD (2023/1115)*, “Anuais do XVI Congresso Mundial de Direito Agrário”.
- Trevizan A.F. (2024), *Exploring The Brussels Effect: the European Union’s impact on Brazilian forestry policies*, “Revista de Direito da Faculdade de Direito de Viçosa” vol. 16, no. 1.

ALHOUSSEINI DIABATÉ

University Kurukanfuga in Bamako, Mali
e-mail: alhousseni44@gmail.com

BOUBACAR SIDI DIALLO

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland
e-mail: diallo@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9124-5569

Assessing the effectiveness of the right to food in the context of economic globalisation: The case of Mali in West Africa

Valutare l'efficacia del diritto al cibo
nel contesto della globalizzazione economica:
il caso del Mali in Africa occidentale

The research aimed to critically examine the effectiveness of the right to food in West Africa in the context of economic globalisation. It also sought to analyse the influence of market-driven policies, international trade regulations and domestic legal frameworks on food security, with a particular focus on Mali. Despite the anticipated benefits of globalisation, food insecurity remains a significant challenge in West Africa, characterised by widespread hunger and human suffering. This situation has been exacerbated by prevailing land and food governance models influenced by liberal trade policies and legal frameworks that prioritise market interests over social needs. The current market-oriented paradigm undermines local livelihoods and compromises prospects for sustainable development. Given the severity of the crisis, urgent interventions are required. Where it is not feasible to shield key resources such as land and food completely from market forces, it is crucial to strike a balance between economic objectives and social welfare in order to enhance food security for vulnerable populations.

Keywords: access to land, access to food, globalisation, food security, West Africa

L'obiettivo della ricerca è stato quello di analizzare in modo critico l'efficacia del diritto al cibo in Africa occidentale nel contesto della globalizzazione economica, esaminando come le politiche di mercato, le regolazioni del commercio internazionale e i quadri giuridici nazionali influenzino la sicurezza alimentare, con particolare attenzione al caso del Mali. Nonostante i benefici attesi dalla globalizzazione, la mancanza di sicurezza alimentare rimane una sfida cruciale in Africa occidentale, contraddistinta da fame diffusa e sofferenza umana. Tale situazione è aggravata dai modelli dominanti di governance delle terre e delle risorse alimentari, influenzati da politiche commerciali liberali e da sistemi giuridici che privilegia-

no gli interessi di mercato a scapito delle esigenze sociali. L'attuale paradigma orientato al mercato mina le fonti locali di sostentamento e compromette le prospettive di uno sviluppo sostenibile. Considerata la gravità della crisi, sono necessari interventi urgenti. Nei contesti in cui non è possibile proteggere completamente risorse chiave come la terra e il cibo dalle dinamiche di mercato, è essenziale trovare un equilibrio tra obiettivi economici e benessere sociale per rafforzare la sicurezza alimentare delle popolazioni vulnerabili.

Parole chiave: accesso alla terra, accesso al cibo, globalizzazione, sicurezza alimentare, Africa occidentale

Introduction

The right to food is recognised as a fundamental human right. It is defined as “the right of every individual, alone or in community with others, to have physical and economic access at all times to sufficient, adequate and nutritious food that meets their dietary needs and cultural identity, beliefs, traditions, eating habits and preferences. This food must be produced and consumed in a sustainable manner to preserve access for future generations.”

This right has been formally articulated and clarified by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) in General Comment No. 12 in which the essential components of this right has specified as being: the availability of food in sufficient quantity and quality, culturally appropriate and free from harmful substances; and the accessibility of such food, both physically and economically, secured in a sustainable manner that does not compromise the enjoyment of other human rights.

Notably, the right to food imposes certain binding legal obligations on States. These obligations are structured around three core duties: the obligation to respect, which involves refraining from any action that would hinder access to food; the obligation to protect, which involves preventing third parties, including private actors, from violating this right; and the obligation to fulfil, which involves adopting appropriate legislative, administrative and financial measures to ensure effective access to adequate food for all. Although this right is firmly anchored in international legal instruments, such as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,¹ and reinforced regionally by the African Charter on Human

¹ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>[accessed on 14.01.2025].

and Peoples' Rights,² its realisation in practice in West Africa remains a significant challenge. The persistent gap between the legal recognition of the right to food and its practical implementation highlights several structural barriers, many of which have been exacerbated by the dynamics of economic globalisation.³

Defined as a process of liberalisation of trade, investment, and capital flows, economic globalisation promotes a model of development based on free markets and reduced State intervention. Rooted in the classical economic doctrines of David Ricardo who developed the theory of comparative advantage, and Adam Smith who famously advocated for *laissez-faire*, *laissez-passer*, this model has shaped the architecture of global economic governance. In this paradigm, the expansion of international trade and capital flows is seen as a catalyst for growth and efficiency. In Francophone West Africa, the embrace of this model began with the implementation of Structural Adjustment Programs in the 1980s, promoted by the International Monetary Fund and the World Bank. These reforms, inspired by the principles of the Washington Consensus, marked a profound shift from State-led development strategies toward market-oriented policies. The reduction of the State's role in regulating economic activity, particularly in agriculture, coupled with integration into global economic frameworks, has reconfigured national food systems.

This transition has had profound implications for food security and rural livelihoods. The withdrawal of agricultural subsidies, the privatisation of public services, the liberalisation of food markets and the decreased investment of the public sector in rural infrastructure have weakened local agriculture and increased dependency on volatile global markets. Consequently, the right to food is increasingly being undermined, particularly for vulnerable populations whose access to adequate food is influenced by factors beyond their control. This situation raises a central question:

How can the imperatives of economic globalisation be reconciled with the effective realisation of the right to food in West Africa?

This article critically examines the impact of economic globalisation on the realisation of the right to food in West Africa and to identify the legal and institutional mechanisms capable of ensuring that this right is effectively

² African Charter on Human and Peoples' Rights, <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights> [accessed on 14.01.2025].

³ A. Diabaté, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la marchandisation de la terre et de l'aliment dans un contexte de mondialisation économique en Afrique de l'Ouest*, "Revue internationale de droit et science politique" 2024, vol. 4, no. 11, pp. 96–127.

upheld, despite the structural constraints imposed by global market integration. To address this issue, the analysis has been structured in two parts: first, it assesses the adverse effects of globalisation on the enjoyment of the right to food in the West African context (Part I); and second, it explores the normative and institutional responses designed to strengthen the effective implementation of this right (Part II).

1. Obstacles to the effectiveness of the right to food in West Africa

The right to food in West Africa is largely hindered by a legal framework shaped by market-oriented logics (A). At both the international and domestic levels, the norms governing economic activities related to land and food tend to prioritise liberalisation and investment promotion over protecting the rights of local populations (B).

1.1. Obstacles arising from market-oriented logics

International economic law appears to be primarily designed to ensure the effectiveness of free trade and to guarantee the protection of the interests of economic operators in international trade, without paying much attention to non-market objectives, such as ensuring local populations access to land and food.

1.1.1. The primacy of free trade objectives

The primary objective of the international law that governs economic activities relating to land and food is not to ensure global food security. Rather, it essentially pursues economic ends and is based on two principles: the full sovereignty of States over their natural resources, and free trade for international commerce.⁴

On 12 December 1974, the UN General Assembly adopted the Charter of Economic Rights and Duties of States, enshrining the principle of “full and permanent sovereignty of States over natural resources.”⁵ According to

⁴ F. Collart Dutilleul, *The law in the service of the food stakes of the exploitation and trade of natural resources*, 2011, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00925749> [accessed on 14.01.2025].

⁵ Article 2 of General Assembly Resolution 3281 (XXIX): Charter of Economic Rights and Duties of States, Official Records of the General Assembly: Twenty-Ninth Session, Supplement No. 31 (A/9631).

this principle, no State is obliged to admit investors to its territory. However, once an investment has been admitted, the State must comply with international trade law, particularly with regard to the freedom of movement and the numerous rules that protect foreign investment.

Free trade was institutionalised by the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and subsequently by the World Trade Organization (WTO), which gradually established a comprehensive legal framework consisting of numerous multilateral trade agreements aimed at ensuring the effective opening of markets and guaranteeing free trade on a global scale. At the forefront of this arsenal is the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT), one of the WTO's agreements aimed at eliminating such barriers. Article 2 of the TBT Agreement stipulates that "Members shall ensure that the preparation, adoption, or application of technical regulations does not have the object or effect of creating unnecessary obstacles to international trade. To this end, technical regulations shall not be more trade-restrictive than is necessary to fulfil a legitimate objective, considering the risks which non-fulfilment would entail."

Pursuing the same aim, the Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), the WTO agreement that protects the interests of foreign investors, prohibits "all measures that limit the right to use imported products or compel the purchase of products of national origin or limit the right to export locally produced goods."

The multilateral trade system under the WTO is essentially geared towards promoting and safeguarding free trade and free competition. Like other human rights, the right to food "appears as an external value belonging to another system – that of human rights." "An analysis of the WTO's foundational principles reveals the reasons underlying the neglect of this fundamental right. The agreements form a legal system – a set of rules with its own logic and guiding principles – established with the sole aim of establishing a global competitive order. This leaves little or no room for external rationalities."⁶ However, the fate of the right to food within WTO law could have been different if the logic of the 1948 Havana Charter had been maintained.⁷ This charter has not yet come into force, but it remains a benchmark in the field because it was the first to expressly establish a link

⁶ C. Jourdain-Fortier, V. Pironon, *La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC – Analyse critique et prospective*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, San José 2013.

⁷ F. Collart Dutilleul, *La charte de la Havane. Pour une autre mondialisation*, Courbevoie 2018, p. 136.

between trade and human rights. Article 1a of the Havana Charter sets out the purpose of trade: “To achieve the objectives set out in the Charter of the United Nations, in particular the improvement of living standards, full employment, and conditions of progress and development.” Thus, the organisation’s general aims and objectives can only be realised through economic activities supported by States that promote human rights, such as the rights to employment and social security and income creation. The Havana Charter also defines “basic products” (such as wheat, rice and millet) as special products that cannot be considered ordinary goods. Article 27 of the Havana Charter states that “a system designed to stabilise the domestic price or gross revenue of a commodity, independently of export price fluctuations, which sometimes results in that commodity being sold for export at a lower price than that charged to domestic buyers, shall not be considered an export subsidy.” Clearly, the Havana Charter’s logic was completely at odds with the commercial and free-trade principles of the current WTO. Having become the cornerstone of the new legal order for international trade, the WTO is said to be the “appropriate framework for the emergence of global economic law,”⁸ affecting *de facto* national trade laws.⁹ Consequently, West African States that have joined the WTO must act in accordance with WTO law, where the objective of free trade takes precedence over all others, including food security. The right to food, a fundamental right, is being sacrificed on the altar of free trade.

1.1.2. The pre-eminence of foreign direct investment protection

Arnaud de Nanteuil has defined investment as “the commitment of a sum of money over a certain period of time for the purpose of generating a profit or return, subject to the economic risk that such an operation naturally presents.”¹⁰ This clear and concise definition is not, however, reflected in the various bilateral investment promotion and protection treaties (BITs), which adopt a broader conception of investment.

The BIT between Canada and Mali, known as the Agreement on the Promotion and Protection of Investments which came into force on 8 June

⁸ L. Boy, *Le déficit démocratique de la mondialisation du droit économique et le rôle de la société civile*, “Revue internationale de droit économique” 2003, no. 3, p. 471.

⁹ G. Rabu, *Law and Globalization: Macro-Elements of Convergence between Legal Orders*, “Revue internationale de droit économique” 2008, no. 3, pp. 335–356.

¹⁰ A. De Nanteuil, *Le droit international des investissements*, Paris 2017, p. 182.

2016 is a perfect example. Article 1 of the Agreement defines “investment” as “a share or other interest in the capital stock of an enterprise; a bond, debenture, or other evidence of indebtedness of an enterprise; a loan to an enterprise; [...] a loan or evidence of indebtedness of a financial institution; [...] If it is considered regulatory capital by the Party in which the financial institution is located; an equity interest in an enterprise that gives a right to a share of the enterprise’s earnings or profits; or a loan to an enterprise; a loan or evidence of indebtedness of a financial institution if it is considered regulatory capital by the Party in whose territory the financial institution is located; an equity interest in an enterprise that gives the right to a share of the enterprise’s revenues or profits; an equity interest in an enterprise that gives the right to a share of the enterprise’s assets on dissolution; or interest arising from the commitment of capital or other resources in the territory of a Party for an economic activity carried on in that territory.”¹¹

Contracts also tend to define the concept of investment quite broadly, ensuring that investors’ interests are protected as comprehensively as possible. The formula immediately entitles foreign investors to seek compensation from the host state if their interests are harmed. In Mali’s case, the agreement with Canada stipulates that foreign investors will receive fair and equitable treatment and the right to repatriate their profits, which cannot be expropriated. Foreign companies cannot be nationalised except in the public interest, in which case adequate compensation will be provided. Furthermore, under the WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), Mali is also bound by numerous other obligations under international investment law.

The ACP-EU Free Trade Agreement and the Bilateral Investment Treaty (BIT) that Mali concluded with Canada also contain two original obligations that are very seldom found in international investment treaties and agreements. One provides for the establishment of an insurance scheme in the host country covering potential risks arising from armed conflict or civil war, for example. The other places an obligation on the host country to compensate losses suffered by the investor for the same reasons. Article 77 of the Cotonou Agreement¹² provides for the establishment of “reinsurance schemes to cover foreign direct investment by eligible investors against legal

¹¹ Agreement between Canada and Mali for the Promotion and the Protection of Investments of 8 June 2016, Treaty series 2016/5 *Receuil des Traités*, <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/mali/fipa-apie/index.aspx?lang=fra> [accessed on 14.01.2025].

¹² Partnership agreement 2000/483/EC between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member

insecurity, expropriation, restrictions on the transfer of foreign exchange, war, civil disturbance and breach of contract.” Article 7 of the BIT concluded between Mali and Canada stipulates, for its part, that “Each Party shall accord to investors of the other Party, and to the investments concerned, non-discriminatory treatment with respect to measures it adopts or maintains relating to compensation for losses suffered by investments made in its territory as a result of armed conflict, civil war or natural disaster.”

As a result of the above agreements being signed, the adopted legal framework requires host countries to guarantee the utmost protection of FDI, even at the expense of the food security of their local populations.

1.2. A balance distorted by non-binding national economic rights

The State has a primary responsibility to guarantee its citizens access to land and food. This requires the establishment of legal mechanisms to ensure the effective realisation of this right and the attainment of food security. These obligations are now binding on all West African States. Unfortunately, their national economic legislation governing economic activities linked to land and food does not seem sufficiently concerned with improving people’s access to land and food (1). The same is true of agricultural investment contracts (2).

1.2.1. A non-binding legal framework

The question that arises is whether a State may adopt measures to guarantee better access to land and food on its territory without infringing the rules of international economic law. Such measures could include expropriating a foreign investor, temporarily restricting food exports, or limiting or prohibiting foreign investors’ access to agricultural land.

At first glance, international economic law does not preclude such measures, provided that the State complies with certain conditions. In the case of expropriation, for instance, international law outlines the conditions under which a State can legally expropriate a foreign investor.¹³ Essentially, there

States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 – Protocols – Final Act – Declarations (OJ CE L 317, 15 December 2000; hereinafter: Cotonou Agreement).

¹³ S. Manciaux, *Les règles du droit des investissements internationaux s’opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire?*, “Revue internationale de droit économique” 2012, no. 4, pp. 60–61.

are four conditions that must be satisfied: the expropriation must be justified on public interest grounds; it must not be discriminatory; the expropriated investor must receive fair and equitable compensation; and finally, the expropriation measure must not be contrary to a provision of national law or a specific agreement that guarantees that the foreign investor will not be expropriated once the investment has been made.¹⁴

Based on the example of Mali, one might ask whether it would be possible to expropriate or temporarily ban exports to ensure food security for local populations. The answer is no, since Malian economic law excludes such a possibility. This is particularly evident in the 27 February 2012 law on the investment code and its implementing decree, which are exceptionally generous towards investors at the expense of food security for local populations.¹⁵ Furthermore, in addition to the many privileges granted to investors, the law provides them with a robust guarantee against any infringement of their property rights. According to Article 7 of this law, investors are protected against nationalisation, expropriation or requisition of their business, unless it is for reasons of public utility.” In such cases, investors shall be entitled to compensation in accordance with applicable laws and regulations.”¹⁶ This provision makes it virtually impossible to expropriate an investor’s property, even in the event of a national food crisis, since the only possible exception (expropriation for public utility) is subject to a penalty (compensation) that exceeds the financial capabilities of a developing country. The question to ask now may be whether Malian national economic law at least authorises the country to prohibit or limit foreign investors’ access to agricultural land, reserving its use for local farmers.

The answer is still no, due to the combined effects of the Investment Code, the Agricultural Policy Law and the Law on Agricultural Land in Mali. These various pieces of legislation open the door wide to investors, particularly those investing in agricultural land. The Agricultural Policy Act adopted in 2006,¹⁷ followed by the National Agricultural Investment Pro-

¹⁴ Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs), WTO, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/18-trims.pdf [accessed on 14.01.2025].

¹⁵ F. Collart Dutilleul, A. Diabaté, *La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest: les risques d'une désillusion*, 2013, hal-04618678v1 [accessed on 14.01.2025].

¹⁶ Law no. 2012-016 of 27 February 2012 on the Investment Code, <https://investment-policy.unctad.org/investment-laws/laws/258/mali-code-des-investissements> [accessed on 14.01.2025].

¹⁷ Law no. 06-40/AN-RM of 16 August 2006 on agricultural policy, http://loa-mali.info/IMG/pdf/LOA_VOTEE.pdf [accessed on 14.01.2025].

gramme,¹⁸ have even made agriculture a priority sector in which foreign investment may be made and benefit from numerous privileges. This opening-up had been continued with the amendment of the law of 19 August 2005 on investments¹⁹ and the adoption on 27 February 2012 of a new law on the Investment Code. This exceptionally generous code makes it much easier for foreign investors to acquire and invest in agricultural land. It offers them several guarantees and substantial tax and customs benefits.²⁰ Adopted on 7 October 2021, it amends and ratifies Ordinance no. 2020-014/PT-RM of 24 December 2020 on the Domanial and Land Law,²¹ following the same logic as the previous texts. There are no restrictions, let alone prohibitions, on the acquisition of agricultural land by foreign investors.

On this last point, the laws of Côte d'Ivoire and Benin establish mechanisms that offer promising solutions which deserve to be highlighted.

Under Ivorian law, Act no. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code amended by the Act of 28 July 2004²² closes off completely the access to agricultural land ownership to foreign investors. Article 1er of this law states that “the Domaine Foncier Rural comprises all land, whether developed or not, and regardless of the nature of the development. It is a national asset to which any natural or legal person may have access. However, only the State, public authorities, and Ivorian individuals may own it.” Under this provision, private legal entities, particularly companies, are also denied the right to own rural land.

This reflects the Ivorian legislator's fear that multinational companies might use a company or body governed by Ivorian law to disguise themselves and monopolise large areas of agricultural land.²³ This could not be

¹⁸ Plan National d'Investissement dans le Secteur Agricole (PNISA), https://climate-laws.org/documents/national-agricultural-sector-investment-plan-2015-2025-and-national-investment-plan-in-the-agricultural-sector-pnisa_772c?id=national-agricultural-sector-investment-plan-2015-2025-and-plan-national-dinvestissement-dans-le-secteur-agricole-pnisa_ea26 [accessed on 14.01.2025].

¹⁹ Act No. 05-050 of 19 August 2005 amending Act No. 91-048/AN-RM of 26 February 1991 on the Investment Code.

²⁰ F. Collart Dutilleul, A. Diabaté, *La sécurité alimentaire...*

²¹ Law no. 2021-056 of 7 October 2021 amending and ratifying Ordinance No. 2020-014/PT-RM of 24 December 2020 on the law governing property and land ownership (Journal Officiel du Mali No. 31 of 22 October 2021).

²² Law no. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code, amended by the law of 28 July 2004 (Journal Officiel de la Côte d'Ivoire of 14 January 1999).

²³ S. Boni, *Understanding the spirit of Law No. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code in Côte d'Ivoire*, 2015, <https://shs.hal.science/hal-01116550/> [accessed on 14.01.2025].

a better expression of the desire to guarantee the “right to land,” which is a prerequisite for food security for local populations.²⁴

Such solutions are also established by Beninese law, albeit to a lesser extent. Since the adoption of Law No. 2013-001 on the Land and Property Code, only Beninese nationals have had access to agricultural land. According to Article 14 of this law, “any individual or legal entity of Beninese nationality may acquire real estate or land in the Republic of Benin.” Therefore, only individuals and legal entities of Beninese nationality can acquire agricultural land. However, while non-nationals cannot acquire agricultural land, the law does authorise them to “acquire real estate in urban areas” and enter into “commercial, industrial or residential lease agreements.” It should be noted here that, in contrast to Ivorian law, a legal entity of Beninese nationality is entitled to acquire agricultural land. Consequently, there is nothing to prevent a foreign investor from acquiring agricultural land through a company incorporated under Beninese law. However, this measure is not sufficiently restrictive to protect local farmers and guarantee food security for local populations. This brief presentation demonstrates that the problem originates from the lack of constraints within the legal framework governing access to land and food. The cases of Mali and, to a lesser extent, Benin, clearly illustrate this. However, the frequent occurrence of food crises in West Africa, coupled with the phenomenon of land grabbing, particularly with regard to agricultural land, necessitates a more cautious approach to foreign investors and warrants a more restrictive framework.

1.2.2. Drawing up unbalanced contracts

In recent years, driven by financial and strategic interests agribusiness multinationals, investment funds and even some governments have shown a particular interest in arable land in Africa. As a result, they have entered into two types of contract: either with private parties (farmers, family or village groups, and sometimes even land speculators), or with the host State. In both cases, the contracts are most often legally classified as business contracts (e.g. sale, lease, loan, integration contract, *faire-valoir* contract), which are governed by the terms and conditions included in the agreements and by the binding rules of international law.

²⁴ F. Collart Dutilleul, *Ways of improving food security in a context of trade globalisation*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie...*, vol. I.

Examining contracts between investors and private individuals reveals an excessive economic imbalance, most notably in the disproportionate obligations between the contracting parties, often to the detriment of the vital interests of local populations.

In his 2011 study of twelve land acquisition contracts in Africa, Lorenzo Cotula notes with concern that most contracts are “short, unspecific documents granting long-term rights over vast tracts of land and, in some cases, priority rights over water, in exchange for meagre and vague promises of investment and/or employment.”²⁵ Most of the contractual provisions relate to the identity and place of residence (village or neighbourhood) of the contracting parties, the area in question and its location, the duration of the contract, the transaction amount, the identity of the witnesses, the identity of the village administrator, and the date on which the contract was drawn up.²⁶ Clauses that allow the contractual balance to be re-established in the event of excessive economic imbalance or force majeure circumstances that seriously alter the living conditions of local populations (such as drought, famine or a serious economic crisis) are rarely found. This is because including such clauses would necessitate the inclusion of others that allow for the renegotiation of financial compensation, the suspension of contract performance or even the termination of the contract.²⁷ Clearly, farmers who lack contractual skills and are committed to adhesion contracts tailored to the needs of profit-obsessed investors cannot be expected to act differently. The result is imbalanced contracts that pay insufficient attention to the interests of local populations. Are the contracts signed between the State and foreign investors any better? Nothing is less certain.

To illustrate this, consider the investment agreement signed by Mali and the Libyan company Malibya Agricole in May 2008.²⁸ This agreement covers a total area of 100,000 hectares granted to Malibya Agricole for a renewable period of 50 years (Article 6 of the Malibya agreement). Under the

²⁵ L. Cotula, *Land acquisitions in Africa: what do the contracts say?*, London 2011, p. 66.

²⁶ Ph. Lavigne Delville, J.-Ph. Colin, I. Ka, M. Merlet, *Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation*, UEMOA/IPAR, 2017; L. Cotula, *Land acquisitions in Africa...*

²⁷ P.-E. Bouillot, A. Diabaté, F. Garcia, *Le droit des contrats: outil de sécurité alimentaire dans le commerce et les investissements internationaux?*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. II: *Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, San José 2014.

²⁸ For a detailed study of this agreement: F. Collart Dutilleul, A. Diabaté, *La sécurité alimentaire...*

terms of the agreement, the State of Mali has made various commitments to Malibya Agricole, undertaking, among other things, to offer the land free of any legal obstacles arising from individual or collective ownership that might prevent its use. It also has committed to finalising all administrative procedures required for the provisional approval of the land grant within one month of the Libya submitting the application. Furthermore, the State of Mali undertakes to formally and definitively allocate the land based on the findings of the technical and economic feasibility studies” (Article 5 of the Malibya agreement).

The State of Mali also undertakes to offer Malibya agricole all licences to use water from the Macina Canal and to use groundwater in accordance with the needs of the project as determined by the economic feasibility study. To this end, the State of Mali guarantees Malibya agricole unrestricted access to the required quantity of water for its operations from June to December each year. Between January and May, when the River Niger is at its lowest, Malibya will cultivate less water-intensive crops, such as wheat, millet, maize, soya, and various vegetables. The State of Mali will then supply the necessary water for these crops from the same Macina Canal (Article 8 of the Malibya agreement). Through this agreement, the Libyan investor obtained from the State of Mali an unqualified entitlement to water use throughout the year, with particular reference to the period spanning January to May. Such a condition is not without flaws and seems to have serious consequences for Mali’s food security. In fact, the period from January to May is the low-water period of the River Niger which waters almost the entire Office du Niger zone, which is the provider of the bulk of Mali’s agricultural production where also the areas granted to the Libyan company are located.

At this time of year, the River Niger is at its lowest level and consequently its capacity to supply water to the canals that irrigate the cultivated land is significantly reduced. As a result, in the event of severe low-water conditions – which are easily triggered given the country’s rainfall issues – only some of the developed agricultural areas will be served. However, in accordance with the State of Mali’s contractual commitments, priority will be given to agricultural areas operated by the Libyan company. Consequently, if severe low water occurs, Mali will lose a significant proportion of its agricultural production. This will mean that many farmers will not be able to feed themselves, and many consumers will suffer from food shortages on the national market.

What financial compensation does the agreement provide for Mali? Firstly, it should be noted that the 100,000 hectares allocated to the Malibya agri-

cultural company for a renewable period of 50 years carries no compensation. The Malibya agreement makes this explicit in Article 17, which states that “the two parties have agreed that the land allocated to the project will be free of charge.” In fact, the financial compensation is only a few CFA francs for the annual water fee. Article 8 of the agreement provides for a water royalty to be collected by the State of Mali. However, this fee is limited to 2,470 CFA francs/ha for annual sprinkler irrigation and 67,000 CFA francs/ha for annual gravity irrigation. The agreement adds, however, that these rates may be revised annually, but only by negotiation between the two countries. Does this agricultural investment agreement provide any measures to ensure food security for local populations? No, because the Malibya agreement does not require the Libyan investor to sell any of their produce on the Malian market. Including such a provision in the agreement would have made it possible to oblige the investor to supply part of their production to the Malian market, thereby helping to ensure food security for the local population. However, there is nothing in the contract to this effect. Therefore, it can be concluded that this agreement is highly unbalanced in terms of benefits for the Malian State and may even be predatory.

Food security is thus being sacrificed for the sake of free trade and the interests of international trade operators.

2. Balancing the interests of globalisation players with local imperatives

The need for land and food security in Africa requires an urgent and appropriate response. This does not mean sacrificing the interests of economic operators in international trade. Rather, we must find ways to strike a balance that considers the vital interests of local populations more effectively. Legal instruments are the first port of call for action. The voluntary guidelines drawn up by the African Union and the UN could be useful in this regard, as they propose solutions aimed at protecting the land and food security of vulnerable communities.

2.1. Legal instruments

Of the legal instruments available, two can be mobilised because they contain actionable provisions that can be implemented to protect local interests: human rights and public order.

2.1.1. Human rights

Human rights form part of a virtuous circle that ensures the effectiveness of various subjective rights, such as the right to food, health, life, dignity, property and security. As they are intended to promote and guarantee this circle, human rights cannot remain indifferent to issues relating to access to land and food. This is why human rights must be used to identify and implement the rules that can substantially improve and protect the food security of local populations in an era of economic globalisation. First, we should examine international human rights law, which contains numerous legal instruments that have established the right to food as an inalienable and universal right. Here, we will focus on the two legal instruments that have directly and explicitly contributed to the global recognition of the right to food. The first is the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), and the second is the Universal Declaration of Human Rights (UDHR).

The ICESCR was adopted by the United Nations General Assembly in Resolution 2200 A (XXI) on 16 December 1966, and it entered into force on 3 January 1976. The ICESCR enshrines the right to food, elevating it to the level of a fundamental right and obliging States to contribute to its realisation. Article 11.1 of the ICESCR states that States Parties to the present Covenant “recognise the right of everyone to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing, and to continuous improvement in living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realisation of this right, recognising the essential importance of voluntary international cooperation in this regard.” It should be noted that the ICESCR achieves more than merely enshrining the right to food and obliging States to take appropriate measures to ensure its realisation. It also indicates the measures necessary for the realisation of this right and the possible causes of a State violating the right to food. Article 11.2 of the ICESCR states that “The States Parties to the present Covenant, recognising the fundamental right of everyone to be free from hunger, will take, individually and through international cooperation, the necessary steps, including specific programmes: (a) To improve methods of production, conservation, and distribution of food, making full use of technical and scientific knowledge by disseminating the principles of nutrition education and by developing or reforming the agrarian systems in such a way as to ensure the most efficient development and utilisation of natural resources; (b) to ensure an equitable distribution of the world’s

food resources in relation to needs, taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries.”

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)²⁹ in its General Comment No. 12, It defines possible causes of a State violating the right to food as including: “the repeal or formal suspension of legislation necessary for the permanent realisation of the right to food; the adoption of legislative measures or policies that are manifestly incompatible with pre-existing legal obligations relating to the right to food; the failure of the State to regulate the activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others; the failure of the State to take into account its international legal obligations in relation to the right to food when entering into agreements with other States or international organisations.”³⁰

Similarly, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted by the United Nations General Assembly on 10 December 1948, recognises the right to food as fundamental. Article 25 states that “everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and necessary medical care and social services.” Thus, this provision emphasises the right to food and its corollary, the right to food security, as fundamental human rights. Like the ICESCR, the UDHR does not explicitly state the measures that States should take to guarantee food security. However, this is not a weakness of the UDHR, since Article 56 of the United Nations Charter states that States are obliged to take all necessary measures to implement human rights fully.

At the regional level in Africa, African human rights law also seeks to improve and protect food security.³¹ There are many provisions in this law that explicitly or implicitly enshrine the right to food. These include the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, which states that States must “ensure the provision of adequate food and drinking water” (Article 14.2 (c)). There is also the Protocol to the African Charter on Human

²⁹ Made up of independent experts, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights is responsible for monitoring the application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights by the States parties. The Committee was established in 1985 by a resolution (1985/17) of the Economic and Social Council to carry out the monitoring tasks entrusted to the Council under Part IV of the ICESCR. Cf. <http://www.fao.org/world-foodsummit/french/newsroom/news/8580-fr.html> [accessed on 14.01.2025].

³⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 12, “The right to adequate food” (art. 11), EC/C.12/1999/5, point 19, 12 May 1999.

³¹ A. Soma, *The human right to food and food security in Africa*, Geneva – Zurich – Basel Schulthess 2010, p. 561.

and Peoples' Rights on the Rights of Women, which provides that "States shall ensure that women have the right of access to adequate and safe food,"³² and the African Charter on Human and Peoples' Rights, which, although not explicitly mentioning the right to food, nevertheless does enshrine a number of rights (the right to life, the right to health and the right to economic, social and cultural development) the effectiveness of which requires the realisation of the right to food. This was eloquently recalled by the African Commission on Human and Peoples' Rights in its emblematic "Ogoni" jurisprudence in the following terms: "the right to food is inextricably linked to human dignity and is therefore essential to the enjoyment and realisation of other rights..."³³ This brief presentation demonstrates that human rights legislation already contains many provisions that could significantly improve and protect the food security of local populations in the context of globalised trade.

2.1.2. Public policy

As its purpose is to safeguard and maintain the collective interest by preserving the fundamental requirements necessary to do so, public policy acts as a barrier against the will of individuals to protect the fundamental values it safeguards from harm. Public policy is a "peremptory norm from that individuals cannot deviate from either in their behaviour or their agreements"³⁴ and it "covers interests that extend beyond the private or individual sphere. It enables social, philosophical or collective values that are important to be protected."³⁵ Public policy thus demonstrates its commitment to protecting the collective interest. This is particularly evident in the international and national legal frameworks that govern access to land and food. As one author rightly pointed out, international trade cannot be the exclusive domain of private or commercial interests. It must also promote values that benefit everyone, including states and their populations.³⁶

³² Article 15 of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/ProtocolontheRightsofWomen.pdf> [accessed on 14.01.2025].

³³ Decision of 27 October 2001 of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication no. 155/96 The Social and Economic Rights Action Center and Center for Economic and Social Rights v. Nigeria.

³⁴ G. Cornu (ed.), *Vocabulaire juridique Association Henri Capitant*, Paris 2022.

³⁵ J.-B. Racine, Th. Bréger, *Ordre public alimentaire*, in: F. Collart Dutilleul, J.-P. Bugnicourt (eds.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles 2013.

³⁶ X. Boucobza, *La méthode de promotion de la sécurité alimentaire. Une application de la lex publica?*, "Revue internationale de droit économique" 2012, no. 4, pp. 71–85.

There are many exceptions and possible derogations to the rules of free international trade. More specifically, Article XX of the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) on General Exceptions authorises a state to take measures to protect “public morals” (a) and “human, animal or plant life or health” (b)³⁷ notwithstanding any provision of the General Agreement. Similarly, a State may derogate from this by taking measures to prohibit or temporarily restrict exports “in order to prevent a critical situation due to a shortage of foodstuffs;” and prohibitions or temporary restrictions may also be imposed “in order to prevent a critical situation due to a shortage of foodstuffs.” This also includes prohibitions or restrictions on imports or exports that are necessary for the application of standards or regulations concerning the classification, quality control or marketing of products intended for international trade; restrictions on the import of an agricultural product that restrict the quantity of the equivalent domestic product sold or produced; restrictions on the import of a product of animal origin that depend on the imported product; or restrictions on the production of a product of animal origin that depend on the imported product.³⁸ WTO law thus provides Member States with occasional exceptions to resort to restrictive measures to enable them to deal with difficult situations that are often unpredictable and beyond their control.³⁹ Furthermore, the TRIPS Agreement explicitly allows public policy to consider non-market values. Article 27(2) of the Agreement states the following: “Members may exclude inventions from patentability if preventing their commercial exploitation in their territory is necessary to protect public order or morality, including protecting human, animal or plant life or health, or avoiding serious environmental damage, provided such exclusion is not based solely on their law prohibiting exploitation.”

Even if the legal framework in domestic law is moving towards greater protection of investors’ individual interests and the promotion of free trade, concern for the collective interest is clearly stated in Investment Codes and many Bilateral Investment Treaties (BITs) in the form of “public interest conditionality.” For example, Article 7 of the Malian Investment Code of 27 February 2012 states that nationalisation, expropriation or requisition of an enterprise is lawful if it is taken “in the public interest” and that “the investor is guaranteed against any measure of nationalisation, expropriation or requisition of its enterprise, except in the public interest. In such a case,

³⁷ Article XX of the GATT, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art20_e.pdf [accessed on 14.01.2025].

³⁸ F. Collart Dutilleul, *Ways of improving food security...*, p. 213.

³⁹ X. Boucoba, *La méthode de promotion...*

the investor shall receive compensation in accordance with the applicable laws and regulations.” Similarly, the BIT between Mali and Canada on the promotion and protection of investments states that a measure of expropriation or dispossession is lawful if it is in the collective interest, as defined by the parties as “public interest purposes.” Article 10 of the BIT states that “neither Party may nationalise or expropriate a covered investment, directly or indirectly, through measures amounting to nationalisation or expropriation (‘expropriation’), unless it is for a public purpose.” Article 17 on general exceptions also states that, for the aforementioned reasons, the parties may implement measures deemed necessary for “the protection of human, animal or plant life or health” or “the conservation of exhaustible natural resources, whether biological or non-biological.” Therefore, the public policy reserve offers opportunities to address the issues faced by local populations.

2.2. Voluntary guidelines

The voluntary guidelines adopted by the African Union and those drawn up by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) contain numerous recommendations for improving the legal instruments of African states in order to better protect the rights of local populations.

2.2.1. Voluntary guidelines adopted by the African Union

In July 2009, the African Union Commission adopted a reference document entitled Framework and Guidelines on Land Policies in Africa.⁴⁰ These voluntary guidelines aim to help African states develop the best possible land legal instruments to “secure land rights, improve productivity, and enhance the living conditions of the majority of the continent’s population.” To this end, the Commission has recommended nine guidelines based on a set of fundamental principles, including: (i) respect for human rights and local communities; (ii) contribution to the sustainable development of agriculture; (iii) respect for the principles of good land governance; (iv) respect for women’s rights. These complementary guidelines outline the primary operational processes that countries should adhere to when formulating their land policies or legal instruments. The first step is to develop participatory and inclusive

⁴⁰ Framework and Guidelines on Land Policy in Africa, Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods, https://au.int/sites/default/files/documents/30239-doc-framework_and_guidelines_on_land_policy_in_africa.pdf [accessed on 14.01.2025].

processes. The Commission recommends clarifying and considering the interests and roles of all stakeholders in the land sector, particularly traditional institutions, land users, and civil society organisations, before launching the process. This prerequisite should be complemented by serious consultations with the population on the major issues to be addressed by the land policy (guidelines 1 and 2).

The second stage suggests that, when developing land policies and legal instruments, the role of local institutions and traditional systems in recognising new land rights should be considered. The Commission therefore recommends “recognising the legitimacy of endogenous land institutions and systems, improving their role and functioning, and providing the necessary interface between these systems and state land management and administration.” The guidelines at this stage suggest that “the formulation of detailed policies and legislative and institutional reforms should take place through a progressive and iterative process rather than a sequential linear model.” Where parliamentary scrutiny and approval are required to validate and legitimise the outcomes of the policy development process, the guidelines recommend that civil society organisations (CSOs) and other interest groups be given the opportunity to contribute further at this stage. This ensures that their initial contributions are not ignored in the final draft policy document.

The guidelines also recommend building the capacity of public or state-sector land tenure institutions to develop land tenure policies or, if necessary, restructure them to address issues such as dispersed land registers with limited access, weak internal communication systems, outdated operating procedures, overlapping and uncertain missions, conflicts of competence, duplication of efforts and responsibilities, and wasted resources. Finally, the guidelines recommend that existing policies or legal instruments should serve as a “basis for further policies in related sectors and sub-sectors, such as agriculture, livestock, energy, mining, water, wildlife, forestry, and human settlements).”

2.2.2. Voluntary guidelines drawn up by UN bodies

Various initiatives have been adopted within the UN to help countries, particularly developing countries, to draw up better legal instruments for land and food security. These include the voluntary guidelines for responsible governance of land tenure systems adopted by the FAO, and the guidelines on the impact of trade and investment agreements on human rights. The Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land,

Fisheries and Forests in the Context of National Food Security⁴¹ adopted in May 2012 contain recommendations aimed at both non-state actors and host states. In the eyes of the FAO, the notion of non-state actors covers both international and national investors, multinationals and companies. According to the FAO, the term “non-state actors” refers to international and national investors, as well as multinational companies. The guidelines recommend that non-state actors respect human rights and legitimate land rights, and act with due diligence to avoid encroaching on the fundamental rights and legitimate land rights of others. They should therefore implement appropriate risk management systems to prevent and address violations of human rights and legitimate land rights. Additionally, non-state actors must identify and assess any potential or actual violations of human rights or legitimate land rights in which they may have been involved.

The guidelines recommend that States, in accordance with their international obligations, ensure access to effective remedies in cases of infringement of human rights or legitimate property rights by business enterprises. In the case of transnational corporations, the guidelines recommend that States of origin aid as well as host States ensure that these corporations do not contribute to violations of human rights or legitimate land rights. Finally, the FAO recommends that states take additional measures to prevent violations of human rights and legitimate land rights by state-owned or state-controlled companies, or those receiving significant support or services from public bodies. The purpose of the guiding principles is to serve as “operational” tools to help states conclude agreements that comply with their human rights obligations.

Conclusion

This study concludes that the current legal framework governing economic activities related to land and food in West Africa, and particularly in Mali, does not adequately protect the food security of local populations. The permissiveness of domestic legal systems, coupled with the prioritisation of commercial interests over non-commercial concerns in international trade law, significantly undermines local communities’ ability to access essential land and food resources. This legal orientation exacerbates inequalities in

⁴¹ Voluntary Guidelines for Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rome, 11 May 2012, Spec. item 3.2 CFS, 37th Session, Rome 17–22 October 2011, <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mc122f.pdf> [accessed on 14.01.2025].

land tenure and food distribution, and reinforces structural vulnerabilities that place local populations in a precarious position with regard to their fundamental right to food.

In an era where globalisation appears to be an irreversible force with an overwhelming emphasis on market-driven values, prospects for improvement remain uncertain. The prevailing economic paradigm, which prioritises liberalisation, privatisation and the commodification of essential resources, further limits the regulatory capacity of national governments to implement protective measures for local populations. However, the devastating consequences of food insecurity, such as widespread malnutrition, the erosion of livelihoods and increasing socio-economic instability, demand an immediate and decisive response from national and international stakeholders alike. The plight of communities weakened by chronic hunger and economic marginalisation is an urgent call to action. Therefore, if there is no political will to protect vital resources such as land and food from the mechanisms applied in the global market, it becomes imperative to establish a sustainable balance between market-oriented principles and non-market values. This equilibrium must ensure that economic liberalisation does not infringe upon fundamental human rights, especially the right to food and equitable access to land. To achieve this balance, a comprehensive and inclusive approach is required that reconciles the interests of global economic actors with the urgent needs and priorities of local populations. Only through such a reconfiguration of legal and economic frameworks can effective and sustainable solutions be successfully implemented to address the pressing issue of food insecurity in West Africa.

BIBLIOGRAPHY

- Boni S. (2015), *Understanding the spirit of Law No. 98-750 of 23 December 1998 on the Rural Land Code in Côte d'Ivoire*, <https://shs.hal.science/hal-01116550/>.
- Boucobza X. (2012), *La méthode de promotion de la sécurité alimentaire. Une application de la lex publica?*, "Revue internationale de droit économique" no. 4.
- Bouillot P.-E., Diabaté A., Garcia F. (2014), *Le droit des contrats: outil de sécurité alimentaire dans le commerce et les investissements internationaux?*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. II: *Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, San José.
- Boy L. (2003), *Le déficit démocratique de la mondialisation du droit économique et le rôle de la société civile*, "Revue internationale de droit économique" no. 3.
- Collart Dutilleul F. (2011), *The law in the service of the food stakes of the exploitation and trade of natural resources*, 2011, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00925749>.

- Collart Dutilleul F. (2013), *Ways of improving food security in a context of trade globalisation*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, Inida (Costa Rica).
- Collart Dutilleul F. (2018), *La charte de la Havane. Pour une autre mondialisation*, Courbevoie.
- Collart Dutilleul F., Diabaté A. (2013), *La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation à l'épreuve des investissements internationaux en Afrique de l'Ouest: les risques d'une désillusion*, hal-04618678v1.
- Cornu G. (ed.) (2022), *Vocabulaire juridique Association Henri Capitant*, Paris.
- Cotula L. (2011), *Land acquisitions in Africa: what do the contracts say?*, London.
- De Nanteuil A. (2017), *Le droit international des investissements*, Paris.
- Diabaté A. (2024), *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la marchandisation de la terre et de l'aliment dans un contexte de mondialisation économique en Afrique de l'Ouest*, "Revue internationale de droit et science politique" vol. 4, no. 11.
- Jourdain-Fortier C., Pironon V. (2013), *La sécurité alimentaire dans le droit de l'OMC – Analyse critique et prospective*, in: F. Collart Dutilleul, Th. Bréger (eds.), *Penser une démocratie alimentaire*, vol. I, San José.
- Lavigne Delville Ph., Colin J.-Ph., Ka I., Merlet M. (2017), *Étude régionale sur les marchés fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest et les outils de leur régulation*, UEMOA/IPAR.
- Manciaux S. (2012), *Les règles du droit des investissements internationaux s'opposent-elles aux politiques de sécurité alimentaire?*, "Revue internationale de droit économique" no. 4.
- Rabu G. (2008), *Law and Globalization: Macro-Elements of Convergence between Legal Orders*, "Revue internationale de droit économique" no. 3.
- Racine J.-B., Bréger Th. (2013), *Ordre public alimentaire*, in: F. Collart Dutilleul, J.-P. Bugnicourt (eds.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles.
- Soma A. (2010), *The human right to food and food security in Africa*, Geneva – Zurich – Basel Schulthess.

WOJCIECH RADECKI

Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie, Polska
e-mail: daria.danecka@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9755-9235

Ochrona prawna drzew i krzewów na ziemiach czeskich (artykuł recenzyjny)

Legal protection of trees and shrubs in the Czech lands

Tutela giuridica degli alberi e degli arbusti nei territori cechi

Milan Šimandl, *Vývoj právní ochrany dřevin v českých zemích,*
Prameny a nové proudy právní vědy 73,
Nakladatelství Eva Rozkotová, Beroun 2021, ss. 277.

This article summarises the key theses contained in Milan Šimandl's monograph on the development of legal protection for trees and shrubs in the Czech lands. It considers the extensive Czech legal literature on this topic, as well as makes brief comparative remarks relating to Polish law.

Keywords: tree, shrub, avenue, protection of trees and shrubs, nature protection, environmental protection

L'articolo ha per oggetto la presentazione delle tesi fondamentali contenute nella monografia dell'autore ceco Milan Šimandl, dedicata all'evoluzione della tutela giuridica degli alberi e degli arbusti nel territorio ceco. Il lavoro si basa su ampia letteratura giuridica ceca sull'argomento e brevi osservazioni comparative con il diritto polacco.

Parole chiave: albero, arbusto, viale, tutela di alberi e arbusti, tutela della natura, tutela dell'ambiente

Wprowadzenie

Wydana przez Wydział Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze jako 73. tom serii „Źródła i nowe prądy nauki prawa” monografia Milana Šimandla poświęcona rozwojowi ochrony prawnej drzew i krzewów¹ jest pozycją zasługującą na uwagę także czytelnika polskiego zainteresowanego problematyką prawnej ochrony przyrody i środowiska, prawem leśnym i prawem rolnym. Autor oferuje czytelnikowi więcej, niż zapowiada tytuł dzieła. Niejako przy okazji omawiania historii ochrony drzew i krzewów autor przedstawia bowiem dzieje ochrony przyrody na ziemiach czeskich. Wątki historyczne pracy są znakomicie udokumentowane źródłowo, ale nie tylko o historię chodzi, bo każda część monografii kończy się zarysowaniem obowiązującego stanu prawnego i jego skrótowym, ale treściwym omówieniem. To połączenie analiz historycznych z prezentacją obowiązującego stanu prawnego sprawia, że dzieło Milana Šimandla jest szczególnie cenne zarówno od strony poznawczej, jak i teoretycznej.

Autor podzielił rozważania na sześć części. Przedmiotem pierwszej jest ochrona drzew od starożytności do połowy XVIII wieku. Część druga została poświęcona regulacji prawnej drzew przydrożnych². Najobszerniejsza część trzecia traktuje o ochronie drzew jako pierwotnie pomników przyrody (*monuments de la nature* – jak określił ogromne drzewa Alexander von Humboldt w 1819 r.; termin ten został przejęty przez Hugona Conwentza), a obecnie jako chronionych tworów przyrody, czyli ochronie szczególnej. Przedmiotem

¹ W czeskim oryginale: *dřevin*. Słownik opowiada się za tłumaczeniem czeskiej *dřeviny* przez „roślinę drzewiastą” (J. Siatkowski, M. Basaj, *Słownik czesko-polski*, Warszawa 2002, s. 118, dalej: *Słownik*). Jednak *dřevina* jest terminem prawnym zdefiniowanym w § 3 ust. 1 lit. i) czeskiej ustawy z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu (zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; akty prawne wydane po 1945 r. przywołuję według czeskiego schematu: po literze „č.” następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym organie promulgacyjnym Sbíрка zákonů, łamana przez rok pierwszej publikacji i zakończona literami Sb., tj. skrótowcem tego organu; przy okazji wyjaśnię, że *zákon* to „ustawa”, *zákoník* to „kodeks”, *ústava* to „konstytucja”, *nářízení* to „rozporządzenie”, a *vyhláška* to powszechnie obowiązujący akt prawny wydawany przez ministerstwo) w następujący sposób: *dřevina rostoucí mimo les* (dalej tylko: *dřevina*) to drzewo (*strom*) bądź krzew (*keř*) rosnący pojedynczo lub w zbiorowiskach w wolnym krajobrazie i jednostkach osiedleńczych na gruntach innych niż przeznaczone do pełnienia funkcji lasu.

² W czeskim oryginale: *stromořadí u silnic*. W *Słowniku* znajdujemy tłumaczenie *stromořadí* przez „aleję wysadzaną drzewami; szpaler drzew” (s. 757). Jak wskazuje autor komentowanego dzieła, są autorzy, którzy uznają aleje i szpalery za synonimy, on wszak proponuje, aby przez *stromořadí* rozumieć drzewa wysadzone w jednej linii, natomiast *aleja* to drzewa wysadzone co najmniej w dwóch liniach, typowo po obu stronach drogi.

części czwartej jest powszechna ochrona drzew, do pewnego stopnia oparta na tych samych zasadach co ochrona szczególna. Część piąta to zwięzły zarys problematyki drzew i krzewów w prawie publicznym odnoszącym się do wód, katastru nieruchomości, kolei, telekomunikacji, energetyki i zabytków. Ostatnia, szósta część traktuje o drzewach i krzewach w prawie cywilnym, koncentrując się na własności drzew i krzewów oraz stosunkach sąsiedzkich, przede wszystkim pod kątem imisji³. Dzieło kończy podsumowanie, imponujący, liczący 12 stron wykaz wykorzystanych źródeł archiwalnych, przepisów prawnych, orzecznictwa i innych, po którym następuje bogaty, liczący 15 stron wykaz literatury przedmiotu.

Zrozumiałe jest, że w ograniczonych ramach artykułu recenzyjnego nie sposób zaprezentować całości wywodów Milana Šimandla. Ograniczam się więc do niektórych zagadnień, zwłaszcza uogólniających tez autora, które mogą zainteresować czytelnika polskiego zajmującego się prawem ochrony środowiska i przyrody. W miarę możliwości staram się uwypuklić te wątki, które w większym lub mniejszym stopniu odnoszą się do prawa rolnego.

1. Od starożytności do połowy XVIII wieku

Podobnie jak w całej Europie, także wśród Słowian przybywających na dzisiejsze ziemie czeskie od początku VI wieku znany był kult drzew. Słowianie uznawali drzewa za osoby, a lasy za organizacje bytów drzewnych, które niekiedy miały postać świętych gajów. Relikty szacunku dla drzew utrzymały się do dziś.

Jednym z najstarszych czeskich pomników prawa były *Statuta Konrádova* pochodzące prawdopodobnie z 1189 r. (zachowane w trzech nieco różniących się od siebie wersjach z XIII wieku) ogłoszone przez księcia Konrada Oto na sejmie szlachty czeskiej i morawskiej. Po raz pierwszy pojawiły się w nim przepisy o ochronie drzew, a konkretnie o *lesním pychu*⁴. Wyrąb drzewa w cudzym lesie był karany *pokutą* do 60 denarów, jeśli karał sędzia grodzki, a do 300 denarów, jeśli karał panujący.

Na przełomie XIII i XIV wieku zaczęły pojawiać się pierwsze księgi prawnicze, a najstarszą była *Kniha Rožmberská*, w której przewidziano kary za wyrąb drzewa w cudzym lesie, a także za uszkodzenie drzew owocowych.

³ W języku czeskim *imise* (przez jedno „m”) oznaczają to samo, co polskie „immisje” (przez dwa „m”).

⁴ W *Słowniku* (s. 636) znajdujemy następujące wyjaśnienie: „*pych: lesní (polní, vodní) pych* – kradzież z lasu (pola; jeziora, stawu, rzeki)”.

Z wyraźną estymą odnosi się autor do Karola IV⁵, którego dążenia do ograniczenia mocy szlachty i wzmocnienia władzy królewskiej objawiły się wizją kodyfikacji ówczesnego prawa. Podstawy kodeksu oznaczanego jako *Codex Carolinus*, a wcześniej także jako *Statuta regni*, były opracowywane już w pierwszych latach panowania Karola IV, a inspirowane kodeksem górniczym Václava II⁶ i prawem rzymskim. Z 1619 r. pochodzi najczęściej do dziś używane oznaczenie *Maiestas Carolina*. Kodeks przynosił nie tylko zapisane obyczaje, lecz także liczne nowe instytucje prawne, które były częściowo sprzeczne z dotychczasowym prawem ziemskim, dlatego Karol IV natrafił na opór szlachty i w efekcie kodeks ten nigdy nie wszedł w życie.

Kodeks poświęcał stosunkowo dużo miejsca ochronie drzew i lasów (art. 49–57 i 63). Karol IV miał świadomość wielkiego znaczenia lasów i po raz pierwszy w czeskiej historii dał wyraz estetycznej wartości lasów. Kary za złamanie zakazu wyrębu drzewa były bardzo surowe – miały nie tylko wymiar pieniężny, lecz także cielesny (obcięcie prawej ręki), a za spowodowanie pożaru lasu groziła kara śmierci przez spalenie.

Według Milana Šimandla regulacja prawna ochrony drzew i lasów była w kodeksie Karola IV przełomowa nie tylko ze względu na staranne opracowanie przepisów, lecz także na objęcie innych aspektów ochrony niż tylko majątkowe. Wprawdzie kodeks nigdy nie stał się prawem obowiązującym, jednak był inspiracją dla przyszłych przepisów leśnych.

Niepowodzenie Karola IV nie oznaczało przekreślenia dążeń do kodyfikacji. W końcu XV wieku decydująca władza w państwie należała już do szlachty i właśnie ona dążyła do kodyfikacji prawa, aby wzmocnić swoją pozycję. Po porozumieniu z królem Vladislavem Jagellonskim⁷ królewski prokurator Albrecht Rendl z Ousavy opracował kodeks przyjęty przez sejm w 1500 r. jako *Zemská zřízení království českého*, znany powszechnie pod nazwą *Vladislavské zřízení zemské*. Zrównało ono *lesní pych* (kradzieże drzewa) z przywłaszczeniem cudzego gruntu leśnego. W obu przypadkach właściciel

⁵ Karel IV z rodu Luksemburgów (14.05.1316 – 29.11.1378) panował w latach 1346–1378. Najśłynniejszy spośród władców czeskich, który jako pierwszy został także cesarzem Świętego Cesarstwa Rzymskiego; za: R. Cilek, *Čeští panovníci a prezidenti*, Praha 2014, s. 103.

⁶ Václav II z rodu Przemyślidów (27.09.1271 – 21.06.1305) panował w latach 1283–1305; ibidem, s. 90. Za jego czasów w latach 1300–1305 nastąpiła kodyfikacja prawa górniczego w postaci *Constitutiones iuris metalici*, lepiej znanych pod nazwą *Ius regale montanorum* (*Právo horního regalu*); K. Mały i in., *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha 2005, s. 111.

⁷ Vladislav (II.) Jagellonský z rodu Jagiellonów (1.03.1456 – 13.03.1516) panował w latach 1471–1516; za: R. Cilek, *Čeští panovníci...*, s. 127.

lasu miał upomnieć sprawcę i wezwać go do naprawy szkody. Jeśli ten tego nie uczynił, był oskarżany o *pych* i jeżeli został skazany, musiał zwrócić grunt, naprawić szkodę i jeszcze zapłacić *pokutę*⁸ w wysokości 50 kop groszy. Do kodyfikacji prawa ziemskiego na Morawach doszło później niż w Czechach, dopiero w 1545 r., ale nie było w niej mowy o ochronie drzew.

Kłęska stanów czeskich w bitwie pod Białą Górą w 1620 r. przyniosła liczne zmiany w prawie obowiązującym na ziemiach czeskich, które znalazły dojrzały wyraz w odnowionym prawie ziemskim wydanym dla Czech w 1627 r., a rok później dla Moraw. Prawo ziemskie objęło cały system prawny i zawierało także przepisy o ochronie drzew motywowane względami majątkowymi. Stopniowo przepisy dotyczące ochrony drzew były wprowadzane do prawa miejskiego. Podobnie jak prawo ziemskie, prawo miejskie chroniło drzewa jako przedmiot własności, a sankcjami za kradzież drzewa były przede wszystkim kary pieniężne.

Wiążący i jednolity kodeks prawa miejskiego został wydany w 1579 r. pod nazwą *Práva městská království českého*. Głównym jego autorem był Pavel Kristián z Koldina, znawca prawa czeskiego i rzymskiego; od jego nazwiska prawo miejskie nosi też nazwę *Koldínův zákoník*. Przepisy o kradzieżach drewna i niszczeniu drzew podpadają pod postanowienia o *pychu*. Sprawca leśnego *pychu* miał zapłacić właścicielowi lasu *pokutu* jako naprawienie szkody w wysokości 10 kop czeskich groszy, a jeżeli szkoda była większa, to i więcej. W kodeksie był też przepis o karze za uszkodzenie drzewa wyznaczającego granice między gruntami, a także regulacje dotyczące stosunków sąsiedzkich: właściciel był zobowiązany przyciąć gałęzie drzewa szkodliwie zacieniające grunt sąsiada. Kodeks Koldina utracił moc dopiero wraz z wejściem w życie austriackiego kodeksu cywilnego z 1811 r.

Kolejny wątek rozważań autora wiąże się z kolonizacją, zakładaniem nowych miast i wsi, od XIII wieku poczynając, oraz z szybkim rozwojem górnictwa w następnych wiekach. Wszystko to spowodowało znaczące zużycie drzewa, a korzystanie z lasów nie było regulowane, roślinność leśna nie była odnawiana, szkody w lasach stanowiły następstwo nie tylko chaotycznego wycinania drzew, lecz także wypasu zwierząt w lasach. Reme-

⁸ W czeskim języku prawniczym, także współczesnym, *pokuta* to sankcja finansowa za wykroczenia i inne delikty administracyjne, ale nie za przestępstwa, bo za nie grozi *peněžitý trest*. Nie przekładam tedy *pokuty* jako „grzywny”, bo w naszym systemie prawnym jest inaczej niż w czeskim: „grzywna” jest sankcją za przestępstwa i wykroczenia, dopiero przy deliktach administracyjnych pojawia się „kara pieniężna”. Pozostawiam więc *pokutę* bez tłumaczenia jako wystarczająco komunikatywne określenie kary finansowej.

dium stały się *lesní řády*⁹ i instrukcje leśne, mające charakter partykularny, były bowiem wydawane przez zwierzchność lub miasta dla swego terenu. Pierwszym takim aktem był *Chebský lesní řád* z 1379 r., ale to był wyjątek, dalsze regulaminy leśne zaczęły powstawać dopiero w XVI wieku.

Koncept prawa leśnego dla Czech pojawił się w połowie XVIII wieku. Jego autorem był František Rang, propagator nowoczesnych metod w leśnictwie. Projekt został przesłany do Wiednia i 5 kwietnia 1754 r. ogłoszony jako *Cisařský královský patent lesů a dříví ustanoveni v Království českém se týkající*. Stał się on wzorem dla aktów leśnych: Moraw z 23 listopada 1754 r. i Śląska z 20 marca 1756. *Český lesní řád* zawierał przepisy o powszechnym korzystaniu z lasów, ustanawiał regulacje dotyczące pozyskiwania i sprzedaży drewna, dość szczegółowo regulował gospodarowanie drewnem w przemyśle, zakazywał niszczenia mchu i wypasu zwierząt w młodych porostach leśnych, zakazywał rozniecania ognia w lasach i zalecał oszczędzanie drewna. Milan Šimandl ocenia, że wydanie *lesních řádů* dla całego kraju w latach 1754 i 1756 było wyraźnym postępem w ochronie lasów i można je uznać za początek nowoczesnego leśnictwa czeskiego.

2. Zadrzewienia przydrożne

Drugą część swego dzieła autor zaczął spostrzeżeniem, że z alejami na ziemiach czeskich spotykamy się dopiero w XIV wieku, a bujny ich rozwój także w miastach nastąpił w czasach renesansu i baroku. Zwrócił również uwagę, że w XV, a przede wszystkim w XVI wieku zakładano na ziemiach czeskich całe systemy stawów rybnych, wzmacnianych groblami porośniętymi drzewami (dębami i lipami) o potężnych systemach korzeniowych.

Legislacja dotycząca drzew przydrożnych¹⁰ sięga do czasów Karola VI¹¹, który rozpoczął budowanie sieci dróg cesarskich, a jego dzieło w tym za-

⁹ Czeski rzeczownik *řád* jest wieloznaczny, może oznaczać „regulamin”, ale także „ustrój, system” bądź „rozkład” (np. *jízdní řád* to „rozkład jazdy”) albo nawet „statut” (*Slovník*, s. 679). Dodam, że *správní řád* to ustawa o postępowaniu administracyjnym, a *trestní řád* to ustawa o sądowym postępowaniu karnym.

¹⁰ Warto zwrócić uwagę, że już wtedy pojawia się podział na *silnice* (szosy) i *cesty* (drogi). Obsadzanie drzewami dotyczyło raczej tylko szos. Aby jednak sprawy dalej nie komplikować, posługuję się pojęciem drzew „przydrożnych”, ponieważ od szos nie da się utworzyć zgrabnego przymiotnika.

¹¹ Karel VI z rodu Habsburgów (1.10.1685 – 20.10.1740) panował w latach 1711–1740; wydana przez niego tzw. sankcja pragmatyczna umożliwiła panowanie jego córce Marii Teresie (za: R. Cílek, *Čeští panovníci...*, s. 160).

kresie kontynuowali Maria Teresa¹² i Józef II¹³. Pierwsze znane akty prawne nakazujące wysadzanie szpalerów drzew przy drogach to reskrypty z lat 1740 i 1752 wydane dla Moraw. Nad ich wykonaniem miała czuwać inspekcja drogowa. W Czechach ochrona drzew została zarządzona patentami z lat 1749 i 1756. Drugi z nich odnosił się nie tylko do drzew przydrożnych, ale do wszystkich drzew rosnących poza lasami. Wskazywał na uszkodzenia i likwidację drzew morwowych (w XVIII wieku wspierano uprawę morw oraz hodowlę jedwabnika morwowego dla wyrobu jedwabiu), owocowych i innych. Patent wprowadził dotkliwe kary sięgające 2 lat ciężkiego więzienia za naruszenie tych przepisów. Przy ponownym naruszeniu można było skazać na przymusowe prace w twierdzy na okres 3 lat. Wydany w 1787 r. powszechny kodeks o przestępstwach i karach, postępował jak na owe czasy, pod wpływem filozofii oświecenia odstąpił od nieproporcjonalnie okrutnych kar i za uszkodzenie drzew przewidywał lekkie więzienie lub kary cielesne.

Dworski dekret z 1781 r. powtórzył poprzednie przepisy nakazujące właścicielom gruntów przyległych do dróg sadzenie drzew wzdłuż dróg (z tego powtórzenia można wnosić, że ów obowiązek nie był wykonywany) oraz zawierał szczegółowe przepisy określające odległość drzew od skraju rowu przydrożnego, aby drzewa mogły czerpać wilgoć, a zarazem aby ich system korzeniowy nie naruszał jezdni. Dekret zwracał uwagę na względy estetyczne, nakazując, aby drzewa były sadzone równomiernie. Sankcję za uszkodzenie drzew stanowiło naprawienie szkody i oprócz tego więzienie. Dekretem kancelarii dworskiej z 1792 r. zarządzono, żeby właściciele posiadłości, miasta i gminy, przez których tereny prowadzi droga, gwarantowali wspólnie i nierozdzielnie zachowanie drzew w alejach. Gdyby drzewa te zostały uszkodzone lub zniszczone, wskazane podmioty miały je zastąpić innymi tego samego gatunku, wieku i ceny.

W dobie wojen napoleońskich przeniknęło na ziemie czeskie nowe zjawisko – aleje wielkich topoli włoskich, które stały się bardzo modne.

W drugiej połowie XIX wieku ustawowo wprowadzono podział na szosy państwowe (cesarskie), szosy ziemskie, szosy powiatowe oraz gminne szosy i drogi, a także wprowadzono obowiązek obsadzenia ich drzewami. Nadzór nad stanem szos i drzew rosnących wzdłuż nich sprawowali głównie pra-

¹² Marie Terezie z rodu Habsburgów (13.05.1717 – 29.11.1780) panowała w latach 1740–1780; ogłosiła, że chce być „matką swych poddanych”, a licznymi reformami wykazała, że obietnicę spełniła (ibidem, s. 163).

¹³ Josef II z rodu Habsburgów, dynastii habsbursko-lotaryńskiej (13.04.1741 – 20.02.1790); patentem z 1 listopada 1781 r. zniósł pańszczyznę w Czechach, na Morawach i na Śląsku (ibidem, s. 166–167).

cownicy drogowi (*cestmistři a cestaři*), a obok nich organy policji miejskiej i polnej, straż finansowa i żandarmeria. Ciekawostką jest, że według decyzji ministerstwa spraw wewnętrznych z 1877 r. wykroczeniem, za które *pokuty* nakładała policja drogowa, było także uszkodzenie drzew, krzewów i kwietników w ogrodach miejskich, które nie było traktowane jako *polní pých*.

Podstawowe znaczenie miała ustawa przyjęta 13 października 1884 r. i podpisana przez cesarza 2 grudnia 1884 r. o wysadzaniu i ochronie alei lub pojedynczych szpalerów drzew wzdłuż szos publicznych. Ustawa stanowiła, że wzdłuż wszystkich cesarskich, ziemskich, powiatowych i gminnych szos muszą być aleje, a gdyby to okazało się niemożliwe, co najmniej proste szpalery drzew. Wyjątki odnosiły się tylko do szos prowadzących przez lasy i osady z zamkniętymi szeregami domów.

Ustawa wyjaśniała, kto jest zobowiązany do sadzenia i utrzymywania alei. Na poboczach szos były to gminy, przez których tereny prowadziła szosa. Natomiast szpalery drzew poza rowem drogowym mieli obowiązek sadzić i utrzymywać właściciele sąsiadujących z szosą gruntów.

Zasada ochrony drzew zakotwiczona w § 8 ustawy oznaczała zakaz samowolnego obcinania gałęzi drzew przydrożnych oraz zakaz wyrębu pojedynczych drzew, alei i szpalerów drzew bądź ich znaczących części. Naruszenie zakazu było wykroczeniem z § 10. Sprawcy uszkodzenia drzewa lub palika drzewo to podtrzymującego, jeżeli czyn nie wyczerpywał znamion przestępstwa, groziła *pokuta* od 2 do 10 zł. Oprócz tego za każde zniszczone drzewa płać odszkodowanie w ryczałtowej wysokości 10 zł, a za każdy zniszczony palik – 2 zł. Samowolne obcinanie gałęzi lub wyręb drzew były sankcjonowane *pokutą* od 5 do 20 zł, a jeżeli dotyczyło znacznej części alei – do 100 zł. Kary nakładał starosta gminny. Nadzór sprawował tak jak poprzednio administratorzy szos, policja miejska i polna oraz żandarmeria (ale już nie straż finansowa).

Milan Šimandl ocenia, że dla sadzenia i ochrony szpalerów drzew przydrożnych ustawa z 1884 r. była dla Czech przełomowym aktem prawnym, który zapewnił ochronę znaczących elementów tworzących krajobraz, jakimi bezspornie są przydrożne szpalery drzew. Akty prawne w przedmiocie ochrony drzew przydrożnych zostały wydane także przez sejmy ziemskie na Morawach i na Śląsku.

Rozpad Austro-Węgier i powstanie na ich gruzach samodzielnego państwa czechosłowackiego nie miało zrazu wpływu na badaną problematykę. Ustawą z 28 października 1918 r.¹⁴ pozostawiono tymczasowo w mocy

¹⁴ Tak zwana *recepční norma* przywołana w całości w: L. Vojáček, K. Schelle, V. Knoll, *České právní dějiny*, Plzeň 2010, s. 294.

wszystkie dotychczasowe ziemskie i cesarskie ustawy i rozporządzenia oraz przejęto dotychczasową strukturę urzędów. W odniesieniu do alei drzew Czechosłowacja przejęła dotychczasowe regulacje Czech, Moraw i Śląska. Dopiero w 1938 r. został przygotowany projekt ustawy drogowej, która miała się zająć także drzewami przydrożnymi, ale zmiany polityczne i wybuch wojny uniemożliwiły jego przyjęcie.

Po II wojnie światowej pierwszy projekt ustawy o sadzeniu drzew wzdłuż publicznych szos pojawił się już w 1946 r. Nawiązywał on do przedwojennego projektu z 1938 r., ale ostatecznie nie został przyjęty i nadal obowiązywały dotychczasowe przepisy.

Przełom lat 40. i 50. XX wieku to okres tzw. prawniczego dwulecia. Jest on wprawdzie oceniany krytycznie jako oznaczający degradację kultury prawnej, ale do pozytywów należy zaliczyć unifikację głównych gałęzi prawa w Czechosłowacji. Znalazł on także swój wyraz w odniesieniu do dróg. W 1949 r. została przyjęta ramowa ustawa drogowa obowiązująca w całej republice¹⁵. Ustawa zastąpiła dotychczasowe oznaczenie *stromořadi nebo alej* nowym pojęciem *stromoví*, tłumaczonym jako „drzewa”¹⁶, co pozwoliło objąć ochroną także rosnące przy szosach drzewa nietworzące szpaleru. Akty wykonawcze do ustawy powierzyły troskę o drzewa powiatowym radom narodowym, ale nie sprecyzowały, na czym owa troska ma polegać. W poszczególnych *krajach* (odpowiednikach polskich województw) taką służbę w ramach drogowych przedsiębiorstw państwowych prowadzili *hlavní silniční sadovníci*¹⁷, w powiatach – *okresní silniční sadovníci*, którym pomagali sadownicy odcinkowi. Autor zwrócił uwagę, że wprawdzie już w poprzednich dekadach dawano pierwszeństwo drzewom owocowym przy drogach, ale po II wojnie światowej przybrało ono rozmiary wręcz nie stosowne. Negatywną stroną obsadzenia szos przede wszystkim drzewami owocowymi była likwidacja wielu zdrowych nieowocowych drzew.

Ustawa z 1949 r. miała charakter ramowy, a obok której obowiązywały stare cesarskie i ziemskie przepisy prawne. Nie mogło to trwać długo i z początkiem lat 60. została przyjęta ustawa drogowa¹⁸, która jednolicie i kompleksowo uregulowała problematykę drogową w całej Czechosłowacji. Ustawa rozdzieliła drogi na autostrady (*dálnice*), szosy (*silnice*), połączenia komunikacyjne miejscowe (*místní komunikace*) i celowe (*účelové komuni-*

¹⁵ Zákon č. 147/1949 Sb., jimž se vydávají někteře předpisy o veřejných silnicích.

¹⁶ Z zaznaczeniem, że zawsze w liczbie mnogiej (*Słownik*, s. 757).

¹⁷ Według *Słownika* (s. 684) *sad* to nie tylko „sad, ogród owocowy”, lecz także „park (miejski), ogród, planty”.

¹⁸ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

kace). Wprowadziła pojęcie *silniční stromoví*, obejmujące nie tylko drzewa, lecz także krzewy rosnące przy szosach. Przepisy wykonawcze określiły zasady obsadzenia szos drzewami, nadal dając pierwszeństwo drzewom owocowym.

W latach 70. XX wieku zaczęto powoli odstępować od uprzywilejowania drzew owocowych przy szosach, ponieważ okazało się, że produkcja owoców jest wysoce nierentowna. Niektóre organy administracji zalecały zastępowanie drzew owocowych ozdobnymi.

W połowie lat 80. XX wieku znowelizowano ustawę drogową. Dotychczasowe pojęcie *silniční stromoví* zostało zastąpione szerszym – *silniční zeleň*, obejmującym nie tylko drzewa i krzewy, lecz także trawy i sadzone przy drogach kwiaty. Nowela wprowadziła do ustawy dwa ważne przepisy. Pierwszy z nich stanowiło uznanie za delikt administracyjny działanie organizacji, które zniszczyłyby lub uszkodziły zieleń przydrożną, zagrożony *pokutą* do 200 tysięcy korun, co było zmianą ochroniarską. Oddziaływanie drugiego było odwrotne – ustawodawca wprowadził bowiem pojęcie trwałych przeszkód (*pevné překážky*), do których przepisy wykonawcze zaliczyły także drzewa rosnące na poboczach i nakazały ich usunięcie, wyznaczając nawet harmonogram usuwania, co w wymiarze krajobrazowym i ekologicznym oznaczałoby dotkliwą stratę. Szczęśliwie te regulacje nie znalazły zrozumienia i nie były realizowane.

Ustawa z 1961 r. obowiązywała przez blisko cztery dekady i została zastąpiona w 1997 r. nadal obowiązującą ustawą o komunikacji drogowej¹⁹. Pojęcie *silniční zeleň* zostało zastąpione przez *silniční vegetace*, która została uznana już nie (jak w poprzedniej ustawie) za część składową drogi, lecz za jej przynależność (*příslušenství*). Ustawa utrzymała *pokutę* 200 tysięcy korun grożącą osobie prawnej, która uszkodzi przynależność drogi, a więc także wegetację przydrożną.

Najżywiej diskutowanym zagadnieniem jest zdaniem Milana Šimandla usuwanie drzew z nieruchomości drogowych. Drzewa rosnące na poboczach nadal są uznawane za trwałą przeszkodę, ale nie ma już przepisów, które wyznaczałyby terminy ich usuwania, a samo usuwanie podlega przepisom ustawy o ochronie przyrody. Do 30 listopada 2009 r. administratorzy dróg mogli usuwać drzewa bez pozwolenia organu ochrony przyrody, co było możliwe na podstawie § 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody²⁰ w brzmieniu pierwotnym. W latach 2006–2008 doszło do rozległego wyrębu alei zasad-

¹⁹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁰ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

nianego koniecznością napraw jezdni. W wielu przypadkach był to jednak powód zastępczy. Część opinii publicznej protestowała, a stowarzyszenie Arnika zorganizowało petycję „Chrońmy drzewa”, którą podpisały dziesiątki tysięcy obywateli. Petycja odniosła sukces – nowela ustawy o ochronie przyrody, która weszła w życie 1 grudnia 2009 r., przesunęła usuwanie drzew przydrożnych do reżimu opartego na pozwoleniach, co utrudnia dowolne ich usuwanie.

3. Ochrona drzew i krzewów jako pomników przyrody

Podobnie jak aleje drzew, do czeskiego przyrodniczego i kulturowego bogactwa należą też drzewa znaczące ze względu na swój wiek, rozmiary, gatunek czy inne cechy, a także chronione obszary, na których rosną. W literaturze czeskiej toczą się spory, od kiedy można mówić o ich świadomej ochronie. Jedni uważają, że od połowy XIV wieku w związku z projektem kodeksu Karola IV, inni że od XIX wieku, czyli utworzenia pierwszych obszarów chronionych (rezerwatów). Sam Milan Šimandl reprezentuje pogląd, że taka ochrona istnieje od niepamiętnych czasów, najpierw mityczna, potem zwyczajowa, ale prawna ochrona znaczących czy pamiętnych drzew jest na terytorium czeskim produktem XX wieku.

Interesującą periodyzację ochrony przyrody zaproponował przed laty Jan Čerovský, wyróżniając trzy etapy: pierwszy, kiedy właściciele cennych terenów i obiektów przyrodniczych decydują się sami ze swego majątku wyłączyć z gospodarczego wykorzystania pewne fragmenty, chroniąc je przed uszczupleniem ich wartości; drugi, kiedy wkraczają organizacje ochronne mogące uzyskać środki finansowe, aby wspierać tego rodzaju wyłączenia; trzeci, kiedy ochrona przyrody staje się obowiązkiem państwa²¹. Uznaje się za *notorietu*, że pierwsze rezerваты przyrody to Žofinský prales i Hojná voda, które utworzył w swoich dobrach Jerzy Augustyn Langueval-Buquoy w 1838 r., oraz Boubinský prales utworzony przez Jana Schwarzenberga w 1858 r.²² Tę notoryjność kwestionuje autor recenzowanego dzieła, który przypomina, że już w 1826 r. został wyłączony park angielski przy zamku Veltrusy z bogatą reprezentacją dębów, lip, topoli, jesionów, jaworów i drzew egzotycznych (do dziś istniejący pomnik przyrody Veltrusy). Istotne jest, że to właśnie imponujące wiekiem bądź rozmiarami drzewa były motywem, dla

²¹ J. Čerovský, *Ochrana přírody jako péče o přírodní prostředí*, w: M. Brožek, J. Čerovský, Z. Lakomy, J. Ortová, *Kultura a životní prostředí*, Praha 1989, s. 86–88.

²² J. Střežček, J. Kubíková, J. Kříž, *Chraňme naši přírodu*, Praha 1982, s. 184.

którego właściciele wielkich majątków ziemskich decydowali się tworzyć prywatne rezerваты. Są one w większości do dziś chronione jako rezerваты lub pomniki przyrody.

Oprócz ochrony obszarowej w drugiej połowie XIX wieku pojawiają się załączki indywidualnej ochrony drzew. Były one związane z zakładaniem i działalnością *okrašlovacích spolků a spolků na ochranu domoviny*²³. Pierwsze takie stowarzyszenie powstało w 1861 r. W 1906 r. odnotowano istnienie 85 stowarzyszeń upiększających dla ochrony kraju ojczystego i 8 ogrodniczych stowarzyszeń upiększających, w 1912 r. było już 160 pierwszych i 20 drugich. Działalność owych stowarzyszeń miała charakter lokalny, koordynację miał zapewnić powstały w Pradze w 1904 r. związek pod nazwą Svaz českých spolků pro okrašlování a ochranu domoviny v Čechách na Moravě a ve Slezsku. Związek zaczął wydawać czasopismo „Krása našeho domova” (Piękno naszej ojczyzny), a działalność stowarzyszeń istotnie przyczyniła się do ochrony starych drzew oraz wysadzania nowych podczas akcji społecznych sławiących jakieś wydarzenia (*stromové slavnosti*).

U progu XX wieku na znaczące elementy przyrodnicze zaczęto spoglądać jak na pomniki przyrody (*přírodní památky*), a ich ochrona została zaliczona do troski o pomniki (*památková péče*; obejmująca głównie zabytki kultury). Projekt ustawy o ochronie i utrzymaniu pomników przyrody został zgłoszony w 1901 r. przez posłów czeskich do Izby poselskiej Rady cesarskiej, ale nie został rozpatrzony. Po nim pojawiły się dwa projekty tego typu ustawy, których autorem był Luboš Jeřábek, przedstawione czeskiemu sejmowi ziemskiemu w latach 1908 i 1911. Prace nad drugim nawet się rozpoczęły, ale wybuch I wojny światowej uniemożliwił ich kontynuowanie.

Po powstaniu Czechosłowacji ochrona przyrody, a tym bardziej drzew jako jej części nie była zaliczana do kwestii o zasadniczym znaczeniu. Niemniej 10 grudnia 1918 r. w Zgromadzeniu Narodowym został utworzony Komitet dla ochrony pomników historycznych i piękna przyrody. W 1919 r. na stanowisko konserwatora i konsultanta Ministerstwa szkolnictwa i oświaty narodowej (Ministerstvo školství a národní osvěty²⁴) został powołany

²³ Czeski *spolek* to „stowarzyszenie, towarzystwo, związek, liga” (*Słownik*, s. 738). Warto dodać, że w socjalistycznej Czechosłowacji „stowarzyszenie” to raczej *sdrůžení*, dopiero czeski kodeks cywilny z 2012 r. powrócił do tradycyjnego terminu *spolek*. Imiesłów *okrašlovaci* pochodzi od czasownika *okrašlovat*, tj. „ozdabiać, przyozdabiać, upiększać, dekorować” (*Słownik*, s. 449), a *domovina* to „ojczyzna, kraj ojczysty” (*Słownik*, s. 101), co w języku polskim oddaje się czasem przez „swojszczyznę”.

²⁴ W języku czeskim w nazwach ministerstw i urzędów tylko pierwszy człon zapisuje się wielką literą; zasadę tę staram się utrzymać także w tłumaczeniach.

popularyzator ochrony przyrody Rudolf Maximovič, który w 1922 r. został mianowany generalnym konserwatorem ochrony przyrody i na tym stanowisku przetrwał do 1948 r. W okresie międzywojennym głównymi urzędami ochrony przyrody było wskazane ministerstwo oraz państwowe urzędy do spraw pomników (*státní památkové úřady*) w Pradze i Brnie.

Dla ochrony przyrody istotne znaczenie miała reforma rolna przeprowadzona trzema ustawami z lat 1919–1920: o odebraniu wielkiego majątku ziemskiego (*záborový zákon*), o przydziale ziemi (*přídělový zákon*) oraz o odszkodowaniach (*náhradový zákon*). Reforma rolna miała nie tylko wymiar ekonomiczny, lecz także polityczny. Był to swego rodzaju „rewanż za Białą Górę”, kiedy po klęsce stanów czeskich z 1620 r. wielkie majątki ziemskie przeszły w ręce obcej szlachty, przede wszystkim niemieckiej; chodziło o ich powrót do właścicieli czeskich i słowackich²⁵. Parcelacji podlegały majątki ziemskie przekraczające 150 ha gruntów rolnych lub 250 ha gruntów w ogóle. Zdaniem autora recenzowanej pracy ochrona przyrody mogła być na podstawie ustaw o reformie rolnej zapewniona na trzy sposoby:

- wyłączenie gruntów spod parcelacji i pozostawienie ich w rękach dotychczasowych właścicieli, nawet w rozmiarze przekraczającym 500 ha, jeżeli znajdował się na nich park, park przyrodniczy lub zabytek historyczny; urząd ziemski określał warunki ochronne, od których spełnienia uzależniał pozostawienie takich gruntów dotychczasowym właścicielom;
- zabranie gruntów, na których znajdował się pomnik przyrody, i przekazanie ich na własność państwa, co było możliwe na podstawie odpowiednich przepisów pierwszej i drugiej ustawy o reformie;
- zabranie gruntów z pomnikiem przyrody i przydzielenie ich osobie uprawnionej spełniającej kryteria; najkorzystniejszym rozwiązaniem było przydzielenie takich gruntów gminom lub innym publicznoprawnym związkom, przy czym urząd określał ograniczenia i stosowne obowiązki ochronne ciążące na nowym właścicielu oraz sankcje za ich naruszenie, były one wpisywane do ksiąg gruntowych, aby w razie zmiany właściciela nowy nie mógł się tłumaczyć, że o nich nie wiedział.

Autor stwierdził, że chociaż reforma rolna przyniosła do czeskiego porządku prawnego pierwsze postanowienia o ochronie przyrody, to jednocześnie pociągnęła za sobą masowe niszczenie drzew, o czym świadczą liczne dokumenty archiwalne.

²⁵ Tak polityczny wymiar reformy oceniają historycy: K. Maly i in., *Dějiny českého...*, s. 427.

Kolejna próba uchwalenia ustawy o ochronie pomników przyrody została podjęta w 1922 r., kiedy stosowny projekt złożył poseł do Zgromadzenia Narodowego Jaroslav Stejskal wraz z 20 kolegami. Projekt ten nie był idealny, jakością odbiegał znacznie od projektu Luboša Jeřábka z 1908 r., nie przeszedł więc drogi legislacyjnej. W latach 30. XX wieku odbyła się debata nad projektem ustawy o pomnikach historycznych, artystycznych i przyrodniczych, ale do uchwalenia ustawy nie doszło.

Znaczącą datą był 31 grudnia 1933 r., kiedy Ministerstwo szkolnictwa i oświaty narodowej wydało akt o ochronie pomników przyrody, nazwany od daty jego wydania *Silvestrovským výnosem*²⁶. Był to spis rezerwatów przyrody obejmujący 108 rezerwatów z obszarów dzisiejszej Republiki Czeskiej, 18 ze Słowacji i 12 z Podkarpackiej Rusi. Spis obejmował podstawowe informacje o rezerwach: nazwę, wielkość, rok powołania, powód ochrony oraz zarządcę lub właściciela. Jak ocenia się w literaturze, *Silvestrovský výnos* nie był aktem powołującym rezerwaty, ale spisem już istniejących rezerwatów. Niemniej jego znaczenie jest doniosłe, stanowi bowiem urzędowe (ze strony ministerstwa odpowiedzialnego za ochronę pomników przyrody) potwierdzenie istnienia obszarów chronionych na rok 1933. Obszary objęte owym wykazem określa się niekiedy jako *Silvestrovské rezervace*²⁷.

Dodam jeszcze, że po projekcie Jaroslava Stejskala pojawiło się sześć projektów ustawy, lecz żaden nie został przyjęty. Ocenia się, że spotkały się one z oporem właścicieli ziemskich, którzy obawiali się ograniczenia swoich praw, oraz z brakiem zainteresowania posłów reprezentujących różne partie polityczne w zjednoczeniu wysiłków na rzecz ustawy o ochronie przyrody²⁸.

Jeszcze przed zakończeniem okupacji w czasie II wojny światowej działacze ochrony przyrody przygotowali projekt ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, który po wyzwoleniu został przekazany ministrowi szkolnictwa i oświaty oraz przesłany 10 września 1945 r. prezydentowi Benešovi. Autorzy akcentowali, że wszystkie kulturalne państwa wydały w XX wieku ustawy o ochronie przyrody²⁹, ale Czechosłowacja nie. Projekt nie przeszedł jednak drogi legislacyjnej. Brak ustawowej regulacji ochrony przyrody był częścio-

²⁶ Czeski wyraz *výnos* jest wieloznaczny; podstawowe znaczenie urzędowe to „rozporządzenie, postanowienie”, ale znaczy także „dochód, zysk” (*Słownik*, s. 919).

²⁷ M. Franková, *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, „České právo životního prostředí” 2014, č. 2, s. 110.

²⁸ V. Stejskal, w: M. Damohorský i in., *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 340.

²⁹ Przypomnę, że pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody została uchwalona 10 marca 1934 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 274).

wo rekompensowany różnymi aktami podustawowymi, a także instrukcjami i okólnikami. Powstała nieprzejrzysta mieszanina wiążących i niewiążących dokumentów, aktów indywidualnych, proklamacji itp.

Dekretami prezydenta z lat 1945–1947 rewizji została poddana reforma rolna z lat międzywojennych. Dotknęła ona także gruntów z pomnikami przyrody, których właściciele nie wywiązywali się z nałożonych na nich obowiązków ochronnych. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem było przejmowanie takich gruntów na własność państwa w celu realizacji zadań powszechnie użytecznych, co dotyczyło właśnie takich gruntów. Ale także w tym okresie ujawniły się negatywne zjawiska. Nowi właściciele nie mieli zrozumienia dla estetycznych i ekologicznych funkcji drzew i ich wyręb na przydzielonych gruntach był powszechny.

Milan Šimandl przywiązuje znaczną wagę do przepisów karnych. W ramach wspomnianego już prawniczego dwulecia doszło do kodyfikacji materialnego i procesowego prawa karnego przeprowadzonej czterema ustawami. Jedną z nich była ustawa karna administracyjna z 12 lipca 1950 r.³⁰ – w istocie kodeks wykroczeń (w tamtym czasie prawo wykroczeń było bezspornie fragmentem prawa karnego, a nie administracyjnego). Ustawa ta w części szczególnej zawierała dwa przepisy mogące służyć ochronie przyrody. Najważniejszym był § 125, który pod nagłówkiem *Ochrana památek, uměleckých děl a přírody* przewidywał dwa wykroczenia:

- bezprawny wywóz za granicę lub umyślne zniszczenie lub uszkodzenie pomnika kultury lub przyrody albo dzieła sztuki, z sankcją *pokuty* do 250 tysięcy korun albo pozbawienia wolności do 6 miesięcy,
- naruszenie zakazu lub niedopełnienie obowiązku dotyczącego ochrony pomników, dzieł sztuki, znalezisk archeologicznych albo przyrody i krajobrazu, zwłaszcza rezerwatów, z sankcją *pokuty* do 100 tysięcy korun albo pozbawienia wolności do 3 miesięcy.

Drugim przepisem był § 55, który pod nagłówkiem *Polní a lesní pých* stanowił, że *pokutą* do 5 tysięcy korun albo pozbawieniem wolności do 7 dni zostanie ukarany:

- kto na gruntach rolnych lub leśnych bezprawnie uszkodzi lub zniszczy rośliny użytkowe (wliczając w to drzewa i krzewy),
- kto nie podejmie środków, aby zwierzęta domowe, za które odpowiada, nie mogły użytkowych roślin uszkodzić lub zniszczyć, albo
- kto z gruntów rolnych lub leśnych ukradnie rośliny użytkowe lub ich części.

³⁰ Zákon č. 88/1950 Sb., Trestní zákon správní.

Przywołane przepisy obowiązywały przez 11 lat, po czym zostały uchylone wraz z całą ustawą z 1950 r. nową ustawą z 26 czerwca 1961 r. o zadaniach rad narodowych przy zapewnianiu porządku socjalistycznego³¹. Pod tą nazwą kryła się po prostu ustawa o wykroczeniach, dokonująca fundamentalnej zmiany prawa wykroczeń, które przestało być częścią prawa karnego, stając się częścią prawa administracyjnego³². W miejsce § 125 ustawy z 1950 r. pojawił się § 11 lit. d) ustawy z 1961 r., na podstawie którego za uszkodzenie chronionej części przyrody albo niedopełnienie obowiązków ustanowionych dla jej ochrony można było nałożyć upomnienie, naganę publiczną lub *pokutę* do 500 koron. Zdaniem autora recenzowanego dzieła w przypadku rozleglejszych uszkodzeń przyrody były to środki nadzwyczaj umiarkowane³³.

Momentem przełomowym w rozwoju czeskiej ochrony przyrody było uchwalenie 1 sierpnia 1956 r. ustawy o państwowej ochronie przyrody³⁴. Ustawa wprowadziła podział na ochronę obszarową (parki narodowe, obszary chronionego krajobrazu, państwowe rezerваты przyrody, chronione miejsca występowania, chronione parki i ogrody, chronione powierzchnie badawcze), obiektową (chronione twory przyrody, chronione pomniki

³¹ Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výboru při zajišťování socialistického pořádku.

³² Takie usytuowanie prawa wykroczeń utrzymało się do dziś, co jeden z autorów czeskich ujął w ten sposób, że prawo administracyjne jest jedyną gałęzią prawa czeskiego, która ma „własne prawo karne” (P. Průcha, *Správní právo. Obecná část*, Brno – Plzeň 2012, s. 386). Wprawdzie czeskie prawo wykroczeń kilkakrotnie się zmieniało, ale od 1961 r. nie ma mowy, aby za wykroczenie można było wymierzyć pozbawienie wolności.

³³ Ocena czeskich specjalistów z zakresu prawa wykroczeń jest znacznie surowsza. Uznają oni reformę z 1961 r. zrealizowaną w duchu „zwycięskiego socjalizmu”, który jakoby pozwolił na zastępowanie instrumentów represyjnych środkami oddziaływania wychowawczego, za mało realistyczną (P. Mates i in., *Základy správního práva trestního*, Praha 2010, s. 10).

³⁴ Zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Wprawdzie ustawa została uchwalona przez ogólnoparlamentowy parlament, ale obowiązywała tylko na ziemiach czeskich. Stało się tak dlatego, że choć Czechosłowacja była wtedy państwem unitarnym (federalnym stała się dopiero w 1968 r.), Konstytucja z 1948 r. przyznawała Słowackiej Radzie Narodowej kompetencje legislacyjne w niektórych zakresach, np. w dziedzinie kultury, a do niej należała ochrona przyrody. W 1955 r. słowaccy działacze ochrony przyrody poprosili czeskich o wypożyczenie gotowego czeskiego projektu ustawy o ochronie przyrody, argumentując, że Słowacka Rada Narodowa zobowiązała się do końca roku wydać co najmniej jedną ustawę i padło na ustawę o ochronie przyrody. Czesi się zgodzili i na bazie projektu czeskiego przygotowano projekt słowacki, który został przyjęty jako ustawa z 18 października 1955 r. o państwowej ochronie przyrody (zákon č. 1/1955 Zb. SNR o štátnej ochrane prírody). Zob. M. Damohorský, *Padesát let od přijetí prvního českého zákona o ochraně přírody*, „Ochrana přírody” 2006, č. 6, s. 161. W efekcie obie ustawy o państwowej ochronie przyrody, czeska i słowacka, były niemal identyczne, gdyż opierały się na tym samym projekcie.

przyrody) i gatunkową (chronione gatunki zwierząt, roślin, minerałów i skamieniałości). Ochrona drzew i krzewów mogła być zapewniona na obszarach chronionych przez uznanie za *chraněné přírodní výtvory* (wśród chronionych tworów przyrody § 6 ust. 1 wskazywał m.in. na cenne drzewa i ich skupiska) bądź za *chraněné přírodní památky* (§ 6 ust. 2 precyzował, że chronionymi pomnikami przyrody są twory przyrody będące świadectwem rozwoju społeczeństwa). Za chronione twory przyrody i chronione pomniki przyrody mogły być uznawane zwłaszcza drzewa wyróżniające się wiekiem, wielkością lub kształtem, jako reliktowe pozostałości naturalnego porostu, jako drzewa nasienne, aklimatyzowane gatunki egzotyczne, dominanty krajobrazowe albo typowe elementy krajobrazu lub drzewa dopełniające nieruchome zabytki kultury.

Znacząca także dla ochrony przyrody była ustawa z 17 kwietnia 1958 r. o zabytkach kultury³⁵. Na jej podstawie przy Ministerstwie szkolnictwa i kultury został powołany jako jego organ fachowy Państwowy instytut troski pomnikowej i ochrony przyrody (Státní ústav památkové péče a ochrany přírody), na który nałożono zadania także w zakresie ochrony przyrody.

Podsumowując tę część rozważań, autor recenzowanego dzieła wskazuje, że uznawanie drzewa za chronione twory przyrody lub chronione pomniki przyrody było kluczowe dla zapewnienia indywidualnej ochrony tych drzew ze strony państwa. Tym była położona podstawa współczesnej sieci drzew pamiętnych chronionych według obowiązujących przepisów.

Autor, doceniając rolę przepisów karnych, za podstawową wadę ustawy z 1956 r. uznaje brak przepisów karnych, który nie mógł być zrekompenzowany wspomnianym przepisem § 11 lit. d) ustawy z 1961 r. o wykroczeniach, tym bardziej że nie dawał on podstaw do sankcjonowania organizacji (tym mianem określano w Czechosłowacji osoby prawne). Mankament ten usunięto dopiero po trzech dekadach najważniejszą zdaniem autora ustawą nowelizacyjną z 20 października 1986 r.³⁶, która przyniosła *sankční dodatek* w postaci § 17a i § 17b dodanych do ustawy o państwowej ochronie przyrody, z jednoczesnym uchyceniem lit. d) w § 11 ustawy z 1961 r. o wykroczeniach.

Nowy § 17a pod nagłówkiem *Přestupky* (wykroczenia) w ust. 2 przewidywał ukaranie obywatela naganą albo *pokutą* do 1000 koron m.in. za: uszkodzenie części składowej przyrody na obszarach chronionych albo zmianę zachowanego stanu chronionych tworów przyrody i chronionych pomników przyrody, albo zagrożenie w inny sposób ich stanowi (lit. a); niezgłoszenie

³⁵ Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách.

³⁶ Zákon č. 65/1986 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody.

właściwej radzie narodowej konieczności usunięcia drzew rosnących poza lasem, które bezpośrednio zagrażały życiu osób lub eksploatacji urządzenia powszechnie użytecznego (lit. f); a w ust. 3 *pokutą* do 5000 koron m.in. za: niszczenie części składowej przyrody na obszarach chronionych lub urządzeń przeznaczonych do ich ochrony, niszczenie chronionych tworów przyrody lub chronionych pomników przyrody (lit. a); uszkodzanie drzew rosnących poza lasami albo ich wyręb bez pozwolenia (lit. b); naruszanie w inny sposób warunków ochrony na obszarach chronionych bądź odnoszących się do chronionych tworów przyrody lub chronionych pomników przyrody (lit. f).

Kolejny § 17b pod nagłówkiem *Pokuty organizacim* (kary pieniężne nakładane na osoby prawne) przewidywał w ust. 1 m.in.: pod lit. a) odpowiednik § 17a ust. 2 lit. a), ale z sankcją *pokuty* do 100 tysięcy koron; pod lit. b) łączny odpowiednik § 17a ust. 2 lit. f) i ust. 3 lit. b), ale z sankcją *pokuty* do 100 tysięcy koron; a w ust. 2 m.in.: pod lit. a) odpowiednik § 17a ust. 3 lit. a), ale z sankcją *pokuty* do 250 tysięcy koron; pod lit. e) odpowiednik § 17a ust. 3 lit. f), ale z sankcją *pokuty* do 250 tysięcy koron.

Organem właściwym do nakładania kar na obywateli i organizacje była powiatowa rada narodowa. Na tle tych regulacji można dostrzec charakterystyczną dla prawa czeskiego różnicę: jeśli takiego samego czynu dopuściła się osoba fizyczna, to odpowiadała za wykroczenie, jeżeli osoba prawna – odpowiadała nie za wykroczenie, lecz za inny delikt administracyjny, przy czym *pokuta* grożąca osobie prawnej była 100 lub 50 razy wyższa niż grożąca osobie fizycznej. Co więcej, zgodnie z § 17b ust. 4 powiatowa rada narodowa w decyzji o nałożeniu *pokuty* mogła zobowiązać organizację do podjęcia w określonym terminie środków zmierzających do naprawy następstw działania, za które nałożono *pokutę*. Jeżeli organizacja tego nie uczyniła, można było nałożyć na nią kolejną *pokutę* do podwójnej wysokości nałożonej przedtem według ust. 1 lub 2. Zgodnie z § 17b ust. 7 nałożeniem *pokuty* na organizację nie była dotknięta odpowiedzialność organizacji ani jej pracowników według przepisów odrębnych.

4. Powszechna ochrona drzew

Oprócz dwóch podstawowych kierunków ochrony drzew, tj. drzew przydrożnych w alejach bądź szpalerach oraz drzew jako chronionych tworów bądź pomników przyrody, zaczynała się kształtować myśl o powszechnej ochronie drzew, której początki sięgają, jak wykazuje autor, czasów Marii Teresy, która specjalnym patentem objęła ochroną drzewa morwowe. W 1860 r. pojawiły się pierwsze w miarę całościowe przepisy o ochronie

majątku polnego. Za *polní pých* były przewidziane *pokuty* od 25 krajcarów do 40 zł albo więzienie do 8 dni, a ponadto obowiązek odszkodowawczy, który można było odpracować. Przepisy te zostały zastąpione w 1875 r. ustawami o ochronie majątku polnego przyjętymi przez sejmy ziemskie w Czechach, na Morawach i Śląsku, przewidujące – podobnie jak poprzednie przepisy – kary pieniężne i więzienie. Nadzór nad ochroną majątku polnego prowadzili zaprzysiężeni *polní hlidači* (strażnicy). Te trzy ustawy zostały uchylone przez wspomnianą już ustawę z 1950 r. o wykroczeniach, która w § 55 przewidywała odpowiedzialność za *polní a lesní pých*. Pojęcie *pých* zostało usunięte z czeskiego porządku prawnego wraz z uchynieniem tej ustawy w 1961 r.

Wyraźne ograniczenia usuwania drzew pojawiły się wraz z wejściem w życie wydanego na podstawie ówczesnej czeskiej ustawy leśnej aktu z 12 sierpnia 1965 r. o ochronie drzew rosnących poza lasami³⁷, który pierwotnie poświęcony był głównie kwestiom wykupu drzewa z wyrębów w lasach i poza lasami. Potem regulacje te zostały uchylone i pozostał w mocy tylko § 4 stanowiący, że drzewa rosnące poza lasami można poddać wyrębowi tylko za zgodą miejscowej rady narodowej, ale jeśli chodzi o drzewa cenniejsze (np. w porostach brzegowych, chroniące zbocza, bagna, torfowiska, objęte ochroną przyrody bądź zabytków) – tylko za zgodą powiatowej rady narodowej współdziałającej z organem ochrony przyrody bądź zabytków.

Drogę do regulacji znacznie bardziej szczegółowej otworzyła nowa ustawa leśna z 20 grudnia 1977 r.³⁸, która znowelizowała ustawę z 1956 r. o ochronie przyrody, dodając do jej § 19 nowy ust. 2 zobowiązujący czeskie Ministerstwo kultury do wydania powszechnie obowiązującego aktu określającego szczegóły ochrony drzew rosnących poza lasami. Tę zmianę polegającą na przesunięciu ochrony drzew rosnących poza lasami z prawa leśnego do prawa środowiska autor odnotował z uznaniem, dodając, że odpowiada to systematycznemu podporządkowaniu tej problematyki także dziś. Dodam od siebie, że prawnicy czescy nie mieli i nie mają wątpliwości, że prawna ochrona przyrody to jedna z części składowych (*složka*) szerszego pojęcia określanego mianem „prawo środowiska” (*právo životního prostředí*).

Prace nad aktem wykonawczym do § 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody przeciągały się i zostały sfinalizowane dopiero po trzech latach *vyhláška* Ministerstwa kultury z 17 września 1980 r. o ochronie drzew rosnących poza

³⁷ Vyhláška č. 89/1965 Sb., Ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství o ochraně stromů rostoucích mimo les.

³⁸ Zákon č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství.

lasami³⁹. Był to dość obszerny i szczegółowy akt prawny odnoszący się do drzew rosnących poza lasami, przy czym przez drzewo (*strom*) należało rozumieć *dřeviny stromového a keřového vzrůstu*, co usuwało wątpliwości, że drzewem w rozumieniu tego aktu był także krzew (*keř*). Drzewa podzielono na dwie kategorie: do pierwszej zaliczono drzewa cenniejsze pod względem przyrodniczym (m.in. w parkach, ogrodach publicznych, o znaczeniu krajobrazowym, estetycznym, historycznym lub przyrodniczym, przeznaczone do ochrony gleby, źródeł i torfowisk, o funkcji ochronnej w okolicach obiektów gospodarczych, o obwodzie ponad 125 cm, a jeśli chodzi o krzewy – o powierzchni ponad 60 m²), do drugiej wszystkie pozostałe. Jeśli chodzi o wyręb przyjęto trzy reżimy:

- *volný* – bez zezwolenia ani zgłoszenia można było usuwać drzewa drugiej kategorii rosnące na gruntach stanowiących własność prywatną lub osobistą obywateli,

- *oznamovací* – można było usuwać drzewa, których stan bezpośrednio zagrażał życiu lub zdrowiu osób albo mógł spowodować znaczną szkodę w mieniu lub zagrozić eksploatacji powszechnie użytecznego urządzenia, jeżeli zagrożeniu nie można było zapobiec inaczej niż ścięciem drzewa; takie usunięcie należało niezwłocznie zgłosić właściwej miejscowej radzie narodowej,

- *povolovací* – zależny od pozwolenia wydanego przez miejscową radę narodową, przy czym powiatowa rada narodowa mogła zastrzec sobie wydawanie pozwoleń.

Ten akt obowiązywał przez prawie 12 lat, po których przepisy o ochronie drzew i krzewów zostały włączone do nowej czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu⁴⁰.

³⁹ Vyhláška č. 142/1980 Sb., Ministerstva kultury České socialistické republiky, kterou se stanoví podrobnosti o ochraně stromů rostoucích mimo les, o postupu při výjimečném povolování jejich kácení a o způsobu využití dřevní hmoty z těchto stromů.

⁴⁰ Aż się prosi, aby spojrzeć na tę ewolucję z perspektywy polskiej. W Polsce zobowiązanie Ministra Leśnictwa do wydania przepisów o ochronie zadrzewień było już w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180), ale nigdy nie zostało wykonane. Zamiast niego przepisy o ochronie zieleni w miastach i wsiach wraz z powszechną ochroną drzew pojawiły się w 1980 r. (a więc niemal jednocześnie z czeską *vyhlášką*) jako rozdział 6 działu II ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6) i obowiązywały przez dwie dekady. Kiedy okazało się, że w przygotowywanej wielkiej ustawie – Prawo ochrony środowiska (uchwalonej 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. Nr 62, poz. 627) nie ma miejsca na przepisy o charakterze przyrodniczym, regulacje dotyczące drzew, krzewów i zieleni przeniesiono ustawą wprowadzającą do obowiązującej wtedy ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492), a kiedy została ona zastąpiona obowiązującą ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie

5. Ochrona drzew i krzewów w obowiązującej czeskiej ustawie o ochronie przyrody

Ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została uchwalona przez Czeską Radę Narodową 19 lutego 1992 r.⁴¹ i kilkadziesiąt razy nowelizowana obowiązuje do dziś. Nowa ustawa jest nieporównanie bardziej obszerna od poprzedniej. Wystarczy wskazać, że ustawa z 1956 r. o państwowej ochronie przyrody liczyła 21 dość krótkich paragrafów, natomiast ustawa z 1992 r. w wersji pierwotnej liczyła 93 paragrafy, z których większość była rozbudowana w ustępach, literach i punktach. Trzy największe nowelizacje dodały §§ 13a–13l (inwazyjne gatunki obce), 15a–15d i 16a–16d (parki narodowe) oraz 45a–45j (obszary Natura 2000; ostatni § 45j liczy 13 rozbudowanych ustępów), co wraz z pojedynczymi dodawanymi paragrafami sprawia, że dziś jest ich znacznie więcej niż w wersji pierwotnej.

Najważniejsza jest wszakże zmiana koncepcji ochrony przyrody. Jak wywodzi komentator, obowiązująca ustawa, w odróżnieniu od tej z 1956 r., kładzie akcent na ochronie całej przyrody i krajobrazu. Przyrody już nie można dzielić na chronioną i niechronioną, lecz należy zapewnić ochronę wszystkim stabilizującym elementom przyrodniczym, a szczególną ochronę najbardziej znaczącym częściom przyrody i krajobrazu⁴². Realizując tę koncepcję, ustawodawca czeski podzielił regulowaną problematykę na:

- część drugą, obejmującą ochronę powszechną, w której mieści się ochrona roślin drzewiastych (§§ 7–9),
- część trzecią o przestrzennych formach ochrony przyrody, do których zalicza się: parki narodowe, obszary chronionego krajobrazu, narodowe rezerваты przyrody, rezerваты przyrody, narodowe pomniki przyrody oraz pomniki przyrody (§§ 14–45),
- część czwartą, poświęconą obszarom Natura 2000 (§§ 45a–45j),

przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1478), zostały do niej włączone jako jej rozdział „Ochrona terenów zieleni i zadrzewień”. Ostatecznie zatem, aczkolwiek różnymi drogami, przepisy o powszechnej ochronie drzew i krzewów stały się częścią ustaw o ochronie przyrody tak w Czechach, jak i w Polsce.

⁴¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Autorzy czescy powszechnie posługują się skrótowcem „ZOPK”, którym też się niekiedy będę posługiwał. Przypomnę, że w 1992 r. jeszcze istniała Czechosłowacja jako państwo federalne; dla porównania wskażę, że słowacka ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została wydana przez Słowacką Radę Narodową już w samodzielnej Słowacji 23 sierpnia 1994 r. (zákon č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny), ale po 8 latach została zastąpiona do dziś obowiązującą ustawą z 25 czerwca 2002 r. o ochronie przyrody i krajobrazu (zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny). Tym razem ustawy czeska i słowacka dość istotnie się od siebie różnią.

⁴² V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 2.

– część piątą o drzewach pamiętnych oraz chronionych gatunkach roślin, zwierząt i minerałów (§§ 46–57).

Ochrona drzew pojawia się w różny sposób w tych czterech częściach. Dalsze rozważania o prawie obowiązującym znacznie ograniczę, gdyż problematyka ta jest dostępna w języku polskim. Wraz ze współautorką omówiłem dość dokładnie te przepisy w dwóch artykułach według stanu prawnego na 2015 r.⁴³, a po jego zmianie – według stanu prawnego z 2020 r.⁴⁴ Wprawdzie i ten stan prawny się zmienił, ale już nie radykalnie, dlatego nasze rozważania zachowały aktualność przynajmniej w warstwie koncepcyjnej.

Podstawę prawną ochrony drzew i krzewów tworzą nie tylko ZOPK, ale także akty wykonawcze wydane na jej podstawie. Najpierw był to § 8 podstawowej *vyhlášky* z 11 czerwca 1992 r.⁴⁵, który po dwóch dekadach został uchylony i zastąpiony dotyczącą tylko drzew i krzewów *vyhlášką* z 27 czerwca 2013 r. o ochronie roślin drzewiastych i pozwoleniach na ich ścinanie⁴⁶. Pozostały w mocy przepisy o ochronie gatunkowej zamieszczone w pierwszej *vyhlášce*.

Schematycznie rzecz biorąc, drzewo lub krzew: korzysta z ochrony powszechnej (§§ 7–9 ZOPK i *vyhláška* z 2013 r.), uzyskuje ochronę szczególną, jeżeli znajduje się w wykazie roślin chronionych gatunkowo (§ 48 ZOPK i *vyhláška* z 1992 r.) i zostało uznane (ale już tylko drzewo) za drzewo pamiętne (§§ 46 i 47 ZOPK).

Warto zauważyć, że inaczej niż w okresie obowiązywania ustawy z 1956 r. ani drzewo, ani skupiska drzew nie mogą być uznane za chronione twory przyrody ani za pomniki przyrody⁴⁷. Przesądził o tym z jednej strony § 90 ust. 8 ZOPK, zgodnie z którym drzewa i ich skupiska uznane według § 6 ustawy z 1956 r. za chronione twory przyrody lub chronione pomniki przy-

⁴³ D. Danecka, W. Radecki, *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część I – Zagadnienia administracyjne*, „Casus” 2015, nr 76, s. 6–13; eidem, *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część II – Zagadnienia odpowiedzialności prawnej*, „Casus” 2015, nr 77, s. 20–29.

⁴⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Zmiany w przepisach o ochronie drzew i krzewów w Czechach i w Polsce*, „Casus” 2020, nr 96/97, s. 26–33.

⁴⁵ *Vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb.*, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁶ *Vyhláška Ministerstva životního prostředí České republiky č. 189/2013 Sb.*, o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

⁴⁷ Widać zasadniczą różnicę w porównaniu z prawem polskim, bo w Polsce wśród pomników przyrody zdecydowanie przeważają pojedyncze drzewa, ewentualnie ich skupiska.

rody stają się drzewami pamiętnymi w rozumieniu § 46 ZOPK, z drugiej – definicje narodowego pomnika przyrody (§ 35) i pomnika przyrody (§ 36), z których wynika, że czeski pomnik przyrody (tak narodowy, jak i inny) ma zawsze charakter przestrzenny.

Milan Šimandl uznaje drzewa pamiętne (*památné stromy*) za najważniejszą formę szczególnej indywidualnej ochrony roślin drzewiastych. Wprawdzie pojęcie to było znane od początku XX wieku, ale do czeskiego porządku prawnego zostało wprowadzone dopiero ustawą z 1992 r. Drzewami pamiętnymi są:

- nadzwyczajnie znaczące drzewa, ich skupiska i aleje drzew, które organ ochrony przyrody uznał za pamiętne (§ 46 ust. 1 ZOPK),
- chronione pomniki przyrody lub chronione tworzy przyrody, uznane za takie na podstawie § 6 ustawy z 1956 r., które *ex lege* przeszły do kategorii drzew pamiętnych z mocy § 90 ust. 8 ZOPK,
- drzewo, które stało się pamiętnym na podstawie umowy zawartej między jego właścicielem a organem ochrony przyrody (§ 39 ZOPK).

Instrumentami prawnymi zapewniającymi ochronę drzew pamiętnych są:

- zakaz ich uszkodzania, niszczenia oraz naruszania ich naturalnego rozwoju (§ 46 ust. 2 część pierwsza),
- dopuszczenie pielęgnacji tylko za zgodą organu, który uznał drzewo za pamiętne (§ 46 ust. 2 część druga),
- obowiązkowe wyznaczanie strefy ochronnej wokół pamiętnego drzewa, w której nie pozwala się na żadne czynności szkodliwe dla niego, z przykładowym wskazaniem na budownictwo, regulacje terenu, odwadnianie i chemizację (§ 46 ust. 3),
- dopuszczenie uchylenia ochrony drzewa pamiętnego tylko wtedy, gdy inny interes publiczny przeważa nad interesem ochrony przyrody albo w interesie ochrony przyrody (§ 46 ust. 4),
- odpowiedzialność za wykroczenia (§§ 87 i 88 ZOPK).

Wykroczeniem jest uszkodzenie lub zniszczenie drzewa pamiętnego: jeżeli takiego wykroczenia dopuszcza się zwykła osoba fizyczna, grozi jej *pokuta* do 100 tysięcy korun (§ 87 ust. 3 lit a), przy czym gdyby czyn miał miejsce na obszarze szczególnie chronionym – do 200 tysięcy korun (§ 87 ust. 5), a jeżeli wykroczenia dopuszcza się osoba prawna lub osoba fizyczna-przedsiębiorca – grozi *pokuta* do 1 miliona korun (§ 88 ust. 1 lit. b).

Podstawą powszechnej ochrony drzew i krzewów są przepisy §§ 7–9 ZOPK i *vyhláška* z 2013 r. Ochrona ta opiera się na trzech zasadach:

- ochrony (*princip ochrany*) – według § 7 ust. 1 ZOPK rośliny drzewiaste są chronione przed uszkodzeniem i niszczeniem, o ile nie odnosi się do nich

ochrona przewidziana przepisami szczególnymi ani nie są one drzewami pamiętnymi lub chronionymi gatunkowo w myśl §§ 46 i 48; nowelizacja wdrażająca unijne przepisy o gatunkach inwazyjnych dodała zdanie, że ochrona powszechna nie obejmuje gatunków inwazyjnych,

- troski (*princip péče*) – pielęgnacja i utrzymanie roślin drzewiastych jest według § 7 ust. 3 ZOPK obowiązkiem właściciela,

- zezwoleń (*povolovací princip*) – stosownie do § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ZOPK *ke kácení* (na usunięcie, wyrąb, ścięcie) roślin drzewiastych niezbędne jest zezwolenie organu ochrony przyrody, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Na ustawowo przewidzianych wyjątkach oparte jest rozróżnienie trzech wariantów usuwania drzew i krzewów:

- wariant wolnego wyrębu – bez zezwolenia można usuwać drzewa i krzewy o określonych *vyhlášką* wymiarach i charakterystyce, do czego ministra upoważnił § 7 ust. 3 ZOPK,

- wariant zgłoszenia zamiast zezwolenia, z dwoma podwariantami: 1) zgłoszenie uprzednie – usuwanie drzew i krzewów ujętych w § 8 ust. 2 ZOPK wymaga zgłoszenia organowi na 15 dni przed zamierzonym usunięciem; organ może usunięcie wstrzymać, ograniczyć lub zakazać; 2) zgłoszenie następcze – bez zezwolenia można na podstawie § 8 ust. 4 ZOPK usuwać rośliny drzewiaste, których stan bezpośrednio zagraża życiu lub zdrowiu albo stwarza zagrożenie szkodą znacznych rozmiarów; usunięcie z tego powodu należy w terminie 15 dni zgłosić organowi,

- wariant uzależniony od zezwolenia – stosownie do § 8 ust. 1 zdanie drugie ZOPK zezwolenia można udzielić z ważnych powodów po ocenie funkcjonalnego i estetycznego znaczenia roślin drzewiastych; wprawdzie organ działa na podstawie uznania, ale nie jest to uznanie dowolne, gdyż wymaga, aby po ocenie znaczenia roślin drzewiastych organ doszedł do przekonania, że interes publiczny wymaga jednak ich usunięcia.

Środki prawne związane z zezwoleniami zostały przewidziane w § 9 ZOPK w postaci:

- nasadzeń zastępczych (*náhradní výsadba*) – wydając zezwolenie organ może nałożyć taki obowiązek, wtedy nie ma żadnych opłat, a wykonanie nasadzeń zastępczych uznaje się za naprawienie szkody ekologicznej,

- płatności (*odvody*) w przypadku usunięcia: 1) na podstawie zezwolenia – na rzecz gminy z przeznaczeniem na poprawę stanu środowiska; 2) bez zezwolenia – na rzecz Państwowego Funduszu Środowiska.

Obowiązek wnoszenia płatności jest jednak bezprzedmiotowy, ponieważ miał być określony odrębną ustawą, która do dziś nie została wydana.

Instrumenty sankcyjne w postaci odpowiedzialności za wykroczenia są przewidziane w §§ 87 i 88 ZOPK. Wykroczenia dopuszcza się osoba fizyczna, która nie dopełni obowiązku zgłoszenia (§ 87 ust. 1 lit. c) z sankcją *pokuty* do 10 tysięcy koron), nie dopełni nałożonego obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych (§ 87 ust. 1 lit. g) z sankcją *pokuty* do 10 tysięcy koron), uszkodzi lub bez zezwolenia zetnie roślinę drzewiastą rosnącą poza lasem (§ 87 ust. 2 lit. e) z sankcją *pokuty* do 20 tysięcy koron), zetnie bez zezwolenia lub poważnie uszkodzi skupisko roślin drzewiastych rosnących poza lasem (§ 87 ust. 3 lit. d) z sankcją *pokuty* do 100 tysięcy koron). Wykroczenia dopuszcza się osoba prawna lub osoba fizyczna-przedsiębiorca, uszkadzając lub niszcząc bez zezwolenia roślinę drzewiastą lub skupisko roślin drzewiastych poza lasem (§ 88 ust. 1 lit. c) z sankcją *pokuty* do 1 miliona koron] albo nie dopełniając obowiązku zgłoszenia lub nałożonego obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych (§ 88 ust. 1 lit. h) z sankcją *pokuty* do 1 miliona koron).

Zakończenie

Monografię Milana Šimandla czytałem z rosnącym zainteresowaniem i podziwem dla kunsztu autora, który potrafił tak znakomicie i wieloaspektowo przedstawić historię prawnej ochrony drzew i krzewów na ziemiach czeskich oraz zwięźle, a jednocześnie przekonująco przeanalizować obowiązujący stan prawny w tym zakresie w Republice Czeskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Cilek R. (2014), *Čeští panovníci a prezidenti*, Praha.
- Čerovský J. (1989), *Ochrana přírody jako péče o přírodní prostředí*, w: M. Brožek, J. Čerovský, Z. Lakomy, J. Orlova, *Kultura a životní prostředí*, Praha.
- Damohorský M. (2006), *Padesát let od prvního českého zákona o ochraně přírody*, „Ochrana přírody” č. 6.
- Damohorský M. i in. (2010), *Právo životního prostředí*, Praha.
- Danecka D., Radecki W. (2015), *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część I – Zagadnienia administracyjne*, „Casus” nr 76.
- Danecka D., Radecki W. (2015), *Czeskie przepisy o ochronie drzew i krzewów z perspektywy oczekiwanej nowelizacji przepisów polskich. Część II – Zagadnienia odpowiedzialności prawnej*, „Casus” nr 77.
- Danecka D., Radecki W. (2020), *Zmiany w przepisach o ochronie drzew i krzewów w Czechach i w Polsce*, „Casus” nr 96/97.

- Franková M. (2014), *Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956*, „České právo životního prostředí“ č. 2.
- Maly K. i in. (2005), *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Praha.
- Mates P. i in. (2010), *Základy správního práva trestního*, Praha.
- Průcha P. (2012), *Správní právo. Obecná část*, Brno – Plzeň.
- Siatkowski J., Basaj M. (2002), *Słownik czesko-polski*, Warszawa.
- Stejskal V. (2016), *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, Praha.
- Strejček J., Kubiková J., Kříž J. (1982), *Chraňme naši přírodu*, Praha.
- Šimandl M. (2021), *Vývoj právní ochrany dřevin v českých zemích*, Praha.
- Vojaček L., Schelle K., Knoll V. (2010), *České právní dějiny*, Plzeň.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland

e-mail: katarzyna.leskiewicz@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5261-2752

Safety of animal food imported into the European Union in light of the European Union-Mercosur Partnership Agreement

**Sicurezza degli alimenti di origine animale
importati nell'Unione europea alla luce dell'accordo di partenariato
tra l'Unione europea e il Mercosur**

The purpose of the considerations is to determine the result of comparing the EU safety requirements for food of animal origin with the terms of the EU-Mercosur Partnership Agreement regarding the safety of these products. It is also to formulate an answer to the question of whether food of animal origin intended to be imported into the European Union would have to meet the same standards for ensuring safety as food produced and marketed in the EU. The author concludes, among other things, that the European Union retains the authority to verify the safety standard of food of animal origin. The EU-Mercosur agreement could also remove technical barriers to trade between the parties, if an adequate degree of international harmonization of sanitary and phytosanitary standards has been achieved. Compliance instruments, such as due diligence under the EUDR for certain products and conformity assessment for all products covered by the EU-Mercosur agreement, could potentially guarantee common and uniform consumer health protection.

Keywords: food safety, international trade, Mercosur

L'obiettivo della riflessione è di determinare l'esito del confronto tra i requisiti dell'Unione europea in materia di sicurezza degli alimenti di origine animale e le disposizioni previste dall'accordo di partenariato UE-Mercosur riguardanti la sicurezza di tali prodotti. Si intende inoltre rispondere al quesito se gli alimenti di origine animale importati nell'Unione europea debbano rispettare gli stessi standard di sicurezza applicati agli alimenti prodotti e immessi sul mercato nell'UE. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che l'Unione europea mantiene il diritto di verificare gli standard di sicurezza degli alimenti di origine

animale. L'accordo UE-Mercosur offre inoltre la possibilità di eliminare le barriere tecniche al commercio tra le parti, qualora venga raggiunto un adeguato livello di armonizzazione internazionale delle norme sanitarie e fitosanitarie. Gli strumenti di conformità, come la due diligence nell'ambito dell'EUDR per alcuni prodotti e la valutazione della conformità per tutti i prodotti coperti dall'accordo UE-Mercosur, potrebbero potenzialmente garantire una protezione comune e uniforme della salute dei consumatori.

Parole chiave: sicurezza degli alimenti, commercio internazionale, Mercosur

Introduction

Food safety is a basic category of food law. Although it is defined by national legislation rather than EU regulation, it is an expression of legal language. EU regulation only indicates the criteria for evaluating an unsafe foodstuff, while the basic idea is that the food is not harmful to health, and that it is fit for human consumption.¹ These two characteristics: harmfulness to health and suitability for consumption, are subject to scientific risk assessment, based on the precautionary approach. The criteria for assessing hazardous characteristics for human health are detailed in various EU legislative texts.²

Food safety has become the most important feature of a product placed on the market in the European Union, of importance to both the final consumer and food business operators.

The term “products of animal origin” refers to food of animal origin, including honey and blood; live bivalve mollusks, live echinoderms, live tunicates and live marine gastropods intended for human consumption and other animals intended to be delivered in live form to the final consumer.³ In general, these are foods derived from animals designated by law.

¹ More on the concept of dangerous food: K. Leśkiewicz, *The legal concept of unsafe (dangerous) food*, “Studia Iuridica” 2022, vol. 95, pp. 264–282; K. Leśkiewicz (ed.), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa 2022.

² E.g., Regulation (EC) No. 178/2002 of the European Parliament and of the Council of January 28, 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in the field of food safety (OJ L 31, 1.02.2002, pp. 1–24; hereinafter: Regulation No. 178/2002).

³ Section 8.1 of Annex I to Regulation (EC) No. 853/2004 of the European Parliament and of the Council of April 29, 2004, laying down specific hygiene rules for food of animal origin (OJ L 139, 30.04.2004, pp. 55–205; hereafter: Regulation No. 853/2004); cf. Law on Products of Animal Origin of December 16, 2005 (i.e. OJ EU of 2023, item 872).

Initially, trade relations between the EU and Mercosur⁴ (Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay) were based on the Inter-Regional Framework Cooperation Agreement which entered into force in 1999. The European Union and individual Mercosur countries have entered into bilateral agreements (under the Bilateral framework agreements for cooperation with the Mercosur countries). These agreements also regulate various aspects of trade.⁵ On 6 December 2024, the EU and Mercosur reached a political agreement on an enhanced EU-Mercosur Partnership Agreement. The EU-Mercosur Partnership Agreement was negotiated for about 25 years. It regulates a number of important areas of international trade in food, covering, among others, food safety issues.

The legal literature has not yet considered the topic of food safety of animal origin in light of the new EU-Mercosur partnership agreement. Only some aspects of this issue have attracted the interest of researchers⁶ including foreign ones.⁷ More attention has definitely been paid to this issue in the writings of economic sciences focused, in particular, on the impact of international trade with Mercosur countries on the agri-food sector in individual EU Member State, and therefore also Poland.⁸

There are several reasons for undertaking the study of the topic covered in the title of the article, among which are consumer health protection, economic and cognitive considerations.

When it comes to consumer health protection considerations, it should be noted that, given the objective of food law is to ensure a high level of protection for human health, it would be undesirable for the trade agree-

⁴ Mercado Común del Sur – Common Market of the South, an international economic organization established in 1991 with the Treaty of Asunción (Paraguay). The EU-Mercosur Trade Agreement (EUMETA) is part of the EU-Mercosur Association Agreement (EUMEEA). The EU-Mercosur trade agreement has not been made public so far, in the article the author relied on the content provided by the European Commission on its website, which is not the source text of the agreement and sometimes is a description of the parties' arrangements and may not be exhaustive, and without an official translation into Polish: as of 2.03.2025, website: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en [accessed on 12.04.2025].

⁵ M. Bułkowska, *Potencjalne skutki utworzenia strefy wolnego handlu UE-Mercosur dla handlu rolno-spożywczego Polski*, "Studia i Prace WNEIZ US" 2018, no. 53/2, p. 144.

⁶ Cf. M. Król, *Otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa Unii Europejskiej a prawne instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa żywności*, "Roczniki Administracji i Prawa/Annals of The Administration and Law" 2024, vol. 24, special issue, pp. 23–46.

⁷ L. Ghiotto, J. Echaide, *Study analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Berlin – Buenos Aires – Brussels 2019.

⁸ M. Bułkowska, *Potencjalne skutki...*

ment between the EU and Mercosur to carry the risk of importing unsafe food. Professional literature argues that “the agri-food sector is one of the most sensitive areas of negotiation, raising concerns, particularly regarding regulatory consistency, which could result in a lowering of food safety and environmental standards [...] Brazil and Argentina are major food producers and exporters, which could pose a threat to EU agriculture, and for that matter, Polish agriculture as well.”⁹ Significantly, food of animal origin is of particular concern. In 2024, the European Commission audited Brazil and found deficiencies in its meat export inspection system, one of them being the likely use of growth hormones that are banned in Europe. This raised concerns about consumer safety.¹⁰ Imports from Brazil include mainly sirloin, entrecote and roast beef i.e. meats that have the highest value in the carcass. Therefore, it is of the utmost importance that the agreement between the EU and Mercosur does not allow for any deviation from EU safety standards for the aforementioned products.

There are certainly numerous economic considerations that support the elaboration of the issue specified in the title, due to the extensive subject matter of the agreement between the EU and Mercosur, which covers various issues of economic importance, such as customs duties, quotas and public procurement. Notably, although the EU is the most important supplier of agri-food products to the Mercosur market and the second largest market after China, trade relations between Poland and Mercosur have been regarded as “relatively underdeveloped.” Historically, Poland exported primarily food preparations to the Mercosur market, which included processed cereal products and confectionery, cocoa products and confectionery products confectionery breads. Whereas it imported waste and animal feed (soybean cake), tobacco and tobacco products, coffee, oil seeds and fruits (soybeans) and fruit juices.¹¹ This is sometimes considered to be an unfavourable situation for Poland, the largest producer of poultry in the EU and a significant beef producer.¹² As mentioned, any increase in imports from outside the EU could pose a threat to Polish beef and poultry producers. The export of meat

⁹ Ibidem p. 144.

¹⁰ M. Lewandowski, *Mercosur i Ukraina, czyli główne zagrożenia dla hodowli bydła w Polsce*, 19.02.2025, <https://www.agropolska.pl/produkcja-zwierzeca/bydlo/mercotur-i-ukraina-czyli-glowne-zagrozenia-dla-hodowli-bydla-w-polsce,2490.html> [accessed on 17.05.2025].

¹¹ M. Bułkowska, *Potencjalne skutki*, p. 147.

¹² Ibidem.

and meat products accounts for the largest share of Polish agri-food exports, with around 80% of Polish exports going to the EU market.¹³

Taking into account cognitive considerations, it should be pointed out that the agreement is not yet fully public knowledge, as its “legal” content is still unavailable. The European Commission has made available only informative texts. It is therefore reasonable to study its potential legal effects, especially if the agreement were to be ratified by EU member states, which, however, is not obvious in view of the doubts raised.

The purpose of the considerations is to determine the result of confronting the EU requirements for the safety of food of animal origin with the terms of the EU-Mercosur future commercial agreement¹⁴ concerning the safety of these products, and to formulate an answer to the question of whether food of animal origin that would be imported into the European Union would have to meet the same conditions for ensuring safety as food produced and marketed in the Union. In realizing the goal thus defined, it is reasonable, first, to characterize the safety requirements of food of animal origin and then relate them to the selected provisions of the partnership agreement between the EU and Mercosur in the indicated scope.

1. The safety of food of animal origin in the European Union

As a rule, food imported into the European Union must comply with the general requirements established by Regulation 178/2002 or rules equivalent to those of the EU. According to Article 11 of Regulation 178/2002, “Food and feed imported into the Community for placing on the market within the Community shall comply with the requirements of food law or conditions recognized by the Community as at least equivalent thereto, or, where specific agreements exist between the Community and the exporting country, with the requirements contained in those agreements.” Undoubtedly, the EU-Mercosur Agreement is such an agreement, while these general food safety requirements referred to above have been widely discussed in the literature and do not need to be presented here in detail.¹⁵

¹³ Ibidem, pp. 143, 149.

¹⁴ In the publicly available version (as of April 15, 2025) selected provisions.

¹⁵ S.C. Barros, A.S. Silva, D. Torres, *Multiresidues multiclass analytical methods for determination of antibiotics in animal origin food: A critical analysis*, “Antibiotics” 2023, no. 12(2), p. 202; K. Adam, F. Brülisauer, *The application of food safety interventions in*

In principle, in the EU the standard of food safety of animal origin is set by a number of specific pieces of legislation.¹⁶ Those which need to be highlighted in particular are hygiene regulations for food production including HACCP, good hygiene practices and good production practices, animal welfare and animal health protection,¹⁷ as well as official food control regulations for food imported into the Union from third countries.¹⁸

primary production of beef and lamb: a review, “International Journal of Food Microbiology” 2010, no. 141, pp. 43–52; K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, p. 86 ff.

¹⁶ Regulation (EC) No. 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs (OJ L 139, 30.04.2004, pp. 1–54. Special edition: Chapter 13, Volume 034, pp. 319–337; hereinafter: Regulation 852/2004); Regulation (EC) No. 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin (OJ L 139, 30.04.2004, pp. 55–205. Polish Special Edition: Chapter 03, Volume 045, pp. 14–74; hereinafter: Regulation 854/2004); Commission Regulation (EC) No. 2073/2005 of 15 November 2005 on microbiological criteria for foodstuffs (Text with EEA relevance) (OJ L 338, 22.12.2005, pp. 1–26; hereinafter: Regulation 2073/2005).

¹⁷ Regulation (EU) 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the field of animal health (“Animal Health Law”) (Text with EEA relevance) (OJ L 84, 31.03.2016, pp. 1–208; hereinafter: Regulation 2016/429).

¹⁸ Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official acts carried out to ensure the application of food and feed law and rules concerning animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No. 999/2001, (EC) No. 396/2005, (EC) No. 1069/2009, (EC) No. 1107/2009, (EU) No. 1151/2012, (EU) No. 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No. 1/2005 and (EC) No. 1099/2009, and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing European Parliament and Council Regulations (EC) No. 854/2004 and (EC) No. 882/2004, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC, and Council Decision 92/438/EEC (Regulation on official controls) (Text with EEA relevance) (OJ L 95, 7.04.2017, pp. 1–142; hereinafter: Regulation 2017/625); Commission Implementing Regulation (EU) 2019/627 of 15 March 2019 laying down uniform practical arrangements for the performance of official controls on products of animal origin intended for human consumption in accordance with Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council and amending Commission Regulation (EC) No. 2074/2005 as regards official controls (Text with EEA relevance) C/2019/13 (OJ L 131, 17.05.2019, pp. 51–100; hereinafter: Regulation 2019/627); Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1375 of 10 August 2015 laying down specific rules on official controls for trichinella (*Trichinella*) in meat (consolidated text) (Text with EEA relevance) (OJ L 212, 11.08.2015, pp. 7–34; hereinafter: Regulation 2015/1375); Commission Implementing Regulation (EU) 2021/405 of 24 March 2021 establishing the lists of third countries or regions thereof from which the introduction into the Union of certain animals and goods intended for human consumption is permitted in accordance with Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and

Food businesses importing products of animal origin from third countries are required to ensure that imports take place only if: the third country is on the list of countries from which imports of the product in question are permitted or the establishment shipping the product, and where the product was received or prepared, is on the list of establishments from which imports are permitted where applicable unless derogations (e.g., prohibitions due to violations of the law) are in place. In the case of fresh meat, minced meat, meat products, meat products and mechanically separated meat, if the product in question was made from meat obtained in slaughterhouses and cutting plants its import is permitted when these establishments are included in the list, or if they are among the approved establishments in the EU, and in the case of bivalve molluscs, echinoderms, tunicates and marine gastropods, if the relevant production area is on the relevant list.¹⁹

It is worth mentioning at this point that various EU lists of third countries from which meat imports are permitted already include South American countries, and therefore although those in the Mercosur group. For example, consignments of fresh meat (save for minced meat) and raw meat products from farmed solipeds intended for human consumption can only enter the EU if they originate from a country listed in Annex I to Regulation 2021/405.

of the Council (Text with EEA relevance) C/2021/1810 (OJ L 114, 31.03.2021, pp. 118–150; hereinafter: Regulation 2021/405).

¹⁹ Article 6 of Regulation 853/2004; Commission Implementing Regulation (EU) 2021/632 of 13 April 2021 laying down rules for the application of Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council as regards lists of animals, products of animal origin, biological material, animal by-products and derived products, composite products, and hay and straw subject to official controls at border inspection posts and repealing Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2007 and Commission Decision 2007/275/EC (Text with EEA relevance) C/2021/1820 (OJ L 132, 19.04.2021, pp. 24–62; hereinafter: Regulation 2021/632); Commission Delegated Regulation (EU) 2019/624 of 8 February 2019 concerning specific rules for the performance of official controls on meat production and production and transition areas for live bivalve molluscs pursuant to Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance) C/2019/10 (OJ L 131, 17.05.2019, pp. 1–17; hereinafter: Regulation 2019/624); Commission Delegated Regulation (EU) 2021/630 of February 16, 2021 supplementing Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council as regards certain categories of goods exempt from official controls at border inspection posts and amending Commission Decision 2007/275/EC (Text with EEA relevance) C/2021/899 (OJ L 132, 19.04.2021, pp. 17–22; hereinafter: Regulation 2021/630); Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2130 of November 25, 2019, laying down detailed rules on actions to be carried out during and after documentary, identity and physical checks for animals and goods subject to official controls at border inspection posts (Text with EEA relevance) (OJ L 321, 12.12.2019, pp. 128–138; hereinafter: Regulation 2019/2130).

This annex includes a list of countries from which such consignments are permitted. Argentina, Brazil and Uruguay are on that list.

Imported products must comply with legal requirements, including the import conditions set out in the regulations on import controls of products of animal origin, as well as formal requirements, particularly with regard to supplying imported products with the necessary documentation.²⁰ For example, the introduction into the EU of animals, biological material and products of animal origin from third countries and territories requires compliance with the conditions set forth in Part V of Regulation 2016/429.

It should also be noted that under Article 269 of Regulation 2016/429 Member States have the authority to apply additional or stricter measures in their territories than those laid down in the aforementioned regulation. This rights concerns, among other things, certain animal health obligations such as registration, approval, record-keeping and registries, and the traceability requirements for maintained terrestrial animals and biological material.

In general, the principle is that official controls of animals and goods entering the Union are organized on the basis of risk assessment. In particular, the import of products into the EU is subject to Regulation 2017/625. The Regulation specifies various types of inspections, including those at border inspection posts. And in the case of suspected non-compliance of shipments of animals and goods from a certain category, official inspections are mandatory to confirm or eliminate such suspicion. Competent authorities must make a so-called “official detention” of a non-compliant consignment of animals or goods entering the EU and refuse entry.

Whenever there are reasonable grounds to suspect that animals or products originating in the EU or introduced from outside the EU may pose a risk, the competent authority is required to take appropriate steps to inform the public of the nature of that risk and the measures that have been or will be introduced to prevent or control that risk, taking into account the nature, seriousness and magnitude of the risk and the public interest in obtaining such information. Moreover, the Commission’s experts are authorized to carry out

²⁰ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/2235 of December 16, 2020. laying down rules for the application of Regulations (EU) 2016/429 and (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council as regards model animal health certificates, model official certificates and model animal health certificates/official certificates for the introduction into and movement within the Union of consignments of certain categories of animals and commodities and official certification concerning such certificates, and repealing Regulation (EC) No. 599/2004, Implementing Regulations (EU) No. 636/2014 and (EU) 2019/628, Directive 98/68/EC and Decisions 2000/572/EC, 2003/779/EC and 2007/240/EC (Text with EEA relevance) (OJ L 442, 30.12.2020, pp. 1–409; hereinafter: Regulation 2020/2235).

on-site inspections in third countries to verify compliance or equivalence requirements of third country legislation and systems, including official certification and issuance of official certificates, third country inspection system, third country legislation, organization of third country competent authorities, their competence and independence, supervision.

The on-site audit performed in Brazil in 2024 included an evaluation of official controls on the use of pharmacologically active substances, pesticides and contaminants in animals and animal products, and an assessment of the reliability of guarantees that Brazil offered.²¹ In 2023 Brazil exported beef, poultry meat and honey to the EU. Although the audit confirmed, in principle, the validity and comparability of Brazilian legislation with that of the EU on the approval of veterinary medicinal products and the ban on growth hormones and beta-agonists for bovine growth promotion, there were differences found between the EU and Brazilian systems with regard to the storage of veterinary prescriptions and the lack of a legal requirement to keep treatment records. On the other hand, with “regard to the use of estradiol 17 β in cattle for therapeutic and zootechnical purposes, the reliability of claims that estradiol 17 β was not used in cattle when meat was destined for exports to the EU was not confirmed.”²²

2. Safety standards of food of animal origin in light of the EU-Mercosur agreement

Mercosur countries and the EU are bound by agreements concluded within the World Trade Organization (WTO), including the Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS), the World Trade Organization Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). Pursuant to the hierarchy of these regulations, the agreement between the EU and Mercosur occupies a lower place, and other “acts” such as the *Codex Alimentarius* should come after.

One of the problems encountered in practice in international trade is the varying degree of harmonization of technical, sanitary regulations, which can also result in different approaches to SPS and TBT. In the case of SPS, the manner in which the precautionary principle or principle of equivalence is applied is also of importance. Under both, the SPS and TBT agreements,

²¹ *Brazylijska wołowina z hormonami wjeżdża do UE! Co robi Komisja?*, <https://www.topagrar.pl/bydlo/brazylijska-wołowina-z-hormonami-wjeżdża-do-ue-co-zrobi-komisja-2521756> [accessed on 12.04.2025].

²² *Ibidem*.

countries are obliged to properly notify of new SPS standards and to establish an information desk. Inspection and control procedures should not discriminate against imported goods, neither should they be excessively time-consuming and too costly.²³

As rightly argued, the importance of the WTO is declining in trade relations, while regional agreements and ties, including bilateral agreements, are now playing an increasingly important role.²⁴ This is particularly relevant in view of the trend toward the rise of “regulatory protectionism” in modern international trade. To a certain extent, this protectionism refers precisely to technical and phytosanitary barriers²⁵ which impede trade relations. As a rule, international agreements are concluded seek to remove these restrictions. To a large extent, too, the EU-Mercosur agreement serves to eliminate or reduce tariffs, or to establish the very rules for assessing food safety standards, so that trade between the EU and Mercosur is liberalized in the long run.

Although the regulatory protectionism in the sphere of strict and complex sanitary and phytosanitary requirements continues to exist, sometimes it may be because of the inability of three organizations: the *Codex Alimentarius*, the World Organization for Animal Health, and the Organizations of International Plant Protection Convention, as well as due to the development of biotechnology, new food additives, or pesticides.²⁶

Reconciling the differing EU and South American food safety regulations in the Mercosur trade agreement could not have been an easy task. Needless to say, even an attempt to compare standards encounters obstacles in fundamental issues. The term “seguridad alimentaria” as used in Latin America refers to both food safety and food security,²⁷ while in Europe their meaning is different. Also the legal orders in individual Mercosur countries differ from one another and to study them requires knowledge of social and economic relations.

This is because the food legislation of Mercosur countries is deeply embedded in social realities linked to local living conditions of their population, sometimes indigenous, or family nutrition. The approach to food law itself is already unusual, but the Latin American model of food regulation is similar

²³ Z.W. Puślecki, *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec wyzwań we współczesnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa 2021, p. 29.

²⁴ Ibidem, pp. 13, 21.

²⁵ Ibidem.

²⁶ L. Gonzáles Vaqué, H.A. Muñoz Ureña, *Food Legislation in Latin America*, in: L. Costato, F. Albisinni, T. Georgopoulos (eds.), *European and global food law*, Milano 2025, p. 119.

²⁷ Ibidem, p. 110.

to that of the EU's for historical reasons (colonialism).²⁸ Interestingly, the development of food regulation in Mercosur has been influenced by the WTO Agreements and the SPS and TBT, or, among other things, the adoption of EU Regulation 178/2002. By Decision No. 06/96 of 17 December 1996, it was decided to apply sanitary and phytosanitary requirements, and in 2000, by Decision No. 58/00, to apply technical requirements, incorporating them into the Mercosur legal framework.²⁹ The problem, however, is that in Mercosur countries the degree of regional harmonization is still much lower than in the EU, and there are also differences in the implementation of regional alignment of SPS measures within Mercosur, where the principle of mutual recognition applies.³⁰

The EU-Mercosur agreement relates in part to sanitary and phytosanitary (SPS) measures. The parties intention was that the Agreement establishes mechanisms to strengthen and facilitate trade while preserving the safety of EU consumers. Its provisions are expected to ensure predictability and transparency, as well as simplified administrative procedures for European exporters and relevant member state authorities. Above all, it is to maintain strict sanitary and phytosanitary rules that will protect EU consumers (ensure food safety, animal health and plant health) and standards applied by the EU whenever it imports agricultural or fish products. EU standards can therefore not be relaxed in any way by the EU's agreement with Mercosur. The EU's SPS standards are to remain unchanged. The EU retains the right to set maximum residue levels for pesticides, veterinary drugs or contaminants.

This is the starting point for discussions on the safety standard of food of animal origin that would be imported under the EU-Mercosur agreement. In the elements of the EU-Mercosur agreement, there is an important agreement on common tools for the conformity assessment process (point 7), the purpose of which is to eliminate technical barriers to trade and thus ensure a certain harmonization of standards. In this regard, a closed list of international standard-setting organizations was adopted, with a focus on the International Organization for Standardization (ISO), the International Electrotechnical Organization (IEC), the International Telecommunications Union (ITU) and the *Codex Alimentarius*. This solution corresponds to the EU's approach to international standards and gives the opportunity to reach out to mutually recognized solutions in conformity assessment. From the point of view of food safety of animal origin, the appropriate solutions will

²⁸ Ibidem, p. 112.

²⁹ Ibidem, p. 115.

³⁰ L. Ghiotto, J. Echaide, *Study analysis...*, section 3.4.1, p. 39.

be quality management systems under which HACCP is applied in companies, or good practices that are widely used in the EU (ISO 22000 standard).

In particular, the EU-Mercosur contractual documents (Article 6(1)) provide that “Products exported from the territory of a Party must meet the applicable sanitary and phytosanitary requirements of the importing Party.” Article 7(1) introduces a principle corresponding to EU regulations that “The importing Party may require approval of animal establishments, animal products, animal products and animal by-products.” In turn, Article 7(2) of the SPS Chapter, states that “Approval shall be granted without prior inspection of individual establishments by the importing Party upon recognition by the importing Party of the official inspection system of the competent authority of the exporting Party and authorization to import the products in question, and if the exporting Party provides sufficient assurance that they meet the sanitary requirements of the importing Party.”

Therefore, in this regard, the EU’s systemic assessment of the food importing country’s requirements is crucial. EU regulation gives EU experts the authority to conduct an *in loco* check of the entire food inspection system, thus visiting slaughterhouses, processing plants, etc.

The EU-Mercosur Agreement introduces certain possibilities, where appropriate, to simplify inspections and verifications and reduce the frequency of import checks carried out by the importing Party on the exporting Party’s products, taking into account:

- the existing risks, inspections carried out by manufacturers and/or importers approved by the competent authorities of the Parties,
- guarantees provided by the competent authority of the exporting country,
- international guidelines, standards and recommendations of the World Organization for Animal Health (OIE) or the International Plant Protection Convention (FAO/IPPC) and the *Codex Alimentarius*.

Each Party may use other criteria to simplify inspections if they do not undermine the mutually agreed criteria. This possibility, however, requires diligence in assessing the listed factors affecting the level of food safety and is an area that should be given more attention in practice.

Regarding the point on the Recognition of Animal and Plant Pest Health and Regional Conditions according to the EU-Mercosur Agreement documents, “The Parties recognize the concept of zoning and compartmentalization, including areas free of pests or diseases and areas with low incidence of pests or diseases, and agree to apply it in trade between the Parties, in accordance with the WTO SPS Agreement, including the Guidelines for

the Further Practical Implementation of Article 6 of that SPS Agreement (Decision G/SPS/48 of the WTO/SPS Committee) and relevant recommendations, standards and guidelines of the OIE or IPPC.” At all times, each party retains the right to reject a product (Article 7, part A, para. 5 of the SPS Chapter). According to the said Guidelines, importing members should take into account all relevant knowledge and previous experience with the exporting member’s authorities. At the request of the Exporting Member, the Importing Member should provide information on the stage of the Exporting Member’s application as part of its evaluation process (section 1.2.2, para. 6 of the Guidelines).

Thus, it can be seen that “free” trade between the parties should depend on reliability and diligence based on knowledge and experience in importing from a country, which can determine the building of trust between the parties in the level of food safety provided.

Allegations have been made in the literature that “the SPS chapter of the EU-Mercosur agreement continues to ignore the EU consumer-friendly precautionary principle.”³¹ However, this position seems to go too far. At no point in the EU-Mercosur agreement is the application of the precautionary principle excluded. Since the EU retains the right to reject a product under the terms of the agreement, it should have all the more right to invoke the precautionary principle. The question left to practice is how this principle will be applied in light of the parties’ SPS arrangements.

Regardless of the provisions of the future (but uncertain) EU-Mercosur agreement, among other things, imports of products from these countries have been subjected to the new legal requirements of Regulation 2023/1115, called EUDR.³² Large companies will be subject to compliance with the obligations of this Regulation as of 30 December 2025, and micro and small businesses will have time until 30 June 2026 to do so. The goal of this legislative act is to minimize the EU’s impact on deforestation and forest degradation worldwide and reduce this process globally. This impact is to be minimized through verification of products consumed in the EU.³³ The EUDR contains

³¹ L. Ghiotto, J. Echaide, *Study analysis...*, p. 54.

³² Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of May 31, 2023 on the making available on the Union market and exports from the Union of certain goods and products related to deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No. 995/2010 (Text with EEA relevance) PE/82/2022/REV/1 (OJ L 150, 9.06.2023, pp. 206–247; hereinafter: Regulation 2023/1115 or the EUDR).

³³ K. Leskiewicz, *Il contributo dell’Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale Aspetti legali selezionati*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2025, no. 21.

a list of goods that have been determined as leading to deforestation and forest degradation.

According to the recitals of the EUDR regulation, the following are the largest contributors to deforestation caused by their consumption in the EU according to scientific research results: palm oil (34.0%), soy (32.8%), timber (8.6%), cocoa (7.5%), coffee (7.0%), cattle (5.0%) and rubber (3.4%). Therefore, when a non-EU entity makes an EUDR product available on the EU market (i.e. provides a product for distribution, consumption or use in the EU in the course of a commercial activity, whether for payment or not), it must establish and implement relevant due diligence system that should include three elements: information requirements; risk assessment; and risk mitigation measures, supplemented by reporting obligations. It must provide information on the sources and suppliers of the product being marketed. Therefore, with this in mind, the EUDR may potentially be seen as creating new requirements. Even though these requirements will certainly not facilitate trade, for the EU they will be justified to be imposed for the reasons stated above.

Conclusions

By relating the provisions of the EU-Mercosur agreement presented by the European Commission in its non-legal version to the EU's regulation of the safety of food of animal origin, it can be concluded that the European Union retains the authority to verify the safety standard of food of animal origin that would be imported from Mercosur countries under the agreement. This is to be achieved owing to official inspection of food conducted, including the possibility of on-site inspection in the exporting country. Importantly, the Union retains the right to reject a product that does not meet the requirements of the importing country.

The EU-Mercosur agreement has the potential to remove technical barriers to the trade between parties, provided an adequate degree of international harmonization of sanitary and phytosanitary standards has been reached. The compliance instruments, as for example the due diligence system under the EUDR for certain products and particularly for assessing compliance of all products covered by the EU-Mercosur Agreement, are a potential guarantor of common and uniform consumer health protection, while ISO 22000 standards for quality management systems or *Codex Alimentarius* standards may constitute methods that the Agreement provides for eliminating technical barriers to trade without compromising product safety.

In pursuing the objective of this work, it should be noted that food of animal origin imported into the European Union would have to meet the analogous safety requirements as food produced and marketed within the Union.

The EU-Mercosur Agreement is a positive step towards eliminating regulatory protectionism and standardization, creating legal opportunities to ensure food safety, particularly with regard to products of animal origin. Much will depend on how official food control mechanisms are applied in practice. However, even if food of animal origin were safe for consumers, the question remains as to the profitability of food imports for the EU and Poland.

BIBLIOGRAPHY

- Adam K., Brülisauer F. (2010), *The application of food safety interventions in primary production of beef and lamb: a review*, "International Journal of Food Microbiology" no. 141.
- Barros S.C., Silva A.S., Torres D. (2023), *Multiresidues multiclass analytical methods for determination of antibiotics in animal origin food: A critical analysis*, "Antibiotics" no. 12(2).
- Bułkowska M. (2018), *Potencjalne skutki utworzenia strefy wolnego handlu UE-Mercosur dla handlu rolno-spożywczego Polski*, "Studia i Prace WNEiZ US" no. 53/2.
- Ghiotto L., Echaide J. (2019), *Study analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Berlin – Buenos Aires – Brussels.
- González Vaqué L., Muñoz Ureña H.A. (2025), *Food Legislation in Latin America*, in: L. Costato, F. Albisinni, T. Georgopoulos (eds.), *European and global food law*, Milano.
- Król M. (2024), *Otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa Unii Europejskiej a prawne instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa żywności*, "Roczniki Administracji i Prawa/Annals of The Administration and Law" vol. 24.
- Leśkiewicz K. (2020), *Prawo żywnościowe*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2022), *The legal concept of unsafe (dangerous) food*, "Studia Iuridica" vol. 95.
- Leśkiewicz K. (ed.) (2022), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa.
- Leskiewicz K. (2025), *Il contributo dell'Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale Aspetti legali selezionati*, "Revista Iberoamericana de Derecho Agrario" no. 21.
- Puślecki Z.W. (2021), *Światowa Organizacja Handlu i Unia Europejska wobec wyzwań we wspólnym biznesie międzynarodowym*, Warszawa.

TOMASZ SROGOSZ

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

e-mail: tomasz.srogosz@uken.krakow.pl

ORCID: 0000-0001-9753-8920

Międzynarodowoprawne aspekty nielegalnego obrotu żywnością

International legal aspects of illegal food trade

Aspetti giuridici internazionali del commercio illegale di alimenti

This article aims to identify the mechanisms for preventing illegal food trade that are available under the international public law system, and it assesses their effectiveness. In this context, it was important to define the concept of illegal food trade, including food adulteration. In the author's opinion, there are no international law regulations that explicitly address the prevention of illegal food trade, nor is there a legal definition of this phenomenon other than the concept of food adulteration proposed in the draft guidelines of the Codex Alimentarius Commission. The author further argues that the mechanisms existing within the WTO are inadequate for combatting illegal trade, whereas the effective instruments seem to be those institutions, regulations and procedures that are specific to international criminal law.

Keywords: food, illegal trade, adulteration, prevention, combatting, international law

L'obiettivo dell'articolo è di individuare i meccanismi di contrasto al commercio illegale di alimenti nel sistema del diritto internazionale pubblico e valutarne l'efficacia. È risultato inoltre fondamentale definire il concetto di commercio illegale di alimenti, inclusa l'adulterazione alimentare. L'Autore rileva che, nel sistema del diritto internazionale pubblico, non esistono regolazioni che si riferiscano esplicitamente al contrasto del commercio illegale di alimenti e manca una definizione legale di tale fenomeno, ad eccezione del concetto di adulterazione alimentare proposto nelle linee guida della Commissione Codex Alimentarius. I meccanismi esistenti nell'ambito del WTO, secondo l'Autore, devono essere considerati insufficienti dal punto di vista della lotta contro il commercio illegale. Al contrario, tra gli strumenti efficaci si dovrebbero annoverare le istituzioni, le regolazioni e le procedure proprie del diritto penale internazionale.

Parole chiave: alimenti, commercio illegale, adulterazione, prevenzione, contrasto, diritto internazionale

Wstęp

Każdy rodzaj handlu określonymi dobrami ma legalne i nielegalne odzwierciedlenie w rzeczywistości, zarówno na poziomie obrotu krajowego, unijnego, jak i międzynarodowego. Można mówić np. o legalnym i nielegalnym handlu: środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, lekami, kosmetykami, bronią, odzieżą, dziełami sztuki, samochodami. Czarny rynek od zawsze stanowił istotny, acz niepożądany element obrotu handlowego. Znaczną część handlu światowego stanowią transakcje dotyczące żywności. Szacuje się, że w 2023 r. rozmiary importu żywności w skali globalnej sięgnęły wartości około 2 trylionów dolarów. Obserwuje się przy tym tendencję wzrostową, ponieważ rok wcześniej wysokość importu w skali globalnej była o 8,6 biliona dolarów niższa¹.

Na rynku produktami rolnymi i spożywczymi także funkcjonuje nielegalny obrót, którego rozmiary szacuje się na około 30–50 bilionów dolarów (bez nielegalnego obrotu alkoholem)². W języku angielskim na określenie tego proceduru używa się słów *trade*³, a także *trafficking* lub *smuggling*, z tym że *trafficking* ma oznaczać przemyt transgraniczny z udziałem osób, wobec których stosowane są różne formy nacisku i przemocy, a *smuggling* oznacza przemyt, w którym wszyscy uczestnicy proceduru z własnej nieprzymuszonej woli biorą udział w procederze⁴. W pracach organów międzynarodowych używa się także zwrotu, który najdłużej funkcjonuje w krajowych ustawodawstwach żywnościowych – *food fraud*⁵.

Nie ulega wątpliwości, że pojęcia obrotu (przemytu, szmuglowania) i fałszowania żywności nie pokrywają się semantycznie. Obrót kojarzy się z wymianą już wyprodukowanej żywności, natomiast fałszowanie należy

¹ Food and Agriculture Organization, *Food Outlook. Biannual Report on Global Food Markets*, Rome 2024, <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd1158en> [dostęp: 7.03.2025].

² J. Hardy, *Mapping the Negative Impacts of Illicit Trade in Agri-Food and Beverages Against the United Nations Sustainable Development Goals*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève 2024, s. 38.

³ World Trade Organization, *Illicit Trade...*

⁴ J.M. Soon, L. Manning, *Food Smuggling and Trafficking: the Key Factors of Influence*, „Trends in Food Science and Technology” 2018, t. 81, s. 132–138.

⁵ Joint FAO/WHO Food Standards Programme. Codex Committee on Food Import and Export Inspection and Certification Systems, Twenty-Seventh Session, Cairns, Australia, 16–20 September 2024, Draft Guidelines on the Prevention and Control of Food Fraud (Step 3/4), https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-733-27%252FWorking%2Bdocuments%252Ffc27_05e.pdf [dostęp: 7.03.2025].

kojarzyć z etapem produkcji. W związku z tym dla tych dwóch zjawisk używa się zbiorczych i szerszych sformułowań *food crimes* (które notabene obejmują też np. nielegalny ubój bydła, nielegalne żniwa, nielegalne rybactwo i rybołówstwo, nielegalny obrót pestycydami i nasionami czy pracę przymusową przy produkcji żywności)⁶ lub *illicit food practices*⁷.

Nielegalny rynek żywnością ma miejsce na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym. Nielegalny obrót i fałszowanie żywności na skalę lokalną i w ramach jurysdykcji krajowej nie jest w historii ludzkości niczym nowym⁸. Problem sprowadza się do tego, że zjawiska nielegalnego obrotu żywnością i fałszowania żywności przybrały w XX wieku formę wykraczającą poza jurysdykcje krajowe. W dobie globalizacji i globalnego rynku produktami rolnymi i spożywczymi można mówić o internacjonalizacji nielegalnego obrotu żywnością i fałszowania żywności. Trzeba też powiedzieć, że globalizacja, wydłużenie i złożoność łańcuchów dostaw sprzyja temu zjawisku, które nie ma już tylko wymiaru lokalnego lub krajowego, tak jak było jeszcze sto lat temu⁹. Do czynników sprzyjających nielegalnym praktykom zalicza się także *e-commerce* i rozwój technologii, które utrudniają sprawdzenie prawdziwego źródła produktu¹⁰.

Powstaje pytanie, czy w systemie prawa międzynarodowego publicznego istnieją jakiegokolwiek mechanizmy przeciwdziałające nielegalnemu rynkowi żywnością? A jeżeli istnieją, to jaka jest ich skuteczność? Dość niedawno, choć można powiedzieć, że raczej późno, podjęta została na ten temat dyskusja w łonie instytucji międzynarodowych. W dniach 11–12 grudnia 2023 r. odbyło się zorganizowane przez Wydział WTO ds. Rolnictwa i Towarów sympozjum pt. *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, którego rezultatem jest publikacja o tym samym tytule¹¹. W Komisji *Codex Alimentarius* WHO/

⁶ D. Abdel-Motaal, *Addressing Illicit Trade in Food and Food Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade...*, s. 19.

⁷ J. Hardy, *Mapping the Negative Impacts...*, s. 39.

⁸ T. Srogosz, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 2–13.

⁹ D. Abdel-Motaal, *Addressing Illicit Trade...*, s. 14; J. Spink, D.C. Moyer, *Defining the Public Health Threat of Food Fraud*, „Journal of Food Science” 2011, t. 76, s. 158; F. Lotta, J. Boque, *Defining Food Fraud in the Modern Supply Chain*, „European Food and Feed Law Review” 2015, nr 2, s. 2; Q. Lissaur, *Protecting the International Food Supply Chain From Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade...*, s. 70.

¹⁰ M. Torero, *Regulatory Solutions and Food Systems Thinking to Counter Food Fraud in Supply Chains*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade...*, s. 53.

¹¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agri_11122023_e/agri_11122023_e.htm [dostęp: 7.03.2025]; World Trade Organization, *Illicit Trade...*

FAO trwają jednocześnie prace nad wskazówkami dotyczącymi prewencji i kontroli nad fałszowaniem żywności¹². Nie ulega wątpliwości, że do tej pory nie wypracowano żadnego mechanizmu, w tym porozumienia międzynarodowego, który bezpośrednio dotyczyłby przeciwdziałania nielegalnemu handlowi żywnością lub fałszowaniu żywności. Takie instrumenty i umowy funkcjonują chociażby w odniesieniu do nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi¹³, nielegalnego obrotu bronią¹⁴ czy nielegalnego obrotu dziełami sztuki¹⁵.

Czy istniejące i aktualnie obowiązujące mechanizmy i normy prawne są wystarczające i optymalne w sferze przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywnością? Czy należy rozważyć nowe, w tym opracowanie odpowiedniej uniwersalnej umowy międzynarodowej? W celu odpowiedzi na te pytania należy w pierwszej kolejności przybliżyć zjawiska nielegalnego międzynarodowego obrotu żywnością i fałszowania żywności, w tym ustalić ich zakres znaczeniowy, a następnie wskazać aktualne międzynarodowoprawne instrumenty i regulacje w zakresie zwalczania powyższych zjawisk, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych inicjatyw podejmowanych w ramach WTO i Komisji *Codex Alimentarius*.

1. Pojęcie nielegalnego obrotu żywnością

Mimo że publikacja dotyczy międzynarodowoprawnych aspektów nielegalnego obrotu żywnością i jej fałszowania, warto rozpocząć od polskich i unijnych regulacji prawnych. Ustawa z 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁶ zawiera postanowienia karne w art. 96–102. Nie ma w nich mowy o „nielegalnym obrocie”, natomiast w art. 97 ust. 1 posłużono się zwrotem „środek spożywczy zafałszowany”, który został zdefiniowany w art. 3 ust. 3 pkt 45. Podobnie przedstawia się sytuacja w unijnym

¹² Joint FAO/WHO Food Standards Programme...

¹³ United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Vienna 20.12.1988, „United Nations Treaty Series” (dalej: UNTS), vol. 1582, s. 95 (Dz.U. z 1995 r., Nr 15, poz. 69).

¹⁴ Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York 31.05.2001, UNTS, vol. 2326, s. 209 (Dz.U. z 2005 r., Nr 252, poz. 2120).

¹⁵ Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, Paris 14.11.1970, UNTS, vol. 823, s. 231.

¹⁶ Ustawa z 26 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448).

prawie żywnościowym, z tym że nie ma w nim bezpośredniego odniesienia do fałszowania żywności, lecz pojawia się ogólne pojęcie „fałszowania”, które w praktyce wiązane jest z różnymi produktami, w tym z żywnością¹⁷.

W prawie UE brakuje jednolitej definicji fałszowania żywności¹⁸. Wynika to m.in. z tego, że w porządku międzynarodowoprawnym nie funkcjonuje jednolita definicja nielegalnego obrotu żywnością czy fałszerstwa żywności, w przeciwieństwie do definicji nielegalnego obrotu środkami odurzającymi¹⁹. Co więcej, w różnych ustawodawstwach krajowych oraz w systemie prawa UE wykształcone zostały odmienne pojęcia fałszowania żywności²⁰.

Na tym tle można sformułować pytanie, czy nielegalny obrót żywnością i fałszowanie żywności należą do tego samego zbioru, innymi słowy, czy fałszowanie żywności zawiera się w pojęciu nielegalnego obrotu żywnością? Odpowiedzi na to pytanie nie ma w normach prawnych, ani prawa krajowego, ani unijnego czy międzynarodowego. O ile można znaleźć w tych regulacjach odniesienia do fałszowania żywności, o tyle nie ma w nich żadnej wzmianki na temat nielegalnego obrotu żywnością. Mimo to należy przyjąć, że pojęcie fałszowania żywności mieści się w zakresie semantycznym nielegalnego obrotu żywnością. Jest to spowodowane tym, że fałszowanie żywności może odbywać się na różnych etapach obrotu produktami spożywczymi lub rolnymi, niekoniecznie tylko na etapie produkcji. Przykładem może być zmiana daty przydatności produktu przeterminowanego lub takiego, którego termin przydatności się zbliża. Odróżnienie „fałszowania” od „nielegalnego obrotu” wynika z tego, że definicja pierwszego z tych pojęć pojawia się w ustawodawstwie krajowym (np. w art. 3 ust. 3 pkt 45 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia) oraz pośrednio w prawie unijnym.

¹⁷ Art. 2 pkt 21 rozporządzenia wykonawczego Komisji 2019/1715 z 30 września 2019 r. ustanawiającego przepisy dotyczące funkcjonowania systemu zarządzania informacjami w zakresie kontroli urzędowych oraz jego składników systemowych („rozporządzenie w sprawie systemu IMSOC”) (Dz.Urz. UE L 261 z 14.10.2019 r.), s. 37; art. 1 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (Dz.Urz. UE L 95 z 7.04.2017 r.), s. 1–142; https://food.ec.europa.eu/safety/eu-agri-food-fraud-network/what-does-it-mean_en [dostęp: 7.03.2025].

¹⁸ F. Lotta, J. Boque, *Defining Food Fraud...*, s. 3.

¹⁹ Art. 1 lit. m konwencji ONZ przeciwko nielegalnemu obrotowi środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Por. przypis 13.

²⁰ D. Abdel-Motaal, *Addressing Illicit Trade...*, s. 12.

Spółeczność międzynarodowa rozpoczęła dyskusję nad definicją fałszowania żywności w ramach Komisji *Codex Alimentarius*. Temat pojawił się dopiero w 2018 r. w pracach Komitetu Inspekcji Importu i Eksportu Żywności oraz Systemów Certyfikacji. Wskazówki Komisji *Codex Alimentarius*, nad którymi prace rozpoczęto w 2018 r., nie zostały jeszcze przyjęte i nadal mają status projektu (stan na połowę 2025 r.). Jednym z problemów była bowiem definicja fałszowania żywności. Ostatecznie w projekcie z 2024 r. zdecydowano się w sekcji 3 na zwięzłe określenie tego zjawiska. Fałszowanie żywności jest to „celowa praktyka polegająca na wprowadzeniu w błąd co do określonych specyfikacji lub oczekiwanych cech żywności, tak aby uzyskać niesprawiedliwą ekonomiczną korzyść”.

W sekcji 4 podano natomiast przykłady typów fałszowania żywności w postaci: dodawania niezadeklarowanej substancji do produktu żywnościowego, która normalnie nie występuje lub nie występuje w takiej ilości w żywności; zastępowania składnika w całości lub w części produktem żywnościowym z innym składnikiem, w całości lub w części produktem o niższej wartości bez zadeklarowania tego; dodania materiału w celu uzyskania obecności innego składnika o niższej zawartości niż prezentowana; wytworzenia imitacji produktu spożywczego w celu wprowadzenia w błąd; znakowania lub reklamowania produktu spożywczego w sposób wprowadzający w błąd; ukrywania lub nieujawniania informacji dotyczących bezpieczeństwa, nadawania się do konsumpcji, jakości składników odżywczych lub produktów spożywczych²¹.

Przytoczona definicja, o ile pojawi się w takim kształcie w ostatecznej wersji wskazówek *Codex Alimentarius*, będzie jedyną funkcjonującą w obrocie międzynarodowym. Należy przy tym pamiętać, że wskazówki te nie mają charakteru wiążącego i prawotwórczego dla państw, dlatego należy zaliczyć je do *soft law*²². Prace nad projektem wskazówek dowodzą, że w porządku prawa międzynarodowego publicznego problem fałszowania żywności w końcu został dostrzeżony.

Szerszym pojęciem, aczkolwiek niemającym odzwierciedlenia w regulacjach prawnych lub *soft law* (czy to prawa krajowego, czy unijnego i międzynarodowego), jest „nielegalny obrót żywnością”. Pojawiło się ono w dyskusji podczas sympozjum zorganizowanego przez Światową Organizację Handlu w dniach 11–12 grudnia 2023 r. pt. *Illicit Trade in Food and Food Fraud*. Trudno powiedzieć, czy jest to początek szerszego

²¹ Joint FAO/WHO Food Standards Programme...

²² T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 192–193.

dyskursu na temat nielegalnego obrotu żywnością podejmowanego przez społeczność międzynarodową, ale póki co jest to jedyny punkt odniesienia w rozważaniach dotyczących pojęcia nielegalnego obrotu żywnością oraz przeciwdziałania i zwalczania tego zjawiska.

Skoro pojęcie nielegalnego obrotu żywnością pojawiło się w nomenklaturze WTO stosunkowo niedawno, można się zastanowić nad jego zakresem, odnosząc się do innych, zdefiniowanych w prawie międzynarodowym zjawisk w postaci nielegalnego handlu (obrotu) określonymi dobrami (towarami). Pierwszym przykładem jest nielegalny obrót środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Tak jak w przypadku rynku żywności, funkcjonuje tu rynek legalny środkami odurzającymi i substancjami (lekami) psychotropowymi oraz rynek nielegalny tymi środkami i substancjami, przy czym są one bardziej odseparowane od siebie niż w przypadku legalnego i nielegalnego obrotu żywnością²³.

Zdefiniowanie nielegalnego obrotu sprowadza się do zachowań (zjawisk), które nie mieszczą się w ramach legalnego handlu. Zachodzi tu zależność polegająca na tym, że wskazanie definicji legalnego handlu ma istotne znaczenie dla określenia nielegalnego obrotu. Handel legalny został uregulowany w dwóch konwencjach: o środkach odurzających²⁴ oraz o substancjach psychotropowych²⁵. Natomiast obrót nielegalny został bardziej precyzyjnie określony w przepisach konwencji o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Warto przy tym zaznaczyć, że w dwóch pierwszych konwencjach również znajdują się postanowienia odnoszące się do nielegalnego obrotu.

Podział na handel legalny i nielegalny obrót widoczny jest już w samej terminologii używanej w konwencjach. Na określenie legalnego handlu używa się słowa *trade*, natomiast słowo *traffic* obejmuje swoim zakresem znaczeniowym nielegalny obrót²⁶. Dlatego optymalnym sformułowaniem w języku polskim jest „nielegalny obrót”, a nie „nielegalny handel” (uwaga ta powinna dotyczyć również niezgodnego z prawem obrotu żywnością). Zaletą takiego określenia jest szerszy zakres semantyczny niż w przypadku

²³ J.M. Soon, L. Manning, *Food Smuggling...*, s. 138.

²⁴ Single Convention on Narcotic Drugs, New York 30.03.1961, UNTS, vol. 520, s. 151 (Dz.U. z 1966 r., Nr 45, poz. 277).

²⁵ Convention on Psychotropic Substances, Vienna, 21.02.1971, UNTS, vol. 1019, s. 175 (Dz.U. z 1976 r., Nr 31, poz. 180).

²⁶ T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe i unijne wobec nielegalnego obrotu narkotykami*, Czestochowa 2016, s. 14.

pojęcia „handel”. „Handel” w języku polskim oznacza zorganizowaną wymianę towarowo-pieniężną, czyli transakcje kupna-sprzedaży. Nie obejmuje jednak produkcji, na etapie której dochodzi do nielegalnego wytwarzania towarów, czyli narkotyków lub żywności²⁷. Jak wspomniano wcześniej, pojęcie nielegalnego obrotu żywnością zawiera jeszcze zdefiniowane w prawie pojęcie fałszowania żywności.

Zgodnie z konwencjami o środkach odurzających (art. 1 ust. 1 lit. l) oraz o substancjach psychotropowych (art. 1 lit. j) nielegalny obrót oznacza uprawę, wyrób lub obrót (handel) środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi niezgodny z postanowieniami tych dwóch umów międzynarodowych²⁸. Szersze pojęcie nielegalnego obrotu znalazło się w art. 3 ust. 1 i 2 konwencji z 1988 r.²⁹, która definiuje go, używając nie tylko terminologii dwóch poprzednich konwencji, ale także takich określeń, jak w szczególności niezgodne z postanowieniami konwencji z 1961 i 1971 r.: wytwarzanie, oferowanie, proponowanie sprzedaży, rozprowadzanie, sprzedawanie, dostarczanie na wszelkiego rodzaju warunkach, pośredniczenie, wysyłanie, przesyłanie w tranzycie, przewożenie, wywóz, przywóz, posiadanie, nabywanie, przewożenie, organizowanie; zarządzanie, finansowanie wszelkich działań przestępczych; zamiana lub przekazanie mienia pochodzącego z przestępstw; ukrywanie lub maskowanie rzeczywistego źródła tytułu własności; nabywanie, posiadanie lub użytkowanie mienia, o którym wiadomo, że pochodzi z przestępstwa; posiadanie urządzeń, materiałów lub substancji użytych w celu nielegalnego obrotu.

Warto więc zastanowić się, dlaczego dotąd w takim stopniu jak w przypadku środków odurzających i substancji psychotropowych nie uregulowano w prawie międzynarodowym (a w konsekwencji w prawie unijnym i krajowym) przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywnością ani nie zdefiniowano tego zjawiska. Można stwierdzić, że przyczyną tego stanu rzeczy są kwestie kulturowe i zdrowotne.

Po pierwsze, fałszowana (nielegalna) żywność nie wywołuje takich skutków zdrowotnych i społecznych, jak narkotyki. Jest ona raczej elementem dopuszczalnej normy kulturowej, od starożytności była bowiem akceptowana nie tylko w kulturze europejskiej, ale także azjatyckiej. Proceder fałszowania był wprawdzie karany, jednak mieścił się w kulturowo dopuszczalnych

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem, s. 15.

²⁹ United Nations Convention against Illicit Traffic...

standardach, tak jak prostytutka czy pijaństwo. Narkotyki były natomiast od początku traktowane jako produkt kulturowo niedozwolony, źródło zła i zagrożenie dla społeczeństwa, w tym zdrowia publicznego³⁰.

Po drugie, inne są konsekwencje zdrowotne spożywania fałszowanej (nielegalnej) żywności, a inne narkotyków. Konsumpcja nielegalnej żywności prowadzi zazwyczaj do bólu brzucha, wymiotów i innych zaburzeń układu pokarmowego, rzadziej układu nerwowego i śmierci. Nie ma tu mowy o odurzeniu czy dziwnym zachowaniu, jak w przypadku narkotyków. Skutki zażywania narkotyków są po prostu bardziej widoczne dla innych ludzi, ponieważ dochodzi do dysfunkcji ośrodkowego układu nerwowego. Inne jest także postrzeganie długoterminowych konsekwencji zdrowotnych konsumpcji nielegalnej (fałszowanej) żywności i narkotyków. W przypadku tych drugich mówi się o szkodliwości dla zdrowia oraz ich wyniszczającym organizm działaniu, zarówno w sferze psychicznej, jak i fizycznej.

Jeśli chodzi o żywność, która nie spełnia wymaganych prawem żywnościowym standardów jakości, istotnych dla ochrony zdrowia konsumenta, czyli żywności fałszowanej lub nielegalnej, nie ma już takiego oddźwięku w środowisku naukowym ani w społeczeństwie. Słowa prekursora standardów bezpieczeństwa żywności Fredericka Accum, który zwracał uwagę na to, że żywność fałszowana jest trucizną, a sam proceder powinien być surowo karany, nie mają obecnie takiego znaczenia, jak wyobrażał sobie ten niemiecki chemik³¹.

Mimo że fałszowana i nielegalna żywność powoduje niekorzystne długofalowe skutki w postaci ciężkich chorób, w tym nowotworowych, do tej pory nie zdecydowano się na uregulowanie przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi na wzór jednolitej konwencji – konwencji o substancjach psychotropowych i konwencji z 1988 r. Przyczyną tego jest akceptowalny kulturowo rynek żywnością fałszowaną i nielegalną. O ile nielegalny obrót narkotykami jest ścigany na całym świecie, także w Polsce i Europie, o tyle nielegalny rynek żywnością jest niestety przedmiotem cichego przyzwolenia.

³⁰ Por. K. Krajewski, *Sens i bezsens prohibicji. Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kraków 2001, s. 19–20.

³¹ F. Accum, *A treatise on adulterations of food and culinary poisons exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spirituous liquors, tea, coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles and other articles employed in domestic economy and methods of detecting them*, London 1820; https://openlibrary.org/books/OL7040397M/A_treatise_on_adulterations_of_food_and_culinary_poisons [dostęp: 7.03.2025], s. 15–16.

Do sklepów trafiają chociażby produkty z niedozwolonymi substancjami w składzie lub z przekroczonymi normami, np. pestycydów³².

Konsekwencją tej tendencji jest brak norm prawnych definiujących nielegalny obrót żywnością (w szerszym znaczeniu niż fałszowanie) oraz regulujących zwalczanie tego zjawiska. Dlatego pojęcie nielegalnego obrotu żywnością można skonstruować na podstawie definicji funkcjonujących w dyskursie w ramach WTO i w dokumentach Komisji *Codex Alimentarius*. W pracach WTO wskazuje się na przyjęty przez Komisję Kodeks Etyczny Międzynarodowego Handlu Żywnością³³, w którym z jednej strony określono zasady legalnego handlu żywnością, a z drugiej – w punkcie 3.2 wymieniono żywność, jaka nie powinna znaleźć się w legalnym obrocie. Można więc powiedzieć, że po części został w nim ustalony zakres nielegalnego obrotu żywnością.

Należy zauważyć, że w porównaniu chociażby z definicją nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi nie wyczerpuje on zbioru zachowań wchodzących w skład nielegalnego obrotu żywnością. W punkcie 3.2 Kodeksu Etycznego do nielegalnego obrotu zaliczono bowiem tylko transakcje obejmujące żywność: a) szkodliwą dla zdrowia, w tym trującą; b) zawierającą brudną, zgniłą, rozłożoną lub inną substancję lub ciało obce, co czyni ją niezdadną do spożycia przez ludzi; c) zafałszowaną; d) oznakowaną lub prezentowaną w sposób fałszywy, wprowadzający w błąd lub zwodniczy; e) przygotowywaną, przetwarzaną, pakowaną, przechowywaną, transportowaną lub wprowadzaną do obrotu w niehigienicznych warunkach; f) z datą ważności, która nie pozostawia wystarczająco dużo czasu na dystrybucję w kraju importera.

Kodeks Etyczny przywoływany jest w dyskursie prowadzonym pod auspicjami WTO. Widać w nim tendencję do kojarzenia nielegalnego obrotu żywnością wyłącznie z procederem fałszowania żywności. Wśród przykładów nielegalnego obrotu wymienia się chociażby: zmianę oznakowania żywności przeterminowanej, fałszowanie miodu, fałszowanie parmezanu, fałszowanie mięsa (sprzedaż koniny zamiast wołowiny), fałszowanie oliwy i mleka dla niemowląt³⁴.

³² J.A. Farhan, P. Iwaniuk, P. Kaczyński, B. Łozowicka, B. Mroczko, K. Orywał, M. Perkowski, K. Socha, W. Zoń, *Społeczna percepcja zdrowej żywności w świetle interdyscyplinarnej pewności naukowej*, Białystok 2024, s. 133–196.

³³ Code of Ethics for International Trade in Food Including Concessional and Food Aid Transactions, CAC document CAC/RCP, 20-1979, <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee/related-standards/en/?committee=CCGP> [dostęp: 7.03.2025].

³⁴ D. Abdel-Motaal, *Addressing Illicit Trade...*, s. 12.

Słusznie wskazuje się, że funkcjonująca w porządku międzynarodowoprawnym definicja powinna być szersza niż ta nakreślona powyżej i obejmować m.in. niezgodny z prawem ubój, nielegalne uprawy i zbiory (na ziemiach objętych ochroną), niezgodne z prawem rybactwo i rybołówstwo (inaczej kłusownictwo) czy wykorzystywanie dzieci do pracy w przemyśle spożywczym i rolnictwie³⁵. Pomocne w zdefiniowaniu nielegalnego obrotu żywnością mogą się więc okazać właśnie regulacje w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi narkotykami, w szczególności art. 3 ust. 1 i 3 konwencji z 1988 r. Można z nich wybrać, ewentualnie odpowiednio zmodyfikować, te elementy, które mogłyby posłużyć w pracach nad taką definicją.

Poza fałszowaniem żywności czy niezgodnym z prawem ubojem, uprawą, zbiorem, rybactwem, rybołówstwem lub wykorzystywaniem dzieci do pracy w przemyśle spożywczym i rolnictwie można byłoby uwzględnić chociażby działalność polegającą na: przywozie, wywozie i tranzycie nielegalnej, w tym fałszowanej, żywności; umyślnym oferowaniu, proponowaniu sprzedaży, rozprowadzaniu, sprzedawaniu, dostarczaniu na wszelkiego rodzaju warunkach, pośredniczeniu w sprzedaży nielegalnej, w tym fałszowanej, żywności; zarządzaniu i finansowaniu nielegalnego obrotu, w tym fałszowania, żywności; zamianie lub przekazaniu mienia pochodzącego z nielegalnego obrotu, w tym fałszowania, żywności; ukrywaniu lub maskowaniu rzeczywistego źródła tytułu własności; nabywaniu, posiadaniu lub użytkowaniu mienia, o którym wiadomo, że pochodzi z nielegalnego obrotu, w tym fałszowania, żywności; posiadaniu urządzeń, materiałów lub substancji użytych w celu nielegalnego obrotu, w tym fałszowania; udziale, współudziale lub jednoczeniu się w zмовie, mającym na celu nielegalny obrót; udzielaniu pomocy, nakłanianiu, ułatwianiu i doradztwie w nielegalnym obrocie, w tym fałszowaniu.

Zaproponowana definicja nielegalnego obrotu żywnością nawiązuje do prawnokarnych regulacji i w moim przekonaniu w tym kierunku powinny iść rozwiązania dotyczące przeciwdziałania omawianemu procederowi, zarówno na poziomie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym. Opisane zachowania powinny zostać stypizowane w przepisach prawnych jako czyny zabronione, a przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi żywnością – przybrać formę właściwą dla norm prawa karnego i postępowania karnego (na poziomie prawa międzynarodowego – norm międzynarodowego prawa karnego), tak jak w przypadku zwalczania nielegalnego obrotu narkotykami.

³⁵ Zob. dyskusję podczas sympozjum na temat nielegalnego handlu żywnością i fałszowania żywności (WTO, 11–12 grudnia 2023 r.), https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agri_11122023_e/agri_11122023_e.htm [dostęp: 7.03.2025].

2. Przeciwdziałanie nielegalnemu obrotowi żywnością

Biorąc udział w dyskursie w ramach WTO Gabrielle Marceau podkreśla, że istotną rolę w przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi żywnością o zasięgu międzynarodowym i krajowym odgrywają regulacje WTO, choć jednocześnie wskazuje, że trudno na ich podstawie odróżnić rynek legalny od nielegalnego, ponieważ nie zawierają one definicji nielegalnego obrotu³⁶. Jej zdaniem do zwalczania analizowanego procederu przyczyniają się normy prawne wynikające z następujących umów zawartych pod auspicjami WTO: a) porozumienia w sprawie rolnictwa³⁷ (w zakresie, w jakim art. 6 tej umowy zobowiązuje do redukcji subsydiów i taryf, co powoduje zmniejszenie różnic między cenami produktów w kraju pochodzenia i kraju przeznaczenia, które stanowią zachętę do nielegalnego obrotu żywnością); b) porozumienia o ułatwieniach w handlu³⁸ (w zakresie, w jakim wprowadza odpowiednie procedury celne dotyczące w szczególności przepływu informacji między państwami, odpraw celnych, pomocy państwom rozwijającym się w budowaniu odpowiednich zdolności, m.in. do współpracy celnej); c) porozumienia w sprawie stosowania art. VII Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu³⁹ (w zakresie, w jakim jego regulacje pozwalają na identyfikację produktów żywnościowych i rolnych o zaniżonych cenach, a tym samym nielegalnych produktów i transakcji); d) porozumienia w sprawie inspekcji przedwysyłkowej⁴⁰ (poprzez wzmocnienie inspekcji celnych w kraju pochodzenia produktów, czyli w kraju eksportującym); e) porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych⁴¹ (w zakresie, w jakim uznane zostały i poddane harmonizacji w handlu międzynarodowym standardy Komisji *Codex Alimentarius*, Światowej Organizacji

³⁶ G. Marceau, *WTO Rulebook and Combating Illicit Trade in Food and Food Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade...*, s. 24.

³⁷ Agreement on Agriculture, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS, vol. 1867, s. 410.

³⁸ Protocol amending the Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization (Agreement on trade facilitation), Geneva 27.11.2014, UNTS, vol. 3247.

³⁹ Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val.pdf [dostęp: 7.03.2025].

⁴⁰ Agreement on Preshipment Inspection, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/21-psi_e.htm [dostęp: 7.03.2025].

⁴¹ 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.

Zdrowia Zwierząt i międzynarodowej konwencji ochrony roślin⁴² dotyczące bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia zwierząt i roślin); f) porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu⁴³ (w zakresie, w jakim wprowadza regulacje dotyczące testowania i pobierania próbek produktów na granicach oraz odpowiedniego oznakowania produktów, w tym certyfikacji); g) porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej⁴⁴ (w zakresie, w jakim wprowadza regulacje dotyczące przeciwdziałania i karania fałszowania marki produktu lub piractwa obejmującego własność intelektualną oraz współpracy technicznej między państwami); h) porozumienia o subsydiach dla rybołówstwa⁴⁵ (w zakresie, w jakim przeciwdziała wsparciu dla nielegalnych połowów oraz subsydiom dla nadwyżek i połowów na nieuregulowanym morzu otwartym)⁴⁶.

Ciekawe spostrzeżenia wynikają z analizy raportów Panelu Odwoławczego WTO. W sprawie *Colombia – Textiles* eksperci orzekający w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów WTO stwierdzili, że reżimem GATT, a w szczególności postanowieniami art. II porozumienia ogólnego w sprawie taryf i handlu, objęty jest zarówno handel legalny, jak i nielegalny. Tym samym zakaz dyskryminacji w handlu międzynarodowym dotyczy zarówno produktów „legalnych”, jak i „nielegalnych”⁴⁷. W celu ochrony przed nielegalnymi produktami państwo może natomiast zastosować instrumenty wynikające z art. XX lit. a, b i d porozumienia ogólnego GATT, zgodnie z którym za arbitralną lub nieuzasadnioną dyskryminację nie jest uznawane przyjęcie lub wykonanie środków: a) koniecznych dla ochrony moralności publicznej; b) niezbędnych do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin; d) niezbędnych do zapewnienia zgodności z przepisami ustawowymi i wykonawczymi, które nie są sprzeczne z postanowieniami GATT.

⁴² International Plant Protection Convention (new revised text), Rome 17.11.1997, UNTS, vol. 2367, s. 223.

⁴³ Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS, vol. 1186, s. 276.

⁴⁴ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Marrakesh 15.04.1994, Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1C, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_01_e.htm [dostęp: 7.03.2025].

⁴⁵ Agreement on Fisheries Subsidies, Geneva 17.06.2022, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True> [dostęp: 7.03.2025].

⁴⁶ G. Marceau, *WTO Rulebook...*, s. 24–27.

⁴⁷ *Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear*, AB-2016-1, Report of the Appellate Body, WT/DS461/AB/R, 7 June 2016, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/461ABR.pdf&Open=True> [dostęp: 7.03.2025].

Jak wynika z orzecznictwa WTO, środki podjęte przez państwa w celu przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywnością muszą być uzasadnione i w szczególności zmierzać do ochrony życia i zdrowia ludzi. Nie wszystkie praktyki związane głównie z fałszowaniem żywności muszą prowadzić do wykluczenia towaru z rynku. Zastosowane środki powinny być odpowiednie, proporcjonalne i nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego. Jeśli żywność nie odpowiada standardom *Codex Alimentarius*, to jest to podstawa do wyeliminowania towaru w celu ochrony zdrowia. Jeśli natomiast spełnia takie standardy i nadaje się do spożycia, można zastosować inne instrumenty, jak ściganie sprawców fałszerstwa lub zmiana oznakowania produktu.

Eliminacja towaru z obrotu mogłaby charakteryzować się w takim przypadku dyskryminacją i prowadzić do niepotrzebnego marnotrawstwa żywności. W raporcie w sprawie *Korea – Various Measures on Beef* panel WTO stwierdził w szczególności, że sprzedaż fałszywie oznakowanej wołowiny (oferowanej jako krajowa, mimo że była importowana) w oddzielnych punktach dystrybucji miała znamiona nadmiernie restrykcyjnego środka. Wystarczyło bowiem odpowiednio oznakować sfałszowany produkt i sprzedawać w sieciach handlowych obok wołowiny krajowej. Organ odwoławczy zaznaczył przy tym, że całkowite wyeliminowanie fałszowanej żywności z obrotu prowadziłoby w istocie do zaniku wymiany międzynarodowej⁴⁸.

Pisząc o mechanizmach przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywnością, nie można pominąć inicjatywy opracowania pod auspicjami Komisji *Codex Alimentarius* wskazówek w sprawie zapobiegania i kontroli fałszowania żywności. Należy jednak pamiętać, że jest to dopiero projekt, i to nie umowy międzynarodowej, ale dokumentu zaliczanego do *soft law*. Celem wskazówek ma być pomoc odpowiednim instytucjom i przedsiębiorcom w zapobieganiu, wykrywaniu, ograniczaniu i kontroli fałszerstwa żywności z korzyścią dla zdrowia konsumentów (pkt 7 projektu). Ma temu służyć: utrzymanie odpowiednich mechanizmów kontrolnych w strukturach państwowej administracji; ustanawianie odpowiednich programów, budowanie współpracy z kompetentnymi organami, przemysłem i uczelniami; utrzymywanie odpowiedniej komunikacji i koordynacji z właściwymi uczestnikami obrotu żywnością; notyfikowanie przypadków fałszerstwa innym państwom (pkt 9).

Istotną rolę będą w tym odgrywać przedsiębiorcy, których zadaniem ma być w szczególności: stosowanie odpowiednich regulacji dotyczących prze-

⁴⁸ *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, AB-2000-8, Report of the Appellate Body, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, 11 December 2000, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:WT/DS/169ABR.pdf&Open=True> [dostęp: 7.03.2025], par. 172, 178–180; G. Marceau, *WTO Rulebook...*, s. 30–32.

ciwdziałania fałszowaniu żywności; analiza słabych punktów w łańcuchu żywnościowym; prezentacja produktów w sposób, który nie wprowadza konsumentów w błąd; informowanie odpowiednich władz o przypadkach fałszowania; wprowadzanie odpowiednich środków ostrożności w procesie produkcji oraz środków pozwalających na szybkie wycofanie sfałszowanego produktu z rynku; tworzenie kultury zapobiegającej fałszowaniu w procesie organizacji (pkt 10). Mechanizmy przeciwdziałania fałszowaniu żywności powinny obejmować aspekty związane z bezpieczeństwem i jakością żywności oraz zapewnieniem dobrych praktyk w handlu żywnością.

Odpowiednie instytucje powinny zwrócić uwagę m.in. na: przegląd narzędzi i regulacji pod kątem ich skuteczności w zwalczaniu fałszowania żywności; ustanowienie procedur raportowania o fałszowaniu żywności; utworzenie nadzoru nad wykrywaniem fałszowania; doradzanie przedsiębiorcom w sprawach dotyczących zjawiska fałszowania; ustanowienie kanałów komunikacji z innymi państwami, przedsiębiorcami lub uczelniami; stworzenie warunków do szybkiego reagowania na fałszowanie żywności (pkt 11). Zgodnie ze wskazówkami Komisji *Codex Alimentarius* istotną rolę w przeciwdziałaniu fałszowaniu żywności i zapobieganiu niebezpieczeństwu dla zdrowia publicznego odgrywa szybka wymiana informacji o przypadkach fałszowania, obejmująca łączność z odpowiednimi organami ścigania (pkt 15–16)⁴⁹.

Podsumowanie

Można potwierdzić tezę, że w systemie prawa międzynarodowego nie ma odpowiednich norm prawnych odnoszących się *explicite* do przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywności. Nie ma zatem tak jednoznacznego i wyraźnego podziału na handel legalny i nielegalny obrót, jak w przypadku środków odurzających i substancji psychotropowych. Wynika to chociażby z tego, że w prawie międzynarodowym brakuje legalnej definicji tego zjawiska poza proponowanym w projekcie wskazówek Komisji *Codex Alimentarius* pojęciem fałszowania żywności. Przekłada się to automatycznie na kształt prawodawstwa unijnego i krajowego, w których również brakuje bezpośredniego odniesienia do pojęcia i zwalczania nielegalnego obrotu żywnością.

Obecnie w porządku międzynarodowoprawnym nadal istnieje poważna luka w postaci braku regulacji *explicite* dotyczących nielegalnego obrotu żywnością i przeciwdziałania temu obrotowi. Pokutuje opinia, że nie ma

⁴⁹ Joint FAO/WHO Food Standards Programme...

potrzeby oddzielania rynku legalnego od nielegalnego, co potwierdziło orzecznictwo WTO⁵⁰. Co więcej, produkty pochodzące z nielegalnego rynku, np. sfałszowane, nie zawsze powinny być eliminowane z rynku. Tym samym uwidacznia się różnica między procederem nielegalnego obrotu narkotykami a takimi działaniami w odniesieniu do żywności oraz mechanizmami przeciwdziałania tym zjawiskom. Niewątpliwie trudno jest przenieść do międzynarodowego prawa żywnościowego wszystkie rozwiązania przyjęte w konwencjach ONZ odnoszących się do środków odurzających i substancji psychotropowych.

Jednak brak jakichkolwiek regulacji definiujących nielegalny obrót żywnością, zobowiązujących do kryminalizacji czynów z nim związanych i współpracy międzynarodowej w ściganiu tych czynów z pewnością nie sprzyja zwalczaniu zachowań sprowadzających się do nielegalnego obrotu żywnością, w tym fałszowania żywności. Taki wniosek uprawniony jest w szczególności dlatego, że znaczna część tego obrotu odnosi się do zorganizowanej przestępczości. Trzeba podkreślić, że istniejące w ramach WTO mechanizmy kontroli legalnego handlu żywnością i produktami rolnymi, liberalizacji handlu, redukcji subsydiów i taryf, ochrony własności intelektualnej, znakowania żywności czy jakości i bezpieczeństwa żywności należy uznać za niewystarczające do przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi. W pewnym stopniu przyczyniają się one do zapobiegania rozwojowi nielegalnego obrotu, lecz nie można ich traktować jako mechanizmów zwalczających ten proceder.

Do takich mechanizmów należałoby zaliczyć instytucje, regulacje i procedury właściwe dla międzynarodowego prawa karnego. Pierwsze sygnały wskazujące na to, że społeczność międzynarodowa zaczyna dostrzegać konieczność opracowania takich instrumentów, należy wiązać z dyskusją na temat zwalczania nielegalnego rynku żywnością, jaka ma miejsce pod auspicjami WTO, oraz z pracami nad projektem wskazówek Komisji *Codex Alimentarius* dotyczących prewencji i kontroli nad fałszowaniem żywności.

Należy pójść dalej i rozpocząć prace nad zdefiniowaniem nielegalnego obrotu żywnością (posiłkując się chociażby doświadczeniami z funkcjonowania konwencji z 1988 r.) oraz opracowaniem regulacji dotyczących współpracy międzynarodowej w zakresie kontroli podczas przywozu i wywozu, konfiskaty, postępowania z dostawami, które nie spełniają norm bezpieczeństwa, wymiany informacji, kryminalizacji zachowań, jurysdykcji, ekstradycji, wzajemnej pomocy prawnej, transgranicznych czynności operacyjnych,

⁵⁰ *Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles...*

kompetencji odpowiedniego organu międzynarodowego dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi żywnością, w tym raportowania o zjawisku i wydawania odpowiednich zaleceń. Bardzo ważna jest w tym względzie koordynacja działań instytucji międzynarodowych, które do tej pory zajmowały się ściganiem sprawców nielegalnego obrotu żywnością (m.in. Interpolu, Europolu⁵¹, Światowej Organizacji Celnej i WTO).

BIBLIOGRAFIA

- Abdel-Motaal D. (2024), *Addressing Illicit Trade in Food and Food Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève.
- Accum F. (1820), *A treatise on adulterations of food and culinary poisons exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spirituous liquors, tea, coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles and other articles employed in domestic economy and methods of detecting them*, London.
- Farhan J.A., Iwaniuk P., Kaczyński P., Łozowicka B., Mroczko B., Orywal K., Perkowski M., Socha K., Zoń W. (2024), *Spoleczna percepcja zdrowej żywności w świetle interdyscyplinarnej pewności naukowej*, Białystok.
- Hardy J. (2024), *Mapping the Negative Impacts of Illicit Trade in Agri-Food and Beverages Against the United Nations Sustainable Development Goals*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève.
- Krajewski K. (2001), *Sens i bezsens prohibicji. Prawo karne wobec narkotyków i narkomanii*, Kraków.
- Lissaur Q. (2024), *Protecting the International Food Supply Chain From Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève.
- Lotta F., Boque J. (2015), *Defining Food Fraud in the Modern Supply Chain*, „European Food and Feed Law Review” nr 2.
- Marceau G. (2024), *WTO Rulebook and Combating Illicit Trade in Food and Food Fraud*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève.
- Soon J.M., Manning L. (2018), *Food Smuggling and Trafficking: the Key Factors of Influence*, „Trends in Food Science and Technology” t. 81.
- Spink J., Moyer D.C. (2011), *Defining the Public Health Threat of Food Fraud*, „Journal of Food Science” t. 76.
- Srogosz T. (2016), *Prawo międzynarodowe i unijne wobec nielegalnego obrotu narkotykami*, Częstochowa.
- Srogosz T. (2022), *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa.
- Torero M. (2024), *Regulatory Solutions and Food Systems Thinking to Counter Food Fraud in Supply Chains*, w: World Trade Organization, *Illicit Trade in Food and Food Fraud*, Genève.

⁵¹ Operacja Opson, <https://www.interpol.int/Crimes/Illicit-goods/Food-crime-operations> [dostęp: 7.03.2025].

KRZYSZTOF MIKOŁAJ RÓŻAŃSKI

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: krzysztof.rozanski@up.poznan.pl

ORCID: 0000-0003-2467-6403

Działalność pszczelarska jako rolnicza działalność nadzorowana

Apicultural activity as a supervised agricultural activity

L'attività apistica come attività agricola soggetta a controllo

This article aims to answer the question of whether apicultural activity, no matter if done as a hobby or professionally, fits into the category of supervised agricultural activity. It also explains the consequences of such categorisation, and highlights discrepancies arising from the provisions of EU Regulation No. 2016/429 on transmissible animal diseases and the Polish Act on Animal Health Protection and Control of Infectious Animal Diseases. It is proposed that the provisions on supervised activities could apply to both amateur and professional apicultural activity and there is a potential opportunity for harmonising EU and the national law in this area through the adoption of a new Animal Health Protection Act currently being drafted by the Ministry of Agriculture and Rural Development.

Keywords: honey bees, apicultural activity, agricultural activity, supervised activity

L'obiettivo dell'articolo è di rispondere alla domanda se l'attività apistica, svolta sia in forma amatoriale che professionale, possa essere qualificata come attività agricola soggetta a controllo e illustrarne le relative conseguenze. L'autore evidenzia discrepanze nella classificazione tra le disposizioni del Regolamento UE n. 2016/429 relativo alle malattie animali trasmissibili e la legge polacca sulla protezione della salute animale e sulla lotta contro le malattie infettive degli animali. Nella parte conclusiva, si esprime a favore dell'applicazione delle norme sull'attività soggetta a controllo anche alla gestione dell'apicoltura, indipendentemente dal suo carattere amatoriale o professionale. L'adozione del disegno di nuova legge sulla protezione della salute animale, attualmente in fase di preparazione presso il Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, rappresenta un'opportunità per unificare la normativa dell'UE e quella nazionale in questo ambito.

Parole chiave: api mellifere, attività apistica, attività agricola, attività soggetta a controllo

1. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. n ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt¹ działalność polegająca na „utrzymywania zwierząt gospodarskich w celu umieszczenia na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt lub od tych zwierząt” jest objęta nadzorem weterynaryjnym. Nadzór ten polega na obowiązku zgłoszenia takiej działalności u właściwego powiatowego lekarza weterynarii² i spełnienia wielu wymogów, dotyczących m.in. zapewnienia odpowiednich warunków lokalizacyjnych, higienicznych, sanitarnych i organizacyjnych zwierzętom gospodarskim, jak również podejmowania działań na rzecz zwalczania chorób zakaźnych tych zwierząt oraz prowadzenia ewidencji ich leczenia³.

W świetle postanowień art. 2 pkt 1 lit. h ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich⁴ pszczoły miodne zostały zaliczone do kategorii zwierząt gospodarskich. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy działalność pszczelarską można zakwalifikować jako jeden z rodzajów rolniczej działalności nadzorowanej. Kwestia kwalifikacji pszczelarstwa jako działalności podlegającej nadzorowi weterynaryjnemu nie jest oczywista, ponieważ zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia zwierząt nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej objęta jest działalność polegająca na umieszczeniu na rynku zwierząt lub produktów zwierzęcych, co budzi wątpliwości w kwestii możliwości objęcia tym nadzorem działalności pszczelarskiej prowadzonej w sposób amatorski⁵.

¹ Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1075 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zdrowia zwierząt).

² Art. 5 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz art. 3 i 4 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 12 ze zm.) określające zakres obowiązków Inspekcji Weterynaryjnej w odniesieniu do sprawowania ochrony zdrowia publicznego w zakresie działalności nadzorowanej oraz katalog organów właściwych do sprawowania takiego nadzoru.

³ Szczegółowe wymagania weterynaryjne co do podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej zostały określone m.in. w art. 4–12a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt. Szerzej: I. Lipińska, *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 157–172.

⁴ Ustawa z 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 36 ze zm.).

⁵ W Polsce zdecydowana większość pszczelarzy prowadzi gospodarkę pasieczną poza pracą podstawową, na użytek własny i jako hobby. W krajowym sektorze pszczelarskim jedynie 0,52% pszczelarzy prowadzi zawodową gospodarkę pasieczną (tj. powyżej 150 uli), podczas gdy średnia unijna wynosi 4%. Zob. M. Pokrzyńska, *Współczesne pszczelarstwo polskie pomiędzy rolnictwem a ruchem społecznym*, „Opuscula Sociologica” 2017, nr 4, s. 81–96; A. Borowska, *Zmiany w pszczelarstwie w Polsce w porównaniu do innych krajów*

Z kolei w prawie Unii Europejskiej, wraz z wejściem w życie 21 kwietnia 2021 r. rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt⁶, wykonywanie działalności rolniczej prowadzonej zarówno w profesjonalny, jak i amatorski sposób zostało objęte obowiązkiem zgłoszenia takiej działalności w odpowiednich organach państw członkowskich⁷. Rozbieżności w kwestii konieczności objęcia nadzorem weterynaryjnym amatorskiej działalności rolniczej w prawie krajowym i unijnym prowadzą bowiem do sytuacji, że w Polsce w niektórych powiatowych inspektoratach weterynarii wymaga się zgłoszenia prowadzenia amatorskiej działalności pszczelarskiej, a w innych nie⁸.

W literaturze można znaleźć prace dotyczące wymogów weterynaryjnych związanych z prowadzeniem działalności pszczelarskiej jako działalności nadzorowanej⁹, niemniej wciąż brakuje opracowań, które w szerszym zakresie odnosiłyby się do problematyki kwalifikacji gospodarki pasiecznej wykonywanej w sposób amatorski i zawodowy jako rolniczej działalności nadzorowanej i wykazania konsekwencji takiej kwalifikacji¹⁰. Dlatego celem

Unii Europejskiej w latach 2004–2018, w: E. Kacperska (red.), *Zmiany na wybranych rynkach rolno-żywnościowych w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 41–47.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz.Urz. UE 2016, L 84/1 ze zm.).

⁷ Art. 4 i 84 rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt. Szerzej o ochronie zdrowia zwierząt gospodarskich w świetle rozporządzenia UE nr 2016/429: I. Lipińska, *Prawo o zdrowiu zwierząt*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 41–52.

⁸ Na przykład formularz rejestracyjny do Powiatowego Lekarza Weterynarii (dalej: PLW) w Częstochowie przewiduje obowiązek zgłoszenia zarówno działalności podmiotów utrzymujących zwierzęta gospodarskie w celu umieszczenia ich na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt, jak i działalności polegającej na utrzymywaniu tych zwierząt bez wprowadzania ich na rynek. Zob. https://www.piw-czestochowa.pl/zdjecia/edytor/files/2rejestracja_zakladu_1.pdf [dostęp: 5.04.2025]. Z kolei formularz rejestracyjny do PLW w Zamościu obejmuje jedynie opcję zgłoszenia prowadzenia działalności w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich w celach umieszczenia na rynku tych zwierząt albo produktów pochodzących z tych zwierząt. Zob. <https://www.e-bip.org.pl/upload/471.73396.pdf> [dostęp: 5.04.2025].

⁹ Problematykę prowadzenia działalności pszczelarskiej jako działalności nadzorowanej poruszali: J. Wilde, *Gospodarka pasieczna*, w: J. Wilde, J. Prabucki (red.), *Hodowla pszczół*, Warszawa 2008, s. 207–2014; M. Kropiewnicka, *Wymogi administracyjne w zakresie prowadzenia działalności nadzorowanej*, w: E.K. Czech (red.), *Prawne aspekty prowadzenia działalności bartnej*, Białystok 2015, s. 192–200.

¹⁰ Cenne uwagi na temat możliwości zakwalifikowania działalności pszczelarskiej jako rolniczej działalności nadzorowanej sformułował R.R. Wasilewski, *MIT?: Rejestracja pasieki u powiatowego lekarza weterynarii jest zawsze konieczna?*, w: T. Kobiółka (red.), *Pszczelarskie fakty i mity*, Klecza Dolna 2021, <https://pasieka24.pl/index.php/pl-pl/biblioteczka-pszcze>

rozważań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działalność pszczelarską prowadzoną zarówno w sposób amatorski, jak i profesjonalny można zakwalifikować jako rolniczą działalność nadzorowaną, oraz ukazanie konsekwencji takiej kwalifikacji. Realizacja tego zadania wymaga określenia charakteru prawnego działalności pszczelarskiej jako rolniczej działalności podstawowej, a także analizy przepisów prawa krajowego i unijnego regulujących prowadzenie działalności pszczelarskiej jako działalności nadzorowanej. Pozwoli to ukazać konsekwencje takiej kwalifikacji i przedstawić płynące z niej wnioski.

2. Rozważania na temat kwalifikacji działalności pszczelarskiej jako rolniczej działalności podstawowej należy rozpocząć od przytoczenia definicji działalności pszczelarskiej. Wyrażenie to nie jest definiowane w języku prawnym, ale w języku prawniczym zostało ujęte jako „działalność polegająca na chowie i hodowli pszczół miodnych, prowadzona przez pszczelarza, za pomocą odpowiednio zorganizowanych instrumentów, której efekt stanowi z jednej strony wytwarzanie produktów pszczelarskich, z drugiej zaś strony zapylanie przez pszczoły miodne roślin entomofilnych”¹¹.

Aby z kolei określić, czy działalność pszczelarstwa jest jednym z rodzajów działalności rolniczej, konieczne jest przeanalizowanie prawodawstwa i orzecznictwa dotyczącego charakteru prawnego działalności pszczelarskiej. Jeżeli chodzi o akty normatywne, to pszczelarstwo zostało zaklasyfikowane jako jedna z działalności rolniczych w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników¹², ustawie o podatku od towarów i usług¹³ oraz w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴.

larza-z-pasja-ksiazki-pasieki/230-k2500-pszczelarskie-fakty-i-mity/3215-s022-mit-rejestracja-pasieki-u-powiatowego-lekarza-weterynarii-jest-zawsze-konieczna [dostęp: 7.05.2025].

¹¹ Tak: K. Różański, *Wybrane ekonomiczne uwarunkowania i prawne aspekty prowadzenia działalności pszczelarskiej w Polsce*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88, s. 355. W doktrynie funkcjonują także inne definicje pojęcia działalności pszczelarskiej, np. M. Czech ujęła ją jako „zespół czynności prawnych i faktycznych, które podejmowane są przez podmioty zajmujące się chowem i hodowlą pszczół w ulach, w stosunku do pszczół, uli oraz produktów pszczelich”. M. Czech, *Definicje podstawowych pojęć z zakresu bartnictwa*, w: E.K. Czech (red.), *Prawne aspekty...*, s. 53.

¹² Art. 6 pkt 3) ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. 2025, poz. 197 ze zm.).

¹³ Art. 2 pkt 15) ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 222 ze zm.).

¹⁴ Art. 53 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 214 ze zm.).

W pierwszej z wymienionych ustaw legislator zaliczył pszczelarstwo do tej kategorii bezpośrednio, obok ogrodnictwa, sadownictwa i rybołówstwa (art. 6 pkt 3). Według dalszych postanowień tego aktu prawnego podmiot zajmujący się gospodarką pasieczną będzie też niekiedy podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy prawa, zaś w niektórych sytuacjach konieczne okaże się złożenie stosownego wniosku (art. 3 i nast.). Abstrahując bowiem od definicji działalności rolniczej, już samo objęcie ubezpieczeniem społecznym rolników stanowi jeden z podstawowych atrybutów tej działalności.

Również w drugim z wymienionych aktów normatywnych prawodawca przesądził o rolniczym charakterze pszczelarstwa. W ustawie tej za jeden z rodzajów działalności rolniczej uznał *expressis verbis* prowadzenie pasiek (art. 2 pkt 15). Z kolei w ostatniej z ustaw przewidziana została możliwość odbycia stażu przez bezrobotnych w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, do której zaliczono działalność pszczelarską (art. 53).

W judykaturze kwestię charakteru prawnego pszczelarstwa podjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 lipca 2008 r., w którym stwierdził, że działalność polegająca na wytwarzaniu miodu oraz innych niespożywczych produktów pochodzenia pszczelego, jak również sprzedaż miodu oraz innych produktów wytworzonych we własnym gospodarstwie pszczelarskim należy kwalifikować jako jedno z rodzajów działalności rolniczej¹⁵. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wykazał, że pszczelarstwo, rozumiane zarówno jako hodowla pszczół, jak i produkcja miodu, jest działalnością rolniczą¹⁶. Do podobnych konstatacji doszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że aktywność rolna obejmuje nie tylko tradycyjną produkcję roślinną, ale także np. plantacje wikliny, pszczelarstwo czy hodowlę ryb¹⁷.

O możliwości zakwalifikowania pszczelarstwa jako jednego z rodzajów działalności rolniczej przesądza ponadto jej podstawowy element, niezbędny do prowadzenia tej działalności i determinujący jej swoistość – pszczoły miodne. Owady te zostały zakwalifikowane jako zwierzęta gospodarskie w świetle postanowień ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Warto przy tym wspomnieć, że o rolnym charakterze pszczelarstwa przesądza również to, iż posiadanie przez pszczelarza więcej niż

¹⁵ Wyrok NSA z 3 lipca 2008 r., II OSK 557/08, LEX nr 490090; wyrok WSA w Olsztynie z 15 stycznia 2008 r., II SA/OI 965/07, LEX nr 462647.

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 21 października 2020 r., II SA/Gd 319/19, LEX nr 3076936.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 r., I SA/Wa 1391/20, LEX nr 3314007.

80 pszczelich rodzin oznacza, że prowadzona przez niego działalność będzie stanowiła dział specjalny produkcji rolnej¹⁸.

Po określeniu charakteru prawnego działalności pszczelarskiej jako działalności rolniczej warto rozważyć, czy pszczelarstwo stanowi jeden z rodzajów rolniczej działalności podstawowej. Pojęcie „produkcja podstawowa” występuje w ustawie o produktach pochodzenia zwierzęcego¹⁹, ale nie zostało zdefiniowane w prawie krajowym²⁰. Definicję legalną tego wyrażenia sformułował natomiast legislator unijny. Zgodnie z art. 3 pkt 17 rozporządzenia UE nr 178/2002 ustanawiającego ogólne wymagania i zasady prawa żywnościowego²¹ ujmuje się ją jako produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem, a także łowiectwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego. Według Komisji Europejskiej pojęcie produkcji podstawowej odnosi się do działalności prowadzonej w gospodarstwie rolnym lub na podobnym poziomie, która obejmuje m.in. produkcję, uprawę lub hodowlę zwierząt przeznaczonych do produkcji żywności na terenie gospodarstwa oraz wszelkie działania z tym powiązane, a także transport na targ lub do ubojni zwierząt przeznaczonych na mięso bądź transport zwierząt pomiędzy gospodarstwami²².

Na tej podstawie możliwe jest (z pewnymi zastrzeżeniami) zaklasyfikowanie działalności pszczelarskiej jako produkcji podstawowej. Zakres tego pojęcia obejmie bowiem hodowlę pszczół, zbiór miodu, wirowanie miodu oraz pakowanie go w gospodarstwie pasiecznym²³. W ramach tak określonej

¹⁸ Art. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz pkt 11 załącznika w formie tabeli rodzajów i rozmiarów działów specjalnych produkcji rolnej oraz norm szacunkowych dochodu rocznego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej. Szerzej na temat pszczelarstwa jako działu specjalnego produkcji rolnej: J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 231–235.

¹⁹ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 872 ze zm.).

²⁰ Pojęcie to pojawia się np. w art. 20 ust. 4 oraz art. 21 lit. b ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE 2002, L 31/1 ze zm.).

²² Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów, Wytoczne dotyczące wykonania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, SANCO/1731/2008 Rev. 6, Bruksela 2018, s. 6.

²³ Tak: R.R. Wasilewski, *Sprzedaż miodu w ramach działalności rolniczej – podstawowe kwestie prawne*, „Pasieka” 2024, nr 1, s. 15.

działalności pszczelarz nie wprowadza swoich produktów bezpośrednio do obrotu, oferując je konsumentom, a jedynie korzysta z usług pośredników, do których zalicza się różnego rodzaju zakłady przetwórstwa, hurtownie czy spółdzielnie²⁴. Z kolei podejmowanie czynności poza gospodarstwem pasiecznym pszczelarza, takich jak działania prowadzone w imieniu pszczelarzy przez zakłady o charakterze spółdzielczym (np. spółdzielnie), nie będzie kwalifikowane jako produkcja podstawowa²⁵.

Działalność pszczelarską w postaci produkcji podstawowej należy zatem zakwalifikować jako działalność nadzorowaną w rozumieniu ustawy o ochronie zdrowia zwierząt. W przypadku podjęcia takiej działalności konieczne będzie zgłoszenie tego faktu właściwemu miejscowo powiatowemu lekarzowi weterynarii, tj. właściwemu ze względu na planowaną lokalizację pasieki (art. 5 tej ustawy). Warto zaznaczyć, że o ile w zakresie produktów pochodzenia zwierzęcego należy rozważać uzyskanie wpisu do rejestru zakładów na podstawie art. 20 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁶, o tyle w przypadku działalności pszczelarskiej ograniczonej do produkcji podstawowej, podlegającej wpisowi do rejestru podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, zgodnie z art. 4 uzyskanie takiego wpisu nie będzie konieczne.

3. Do 21 kwietnia 2021 r., a więc do dnia wejścia w życie rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt, nadzorem weterynaryjnym zostało objęte wprowadzanie produktów pszczelarskich na rynek w celach komercyjnych, podczas gdy produkcja na własne potrzeby (pszczelarstwo amatorskie) nie wymagała rejestracji u powiatowego lekarza weterynarii²⁷. Zgodnie jednak z art. 4 i 84 przywołanego rozporządzenia *Apis mellifera* zakwalifikowano jako zwierzęta lądowe, a na podmioty, które prowadzą zakłady, w których utrzymywane są zwierzęta lądowe lub w których jest pozyskiwany, produkowany, przetwarzany lub przechowywany materiał biologiczny nałożony został obowiązek dokonania przed rozpoczęciem takiej działalności określonych czynności w celu rejestracji zakładów.

²⁴ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Hodowli Zwierząt, Wymagania z zakresu bezpieczeństwa żywności dla zakładów prowadzących działalność MLO, RHD, SB, z uwzględnieniem reguły elastyczności, Warszawa 2021, <https://www.gov.pl/attachment/99cb84cb-24ed-42f6-99e0-ca2ffc4de7d> [dostęp: 10.05.2025].

²⁵ Komisja Europejska, Wytyczne dotyczące wykonania..., s. 7.

²⁶ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 872 ze zm.).

²⁷ Tak: R.R. Wasilewski, *MIT? Rejestracja pasieki...*

Rozporządzenie to w art. 4 definiuje natomiast pojęcie zakładów jako „wszelkie pomieszczenia, strukturę lub – w przypadku chowu lub hodowli na wolnym powietrzu – środowisko lub miejsce, w którym – tymczasowo lub stale – utrzymywane są zwierzęta lub przetrzymywany jest materiał biologiczny, z wyjątkiem: gospodarstw domowych, w których utrzymuje się zwierzęta domowe oraz zakładów leczniczych dla zwierząt”.

Zgodnie z wykładnią językową przywołanych przepisów rozporządzenia UE nr 16/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt uzasadnione jest stwierdzenie, że także prowadzenie pasieki wyłącznie na własny użytek – bez wprowadzania produktów pszczelich do obrotu – podlega rejestracji według postanowień ustawy o ochronie zdrowia zwierząt²⁸. Amatorska gospodarka pasieczna polega bowiem m.in. na „utrzymywaniu” pszczół miodnych²⁹.

Warto zaznaczyć, że Polski Związek Pszczelarski zwrócił się do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zdrowia zwierząt w zakresie ustanowienia obowiązku rejestracji także pasiek niekomercyjnych, argumentując, że brak obowiązku rejestracyjnego wobec małych, amatorskich pasiek oraz barci w lasach „stwarza realne zagrożenie rozprzestrzeniania się chorób pszczół przez rodziny, nad którymi ani lekarze weterynarii, ani pszczelarze nie mają kontroli”³⁰.

Podobne stanowisko zajęła Najwyższa Izba Kontroli w raporcie dotyczącym stanu pszczelarstwa w Polsce, w którym zaleciła opracowanie projektu nowelizacji ustawy o ochronie zdrowia zwierząt w zakresie wprowadzenia obowiązku rejestracji wszystkich podmiotów prowadzących pasieki, wraz z nadaniem weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego oraz ustaleniem obowiązku przeprowadzania corocznej aktualizacji rejestru³¹. Ponadto organ ten zalecił wprowadzenie zmiany treści art. 85 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy poprzez objęcie sankcją karną (grzywną) również zdarzenia niepowiadomienia o zaprzestaniu prowadzenia działalności pszczelarskiej³². Według Najwyższej Izby Kontroli penalizacja braku powiadomienia właściwych

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Funkcjonowanie nierejestrowanych pasiek prowadzonych wyłącznie na własny użytek jest w środowisku pszczelarskim uznawane za poważny problem, zagrażający zdrowiu pszczół. Zob. Pismo Polskiego Związku Pszczelarskiego z 11 grudnia 2018 r., L.dz. PZP nr 173/12/2018, <http://www.zwiazekpszczelarski.pl/obowiazkowa-rejestracja-pasiek> [dostęp: 25.05.2025].

³¹ NIK, Informacja o wynikach kontroli. Wsparcie pszczelarstwa w Polsce, 2017, nr ewid 27/2017/P/16/044/KRR, s. 17, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/044/> [dostęp: 29.05.2025].

³² Ibidem.

organów o zaprzestaniu wykonywania gospodarki pasiecznej miałyby na celu zdyscyplinowanie pszczelarzy i pozwoliłyby na wyeliminowanie procedury podwójnej rejestracji rodzin pszczelich³³.

W piśmie z 21 czerwca 2019 r. stanowiącym odpowiedź na interpelację poselską minister rolnictwa i rozwoju wsi poinformował, że w Ministerstwie został opracowany projekt nowelizacji ustawy w zakresie „nałożenia na wszystkie podmioty utrzymujące pszczoły obowiązku rejestracji u powiatowego lekarza weterynarii”³⁴. Prace nad tym dokumentem zostały jednak wstrzymane, ponieważ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaczęło przygotowywać nowy projekt ustawy o zdrowiu zwierząt (UC40), która miałaby zastąpić ustawę o ochronie zdrowia zwierząt, w celu zapewnienia zgodności z rozporządzeniem UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt³⁵. Projekt ustawy o ochronie zdrowia zwierząt jest aktualnie opracowywany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a jego przyjęcie ma nastąpić w drugim kwartale 2025 r.³⁶

W piśmiennictwie wyrażone zostało również stanowisko, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma konieczności rejestracji działalności pszczelarskiej prowadzonej w sposób amatorski³⁷. Zdaniem Iwony Kajdan-Zysnarskiej dla pasiek jako miejsc utrzymywania zwierząt nie wydaje się decyzji o spełnieniu wymogów weterynaryjnych, a ich rejestr prowadzi się wyłącznie w celu zwalczania i monitorowania chorób zakaźnych pszczoł³⁸.

Z przepisów rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt wynika, że również działalność pszczelarska prowadzona

³³ Ibidem.

³⁴ Podmioty te będą również zobowiązane do informowania w formie pisemnej powiatowego lekarza weterynarii o zaprzestaniu prowadzenia działalności, a także o każdej zmianie stanu prawnego lub faktycznego związanego z jej prowadzeniem. Dodatkowo przewiduje się nałożenie na wyżej wymienione podmioty obowiązku informowania, w terminie do 15 października, o liczbie posiadanych 1 października każdego roku zazimowanych rodzin pszczelich. Przepisy będą przewidywały również kary w postaci grzywny za nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty do tego obowiązane. Zob. pismo MRiRW z 21 czerwca 2019 r., nr ŻW.zz.870.1.8.2019.1, <https://pzp.biz.pl/wp-content/uploads/2019/08/MR-I-RW-REJE-STRACJA-PASIEK.pdf> [dostęp: 28.05.2025].

³⁵ Informacje o pracach Rady Ministrów nad projektem ustawy o zdrowiu zwierząt (nr projektu: UC40) zawarte na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zdrowiu-zwierzat> [dostęp: 27.05.2025].

³⁶ Ibidem. Na dzień przygotowania artykułu niniejszemu projektowi nie nadano jeszcze dalszego biegu.

³⁷ I. Kajdan-Zysnarska, *Prowadzenie małej pasieki i sprzedaż produktów pszczelich z gospodarstwa w ramach krótkich łańcuchów dostaw*, Poznań 2020, s. 5.

³⁸ Ibidem.

w sposób amatorski jest objęta obowiązkiem rejestracyjnym. W konsekwencji regulacje dotyczące działalności nadzorowanej znajdują zastosowanie do różnych form wykonywania gospodarki pasiecznej, w tym do pszczelarstwa stacjonarnego i wędrownego³⁹. Tym samym zarówno na właścicielach tradycyjnych pasiek, jak i pasiek wędrownych spoczywa obowiązek zwalczania chorób zakaźnych pszczół miodnych⁴⁰.

Podjęcie działalności w zakresie pszczelarstwa jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu zamiaru prowadzenia tej działalności powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na miejsce lokalizacji pasieki, a nie zamieszkania pszczelarza czy usytuowania pracowni pszczelarskiej. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do pasiek jako miejsc utrzymywania zwierząt nie wydaje się decyzji stwierdzającej spełnienie wymogów weterynaryjnych. Pasieki podlegają jedynie wpisaniu do rejestru prowadzonego przez powiatowego lekarza weterynarii właściwego dla miejsca lokalizacji pasieki.

Trzeba mieć także na względzie, że rolniczy handel detaliczny i sprzedaż bezpośrednia produktów pszczelich stanowią jeden z rodzajów pszczelarskiej działalności nadzorowanej. Jeżeli chodzi o pierwszy z nich, to produkcja i zbywanie w jego ramach żywności (np. miodu) podlega nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej⁴¹. Natomiast pojęcie rolniczego handlu detalicznego jest szersze niż pojęcia „dostawy bezpośrednie” i „sprzedaż bezpośrednia”, ponieważ obejmuje nieprzetworzoną i przetworzoną żywność pochodzenia zwierzęcego, niezwierzęcego lub złożoną⁴². Ponadto produkt finalny może składać się w części z zakupionych produktów.

Drugi z wymienionych rodzajów pszczelarskiej działalności nadzorowanej stanowi sprzedaż surowców pochodzenia pszczelego i jest określany mianem sprzedaży bezpośredniej⁴³. W jej ramach do sprzedaży dopuszcza się wyłącznie produkty wyprodukowane z własnych surowców przez pod-

³⁹ Tak: I. Nowak, A. Nowak, A. Leska, *Zgnilec amerykański jako choroba zakaźna pszczół miodnych – wybrane aspekty prawno-środowiskowe*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. 115, s. 96.

⁴⁰ Pismo MRiRW z 17 maja 2019 r., nr ŻW.hzg.058.9.2019.1.om, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBCDHJ6/%24FILE/i31160-o1.pdf> [dostęp: 28.05.2025].

⁴¹ R.R. Wasilewski, *Rolniczy handel detaliczny – aspekty prawne*, „Pasieka” 2021, nr 2, s. 41.

⁴² A. Kapala, *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium prawno-porównawcze*, Lublin 2023, s. 147.

⁴³ Według §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 września 2015 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej (Dz.U. poz. 1703 ze zm.; dalej: rozporządzenie ws. sprzedaży bezpośredniej).

mioty prowadzące działalność w zakresie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego, przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, takie jak produkty pszczele nieprzetworzone (§ 3 rozporządzenia ws. sprzedaży bezpośredniej). Są to miód, pyłek pszczele, pierzga oraz mleczko pszczele (§ 3 pkt 8). W celu sprzedaży bezpośredniej produktów pszczelich należy złożyć wniosek przed rozpoczęciem działalności w zakresie sprzedaży bezpośredniej do właściwego miejscowo powiatowego lekarza weterynarii (co najmniej 30 dni wcześniej) (art. 21 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego).

Ze względu na zakwalifikowanie pszczelarstwa wykonywanego w sposób zarówno amatorski, jak i profesjonalny do rolniczej działalności nadzorowanej w stosunku do pszczelarza aktualizują się także instrumenty represyjne związane z ochroną zdrowia zwierząt, zawarte w rozdziale X i XI ustawy o ochronie zdrowia zwierząt (art. 77–85f). W związku z postanowieniami art. 4 i 84 rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt art. 77 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt mógłby stanowić samodzielną podstawę odpowiedzialności pszczelarzy w zakresie braku rejestracji swoich pasiek i w konsekwencji wymierzania kar administracyjnych w tym zakresie. Zgodnie bowiem z jego treścią, „kto prowadząc działalność nadzorowaną nie spełnia wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla określonego rodzaju i zakresu tej działalności [...] podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Artykuł ten stanowi podstawę do ukarania pszczelarzy za brak rejestracji swoich pasiek i wymierzenia im z tego tytułu kar administracyjnych.

W ustawie o ochronie zdrowia zwierząt przewidziane zostały także sankcje karne za nieprawidłowe prowadzenie działalności nadzorowanej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 tej ustawy powiatowy inspektor weterynarii w przypadku stwierdzenia naruszeń wydaje w drodze decyzji nakazy i zakazy służące usunięciu uchybień. W rezultacie podmiot prowadzący gospodarkę pasieczną może podlegać odpowiedzialności karnej za niespełnianie wymagań weterynaryjnych podczas wykonywania działalności nadzorowanej, gdy spowodowało to zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne, za co grozi kara grzywny, ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku⁴⁴. Tej samej karze podlega ten, kto prowadzi pasiekę bez stwierdzenia przez powiatowego inspektora weterynarii spełniania wymagań przewidzianych dla tej działalności⁴⁵.

⁴⁴ Zob. pierwszą część zdania art. 77 pkt 1) ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

⁴⁵ Zob. drugą część zdania art. 77 pkt 1) ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

4. Jak wynika z przedstawionych rozważań, działalność pszczelarska prowadzona zarówno w sposób amatorski, jak i profesjonalny stanowi jeden z rodzajów rolniczej działalności nadzorowanej. Według rozporządzenia UE nr 2016/429 w sprawie przenośnych chorób zwierząt obowiązkowi rejestracji będzie podlegał każdy rodzaj działalności, bez rozróżnienia na jej profesjonalny czy hobbystyczny charakter. Jednak w związku z brakiem dostosowania przepisów prawa krajowego do prawa unijnego w zakresie rejestracji każdego rodzaju działalności pszczelarskiej jako działalności nadzorowanej pszczelarze prowadzący działalność w sposób amatorski najczęściej nie rejestrują jej u właściwego miejscowo powiatowego lekarza weterynarii. Blisko 63 tysiące z 97 tysięcy podmiotów zajmujących się gospodarką pasieczną w Polsce stanowią pszczelarze amatorzy, których pasieki liczą nie więcej niż 20 rodzin pszczelich⁴⁶. Brak rejestracji ich pasiek utrudnia skuteczną ochronę zdrowia pszczół w kontekście rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych i pasożytów pszczół miodnych.

Warto przypomnieć, że niektóre inspektoraty weterynaryjne wymagają rejestracji pasiek, które prowadzą działalność na cele niekomercyjne. Przykładem jest Powiatowy Inspektorat Weterynaryjny w Częstochowie, który w formularzu zgłoszenia rejestracyjnego wymaga rejestracji działalności „podmiotów prowadzących zakłady, w których utrzymywane są zwierzęta lądowe lub w których jest pozyskiwany, produkowany, przetwarzany lub przechowywany materiał biologiczny”⁴⁷.

Szanse na dostosowanie prawa krajowego do przepisów prawa unijnego stanowi wspomniany projekt ustawy o ochronie zdrowia zwierząt opracowywany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którego przyjęcie ma nastąpić w drugim kwartale 2025 r.⁴⁸ Jako że większość pszczelarzy w Polsce to osoby starsze, natomiast brakuje pszczelarzy młodej generacji, w nowej regulacji dotyczącej ochrony zdrowia zwierząt należałoby postulować wzmocnienie instrumentów prawnych o charakterze stymulacyjnym w postaci zachęt dla pszczelarzy (np. darmowych leków przeznaczonych dla

⁴⁶ Por. dane udostępnione za rok 2023 opracowane przez Instytut Ogrodnictwa Państwowego Instytutu Badawczego: P. Semkiw, *Stan pszczelarstwa w Polsce w 2023 roku*, Puławy 2023, s. 4, https://www.inhort.pl/wp-content/uploads/2024/01/11.3_Raport_stan_pszczelarstwa_2023.pdf [dostęp: 29.05.2024].

⁴⁷ Formularz zgłoszenia rejestracyjnego do Powiatowego Lekarza Weterynarii w Częstochowie: https://www.piw-czestochowa.pl/zdjecia/edytor/files/2rejestracja_zakladu_1.pdf [dostęp: 29.05.2024].

⁴⁸ Informacje o pracach Rady Ministrów nad projektem ustawy o zdrowiu zwierząt (nr projektu: UC40) zamieszczone na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zdrowiu-zwierzat> [dostęp: 29.05.2024].

pszczół miodnych), w zamian za przystąpienie przez nich do właściwych terytorialnie związków pszczelarskich i zgłoszenie swojej działalności do właściwych miejscowo powiatowych inspektorów weterynarii⁴⁹. Taka forma wsparcia pszczelarzy mogłaby okazać się znacznie skuteczniejsza niż wzmocnienie instrumentów o charakterze represyjnym, poprzez zaostrezenie sankcji za brak rejestracji działalności pszczelarskiej u powiatowych lekarzy weterynarii.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J. (2013), *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok.
- Borowska A. (2019), *Zmiany w pszczelarstwie w Polsce w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej w latach 2004-2018*, w: E. Kacperska (red.), *Zmiany na wybranych rynkach rolno-żywnościowych w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Czech M. (2015), *Definicje podstawowych pojęć z zakresu bartnictwa*, w: E.K. Czech (red.), *Prawne aspekty prowadzenia działalności bartnej. Wybrane zagadnienia*, Białystok.
- Kajdan-Zysnarska I. (2020), *Prowadzenie małej pasieki i sprzedaż produktów pszczelich z gospodarstwa w ramach krótkich łańcuchów dostaw*, Poznań.
- Kapała A. (2023), *Krótkie łańcuchy dostaw i lokalne systemy żywnościowe – studium porównawcze*, Lublin.
- Kropiewnicka M. (2015), *Wymogi administracyjne w zakresie prowadzenia działalności nadzorowanej*, w: E.K. Czech (red.), *Prawne aspekty prowadzenia działalności bartnej*, Białystok.
- Kucharczyk M. i in. (2017), *Problemy pszczelarstwa w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 494.
- Lipińska I. (2017), *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” t. XV.
- Lipińska I. (2019), *Prawo o zdrowiu zwierząt*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Nowak I., Nowak A., Leska A. (2020), *Zgnilec amerykański jako choroba zakaźna pszczół miodnych – wybrane aspekty prawno-środowiskowe*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” t. 115.
- Pokrzyńska M. (2017), *Współczesne pszczelarstwo polskie pomiędzy rolnictwem a ruchem społecznym*, „Opuscula Sociologica” nr 4.
- Różański K. (2021), *Wybrane ekonomiczne uwarunkowania i prawne aspekty prowadzenia działalności pszczelarskiej w Polsce*, „Studia Iuridica” nr 88.
- Wasilewski R.R. (2021), *MIT?: Rejestracja pasieki u powiatowego lekarza weterynarii jest zawsze konieczna?*, w: T. Kobiółka (red.), *Pszczelarskie fakty i mity*, Kłecza Dolna.

⁴⁹ Ponadto w ostatnich latach w Polsce daje się zauważyć powolny spadek liczby pszczelarzy zawodowych. Posiadanie większej liczby uli wiąże się z większymi możliwościami wykonywania zawodu, który jest trudny i wymaga posiadania zarówno wiedzy praktycznej, jak i teoretycznej, co przyczynia się do migracji pszczelarzy do innych sektorów gospodarki. M. Kucharczyk i in., *Problemy pszczelarstwa w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 494, s. 129.

Wasilewski R.R. (2021), *Rolniczy handel detaliczny – aspekty prawne*, „Pasieka” nr 2.

Wasilewski R.R. (2024), *Sprzedaż miodu w ramach działalności rolniczej – podstawowe kwestie prawne*, „Pasieka” nr 1.

Wilde J. (2008), *Gospodarka pasieczna*, w: J. Wilde, J. Prabucki (red.), *Hodowla pszczół*, Warszawa.

II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 19 kwietnia 2023 r., I SA/Ol 59/23

Możliwość zastosowania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w przypadku sfinansowania inwestycji częściowo ze środków publicznych

Teza: Sfinansowanie wydatków na inwestycję w całości lub w części ze środków publicznych uniemożliwia przyznanie ulgi inwestycyjnej podatnikowi podatku rolnego, wymienionej w art. 13 ust. 1 ustawy o podatku rolnym. Jeżeli zatem inwestycja została zrealizowana przy nieznacznym nawet udziale środków publicznych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, podatnik podatku rolnego traci prawo do ulgi.

Uwagi wstępne

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie z 19 kwietnia 2023 r., sygn. akt: I SA/Ol 59/23¹, w zakresie objętym badaniem odnosi się do problematyki możliwości zastosowania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym w przypadku sfinansowania inwestycji częściowo ze środków publicznych. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii zasadnicze znaczenie miał wybór właściwej wykładni art. 13 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym².

¹ LEX nr 3563163.

² Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1176 ze zm.; dalej: u.p.r.).

1. Stan faktyczny

Przedmiotowe orzeczenie zapadło na gruncie następującego stanu faktycznego. Podatnik w gospodarstwie rolnym wykonał inwestycję polegającą na zakupie i zainstalowaniu na dachu budynku inwentarskiego instalacji fotowoltaicznej. Inwestycję sfinansowano ze środków pozyskanych na podstawie umowy o kredyt ratalny z 21 lipca 2021 r., którą wnioskodawca zawarł z bankiem A. w miejscowości W. Następnie podatnik ubiegał się o udzielenie ulgi z art. 13 u.p.r. w kwocie 13 390 zł, stanowiącej 25% udokumentowanych nakładów na przeprowadzoną inwestycję. Organ I instancji (wójt) odmówił podatnikowi możliwości zastosowania ulgi za tę inwestycję. Podstawą odmowy udzielenia ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym stała się ocena organu, że wydatki poniesione przez stronę na inwestycję zostały sfinansowane w części ze środków publicznych.

Od powyższej decyzji podatnik wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). Rozstrzygając tę kwestię, organ II instancji powołał się na przepisy umowy o kredyt ratalny pt. Oświadczenia i informacje związane z udzieleniem wsparcia z Europejskiego Banku Inwestycyjnego – o skorzystaniu ze wsparcia Unii Europejskiej w ramach programu LIFE oraz udzieleniu kredytu w związku z zawarciem przez bank A. umowy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym z siedzibą w Luksemburgu (EBI). Na ich podstawie SKO wskazał, że kredytobiorca uzyskał korzyść finansową na rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania z uwagi na zmniejszenie prowizji/opłaty w taki sposób, że wysokość rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania jest o 0,2 p.p. niższa od rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, która wynikałaby z wyliczeń, gdyby bank udzielił mu kredytu bez wsparcia EBI (korzyści EBI). Mając to na uwadze, SKO stwierdziło, że uzyskana przez stronę korzyść EBI – obniżone oprocentowanie kredytu oferowane przez bank – oznacza, iż wydatki na inwestycję zostały w części sfinansowane ze środków publicznych, co wyklucza udzielenie ulgi na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. c i art. 13 ust. 2 u.p.r. Na powyższą decyzję SKO podatnik wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie, domagając się uchylenia decyzji SKO i utrzymania jej w mocy decyzji wójta.

2. Stanowisko WSA

Rozpoznając skargę, WSA w Olsztynie w trybie uproszczonym 19 kwietnia 2023 r., na posiedzeniu niejawnym oddalił skargę. Argumentując swoje

stanowisko, wskazał, że podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na zakup i zainstalowanie urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód), jeżeli wydatki te nie zostały sfinansowane w całości lub w części ze środków publicznych. Definiując pojęcie środków publicznych, WSA w Olsztynie wskazał na treść art. 5 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, zgodnie z którym środkami publicznymi są m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p.), jak również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2 (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.f.p.).

W dalszej części orzeczenia WSA w Olsztynie dokonał szczegółowej analizy programu LIFE i instrumentu PF4EE finansowanego ze środków EBI. Sąd ten podkreślił, że EBI realizuje cele Unii Europejskiej, korzysta w głównej mierze z zasobów własnych oraz rynków kapitałowych, a zasoby własne pochodzą od członków EBI, którymi są państwa członkowskie. Mając to na uwadze, WSA uznał, że w niniejszej sprawie skarżący uzyskał wsparcie ze środków publicznych na zakup i instalację paneli fotowoltaicznych na podstawie umowy z bankiem A. o kredyt ratalny z 21 lipca 2021 r. W ujęciu całościowym podatnik spłaca bowiem kwotę niższą od tej, którą spłacałby bez wsparcia ze środków EBI. Argumentując to stanowisko, skład orzekający powołał się na wyrok WSA w Warszawie z 21 października 2022 r.⁴, który zapadł w podobnym stanie faktycznym. W konsekwencji sąd wskazał, że podatnikowi nie przysługuje ulga inwestycyjna, podzielając stanowisko przedstawione przez SKO. Zdaniem WSA sfinansowanie wydatków w całości lub w części ze środków publicznych uniemożliwia przyznanie ulgi inwestycyjnej podatnikowi podatku rolnego, wymienionej w art. 13 ust. 1 u.p.r. Jeżeli zatem inwestycja została zrealizowana przy nieznacznym nawet udziale środków publicznych, czy to krajowych, czy zagranicznych, podatnik podatku rolnego traci prawo do ulgi.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.; dalej: u.f.p.).

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 21 października 2022 r., sygn. akt: III SA/Wa 862/22, LEX nr 3807930.

3. Ocena stanowiska WSA

Stanowisko WSA w Olsztynie nie zasługuje na aprobatę. Nie negując ustaleń sądu dotyczących udziału środków publicznych w realizacji inwestycji dokonanej przez podatnika, należy podkreślić, że stosując przepisy dotyczące ulgi inwestycyjnej, sąd ten dokonał niewłaściwej wykładni art. 13 ust. 1 u.p.r. W konsekwencji doszedł do błędnego wniosku, że podatnikowi nie będzie przysługiwała ulga inwestycyjna, jeżeli wydatek inwestycyjny został sfinansowany w jakiegokolwiek, nawet niewielkiej części ze środków publicznych. Przyjęty przez WSA rezultat wykładni nie oddaje istoty językowego brzmienia tego przepisu.

Należy także podkreślić, że proponowane przez WSA rozumienie zakresu zastosowania ulgi inwestycyjnej stoi w sprzeczności z wykładnią opartą na regułach pozajęzykowych, jak dyrektywy wykładni systemowej i wykładni funkcjonalnej. Wobec tego przepis ten należałoby interpretować tak, że podatnikowi podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna w zakresie, w jakim środki przeznaczone na inwestycje nie zostały pokryte ze środków publicznych.

Ustalając normatywny zakres zastosowania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na językowe brzmienie art. 13 ust. 1 u.p.r. Rezultat uzyskanej w ten sposób wykładni językowej będzie bowiem stanowić punkt wyjścia do ustalenia znaczenia tego przepisu⁵. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga z tytułu wydatków poniesionych na ściśle określone w tym przepisie inwestycje, jeżeli wydatki te nie zostały sfinansowane w całości lub w części z udziałem środków publicznych. Wykładnia językowa nie wprowadza zatem przeciwwskazań do przyznania ulgi inwestycyjnej w sytuacji, gdy inwestycja była współfinansowana ze środków publicznych. Co więcej, ustawodawca w omawianym przepisie wyróżnia sytuacje, kiedy wydatki te mogły zostać sfinansowane ze środków publicznych w całości lub w części. Dlatego należy rozważyć, po pierwsze, sytuację, gdy cała kwota inwestycji została pokryta ze środków publicznych – wówczas podatnikowi ulga nie przysługuje; po drugie, sytuację, gdy udział środków publicznych w sfinansowaniu inwestycji będzie tylko częściowy, a pozostała kwota zostanie pokryta ze środków własnych podatnika.

Skoro ustawodawca nie zamierzał w tych przypadkach przyznawać podatnikowi ulgi inwestycyjnej, to w jakim celu je różnicował? Jeżeli bowiem

⁵ Na temat prymatu wykładni językowej: B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, w: L. Etel (red.), *System prawa finansowego*, t. II: *Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 448 i n.

wolą ustawodawcy było to, że w przypadku, gdy inwestycja została zrealizowana nawet przy nieznacznym udziale środków publicznych, podatnik podatku rolnego traci całkowite prawo do ulgi, powinien to uregulować w sposób jasny i precyzyjny, np. poprzez zastosowanie zwrotu „jeżeli wydatki te zostały sfinansowane w jakiegokolwiek części (w jakimkolwiek sposób) ze środków publicznych”. Jeżeli taki byłby *mens legislatoris*, to zakładając racjonalność prawodawcy, powinien on to wyraźnie zaakcentować.

Za krytyką przyjętej przez WSA tezy przemawia także rezultat wykładni opartej na regułach pozajęzykowych. Co prawda w orzecznictwie wskazuje się, że przy ustalaniu treści przepisów wprowadzających zwolnienia i ulgi podatkowe, a więc ustanawiających istotne odstępstwa od zasady powszechności i sprawiedliwości, zasadniczo nie należy się posługiwać wykładnią funkcjonalną czy systemową, lecz wykładnią językową⁶. Również w doktrynie niejednokrotnie podkreślano, że w zakresie zastosowania przywilejów podatkowych wskazuje się, iż należy co do zasady odrzucić możliwość posługiwania się wykładnią systemową i celowościową, jeżeli w wyniku jej zastosowania miałby być inny rozkład ciężarów podatkowych niż ten przewidziany w ustawie⁷. Nie negując tych założeń, należy jednak zwrócić uwagę, że w rozważanym przypadku celem odniesienia się do reguł wykładni pozajęzykowej nie jest odejście od wyniku wykładni językowej, a jedynie wzmocnienie argumentacji, która będzie przemawiać za przyznaniem ulgi podatnikowi, który dokonał inwestycji z częściowym udziałem środków publicznych.

Przyjmując, że system prawa jest zorganizowaną całością spajaną zarówno wspólnymi wartościami, jak i racjami logicznymi, przy rozstrzygnięciu rozważanego problemu należy także uwzględnić rezultat wykładni systemowej⁸. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na przyjęte przez ustawodawcę zasady przyznawania ulg podatkowych w związku z wydatkiem podatnika na określone, preferowane przez ustawodawcę cele wskazane w przepisach ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁹, w sytuacji, gdy część tych wydatków zostanie pokryta ze środków publicznych. W pierwszej kolejności trzeba rozważyć przepis art. 26h u.p.d.o.f.,

⁶ Uchwała składu 5 sędziów NSA w Warszawie z 18 września 1995 r., sygn. akt: VI SA 5/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 151.

⁷ R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 1995, s. 126.

⁸ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2017, s. 525 i n.

⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 163, 340, 368, 620, 680, dalej: u.p.d.o.f.).

regulujący możliwość zastosowania tzw. ulgi termomodernizacyjnej. Ulga ta istnieje w Polsce od 1 stycznia 2019 r. i została wprowadzona w celu poprawy jakości powietrza i środowiska naturalnego¹⁰. W przypadku ulgi termomodernizacyjnej odliczeniu podlegają wydatki, których źródłem finansowania są środki podatnika, natomiast nie podlegają mu wydatki w części, w jakiej zostały poniesione ze środków publicznych, a zatem: sfinansowane (dofinansowane) ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej; zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie; zaliczone do kosztów uzyskania przychodów; uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej; już odliczone¹¹.

W konsekwencji odliczeniu podlegają tylko te wydatki, których ciężar ekonomiczny ponosi podatnik, tj. wydatki, które uszczuplają jego majątek¹². Natomiast środki przeznaczone na wykonanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w części, w jakiej pochodzą z pomocy publicznej, nie podlegają odliczeniu. Jedynym ograniczeniem jest tu niedostępność nowej ulgi termomodernizacyjnej dla podatników, którzy korzystali z innej pomocy państwa na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ale jedynie w zakresie wydatków sfinansowanych z tych dotacji¹³. Warto podkreślić, że w przypadku sfinansowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego częściowo ze środków publicznych, podatnikowi przysługiwać będzie ulga z tego tytułu.

Należy także pamiętać, że wykładnia językowa powinna być ściśle powiązana z wykładnią celowościową. Ustalając znaczenie językowe przepisu, trzeba uwzględnić zarówno cel regulacji prawnej (*ratio legis*), jak i cel prawa (*ratio iuris*). Cel ustawy jest przecież częścią większej całości, a więc celu prawa, dlatego w procesie wykładni nie można go ignorować¹⁴. Głównym zamysłem ustawodawcy przy wprowadzaniu ulgi inwersyjnej było

¹⁰ Ł. Furman, Ł. Szerląg, *Ocena wybranych preferencji podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2018–2020*, „Problems of Economics and Law” 2023, t. 8, nr 1, s. 6–7.

¹¹ Objasnienia podatkowe Ministerstwa Finansów z 30 marca 2023 r. – Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych, Ministerstwo Finansów 2023, LEX (el.)

¹² T. Krywan, R. Wiencone, *Ulga termomodernizacyjna na przykładach*, 2023, LEX (el.)

¹³ W. Modzelewski, *Komentarz do art. 26h*, w: W. Modzelewski, M. Słomka (red.), *Komentarz do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Warszawa 2025, Legalis (el.)

¹⁴ W. Dziedzic, *Wartość słuszności w wykładni prawa*, w: J. Potrzebszcz, B. Liżewski (red.), *Wykładnia prawa – aspekty teoretyczne i praktyczne*, Lublin 2019, s. 45–46.

wsparcie modernizacji gospodarstw rolnych. Stosując odpowiednie bodźce w postaci preferencji podatkowej, instytucja ta miała się także przyczynić do zwiększenia produktywności sektora rolnego oraz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Istotą ulgi jest bowiem możliwość odliczenia od należnego podatku rolnego 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych.

Warto podkreślić, że w pierwotnym brzmieniu art. 13 ustawy o podatku rolnym nie zawierał żadnych ograniczeń odnoszących się do finansowania inwestycji ze środków publicznych. Istotna zmiana w tym zakresie weszła w życie dopiero 1 stycznia 2009 r.¹⁵ W uzasadnieniu nowelizacji ustawy o podatku rolnym¹⁶ wskazano, że zmiana ta jest związana z zakazem podwójnego finansowania operacji, określonym w przepisach wspólnotowych, w tym w art. 70 ust. 7 rozporządzenia nr 1698/2005¹⁷, oraz w przepisach rozporządzeń wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁸. Oznacza to, że zamysłem ustawodawcy było niedopuszczenie do uzyskania podwójnej korzyści finansowej przez inwestora – w pierwszej kolejności uzyskania dotacji na daną inwestycję (podatnik nie ponosi zatem ekonomicznego kosztu inwestycji), a następnie możliwości odliczenia dokonanych w ten sposób wydatków ze środków publicznych od kwoty należnego podatku rolnego. W tym zakresie ustawodawca słusznie wprowadził stosowne ograniczenie. Jednakże w sytuacji, gdy jedynie część inwestycji została pokryta ze środków publicznych, a pozostała kwota ze środków własnych podatnika, nic nie stoi na przeszkodzie, aby podatnik mógł odliczyć od podatku rolnego wydatki w części, w jakiej poniósł ich ekonomiczny koszt. Nie dochodzi bowiem wówczas do uzyskania podwójnej korzyści finansowej.

¹⁵ Ustawa z 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 237, poz. 1655).

¹⁶ Uzasadnienie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1166.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1–40).

¹⁸ Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1105).

Rozpatrywana kwestia nabiera szczególnego znaczenia także ze względu na ochronę praw podatnika i zasadę *in dubio pro tributario*. Zasada ta ma bowiem na celu zwiększenie ochrony praw podatnika przede wszystkim w zakresie wykładni prawa. Jej istotą jest zatem ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów przez ustawodawcę, których ciężar obecnie przerzucany jest na podatnika. Zasada ta ma również na celu uproszczenie prawa podatkowego¹⁹.

Należy zatem zauważyć, że rezultat wykładni uzyskany przez WSA w Olsztynie jest wyjątkowo krzywdzący dla podatnika. W przedmiotowej sprawie uwadze sądu zdaje się umykać fakt, że to podatnika obciąża ekonomiczny koszt wydatków inwestycyjnych. Uzyskany przez podatnika kredyt z EBI nie ma charakteru bezzwrotnego – podatnik musi zatem zgodnie z treścią zawartej umowy spłacić go w całości, a ponadto ponosi koszty dodatkowe, takie jak ubezpieczenie kredytu i inne opłaty. Co więcej, kredyt ten jest oprocentowany, a koszty (opłata/prowizja) również obciążają podatnika. Jedyną korzyścią ze środków publicznych, jaką otrzymuje kredytobiorca, jest zmniejszenie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania kredytu 0,2 p.p. Można zatem stwierdzić, że część, w jakiej inwestycja została sfinansowana ze środków publicznych, ma marginalne znaczenie.

Podsumowanie

Dokonana przez WSA w Olsztynie wykładnia art. 13 u.p.r. ograniczona została wyłącznie do językowych reguł wykładni, a ta nie daje w pełni jasnych i precyzyjnych rezultatów. Efekt wykładni WSA w Olsztynie nie oddaje istoty literalnego brzmienia tego przepisu. Ponadto wykładnia ta stoi w sprzeczności z rezultatami wykładni celowościowej i systemowej, a nawet może stanowić naruszenie zasady *in dubio pro tributario*.

Również w doktrynie wskazuje się, że zakres negatywny tej ulgi powinien zostać doprecyzowany w odniesieniu do części wydatków sfinansowanych ze środków publicznych. Wymaga to rewizji ze strony ustawodawcy podatkowego i co najmniej powiązania zakresu sfinansowania ze środków publicznych z zakresem przyznanej ulgi inwestycyjnej²⁰. *De lege ferenda*

¹⁹ A. Bartosiewicz, *In dubio pro tributario a zasada skuteczności prawa unijnego – uwagi na tle orzeczenia TSUE w sprawie Herst*, w: A. Franczak (red.), *Ochrona praw podatnika. Diagnoza sytuacji*, Warszawa 2021, s. 27–28

²⁰ P. Borszowski, *Komentarz do art. 13 ustawy o podatku rolnym*, w: K. Stelmaszczyk, P. Borszowski, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX (el.).

należy zatem postulować o doprecyzowanie przez ustawodawcę przypadku, gdy inwestycja została sfinansowana w części ze środków publicznych.

Odnosząc się do obecnego brzmienia przepisu, konieczne jest przy jego stosowaniu uwzględnienie rezultatu wszystkich rodzajów wykładni, a w takiej sytuacji ulga inwestycyjna powinna przysługiwać proporcjonalnie, to znaczy w części, w jakiej nakłady inwestycyjne zostały pokryte ze środków własnych podatnika. Natomiast w przypadku części nakładów pokrytej ze środków publicznych ulga nie będzie należna. Stanowczo należy natomiast odrzucić wykładnię, zgodnie z którą jeżeli inwestycja została zrealizowana nawet przy nieznacznym udziale środków publicznych, podatnik podatku rolnego traci prawo do ulgi jako niezgodnej z zasadą *in dubio pro tributario*.

Bartosz Namieciński

e-mail: bartosz.namiecinski@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6066-6635

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Paolo Borghi, Irene Canfora, Alessandra di Lauro, Luigi Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A., Milano 2024, ss. 983

W ubiegłym roku na włoskim rynku wydawniczym ukazało się drugie wydanie dzieła, które odpowiada wydanemu w Polsce *Systemowi prawa żywnościowego*¹. Jego redaktorami są znani i uznani włoscy agraryści z kilku uniwersytetów (Ferrary, Bari i Pizy), a autorami – badacze z wielu ośrodków akademickich, w tym także początkujący pracownicy naukowcy oraz prawnicy posiadający doświadczenie w danej dziedzinie. Warto przynajmniej w nocie recenzyjnej przybliżyć polskiemu czytelnikowi merytoryczną zawartość tej publikacji i układ jej treści. Może ona stanowić doskonały punkt odniesienia do porównania z polskim *Systemem prawa żywnościowego*, a także inspirację w pracach nad opracowaniem kolejnego dzieła o takim charakterze.

Jak odnotowują redaktorzy w przedmowie do pierwszego wydania (z 2021 r.), u podstaw przygotowania *Trattato* legła myśl, by przedstawić regulacje prawne całego systemu rolno-żywnościowego, określonego przede wszystkim przez prawo europejskie pod wpływem źródeł prawa międzynarodowego i wdrożonych do prawa krajowego. Celem zaś było zaoferowanie czytelnikowi kompleksowego opracowania różnych aspektów prawa żywnościowego, z uwzględnieniem wymogów przewidzianych w dokumentach Wspólnej Polityki Rolnej oraz w Zielonym Ładzie i w nowych regulacjach prawnych, mając na uwadze potrzebę zrównoważonego rozwoju systemu rolno-żywnościowego, m.in. poprzez wykorzystanie nowych technologii.

Już po trzech latach od pierwszej edycji pojawiła się konieczność przygotowania drugiego wydania. Koncepcja zrównoważonego systemu żywnościowego

¹ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.

nościowego w ramach realizacji Zielonego Ładu doprowadziła do istotnych zmian w prawie europejskim, a następnie do jego wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Nowości w regulacjach prawnych uzasadniały potrzebę przeredagowania treści, a także wzbogacenia opracowania o nowe rozdziały. Trzeba przyznać, że systematyka recenzowanego dzieła jest bardzo rozbudowana, obejmuje osiem części i bardzo liczne rozdziały (prawie 90).

Trudno byłoby w sposób szczegółowy przedstawić treść recenzowanego dzieła, liczącego bez mała 1000 stron. Warto jednak przynajmniej przybliżyć jego strukturę oraz bliżej scharakteryzować zawartość.

Na część pierwszą *Trattato*, najbardziej rozbudowaną i gruntownie przeredagowaną, poświęconą źródłom systemu rolno-żywnościowego, składa się aż 17 rozdziałów pogrupowanych w cztery sekcje. Pierwsza z nich obejmuje rozważania dotyczące ram regulacyjnych rynku rolno-żywnościowego, z uwzględnieniem różnych aspektów zrównoważonego rozwoju. Otwiera ją rozdział poświęcony prawu do żywności w aspekcie historycznym, europejskim i globalnym, rolnictwu i produktom rolno-żywnościowym w perspektywie globalnej oraz traktatom europejskim. Następne rozdziały dotyczą Agendy 2030, rolnictwa i żywności oraz przejścia na zrównoważony system żywnościowy w ramach Zielonego Ładu, rynku rolno-spożywczego i konkurencji, jak również umów w zakresie zrównoważonego rozwoju. Druga sekcja, obejmująca rozważania o zasadach przepływu żywności, zawiera rozdziały o obiegu środków żywnościowych, strukturze unijnego prawa w odniesieniu do rozporządzenia WE 178/2002, definicji żywności i paszy, zasadzie ostrożności, analizie ryzyka oraz przejrzystości, a także produkcji i rynku żywności w prawie krajowym. Trzecia sekcja prezentuje międzynarodowe ramy regulacyjne w rozdziałach dotyczących porozumień WTO oraz dwustronnych i wielostronnych umów handlowych i ich wpływu na system żywnościowy. Wreszcie ostatnia, czwarta sekcja, odnosząca się do standardów, obejmuje rozdziały przedstawiające europejskie wytyczne, ponadnarodowe zasady i praktyki, prywatne standardy, certyfikaty jakości organizacji prywatnych oraz inne prywatne standardy.

Rozważania zawarte w drugiej części skupiają się na wprowadzaniu produktów rolno-żywnościowych na rynek międzynarodowy i krajowy. Składa się ona z rozdziałów dotyczących sprzedaży produktów rolno-żywnościowych, umów transferu w łańcuchu żywnościowym, nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i żywnościowych, przekazywania produktów za pośrednictwem organizacji producentów, międzybranżowych zasad funkcjonowania łańcucha dostaw, regulacji dostaw produktów wysokiej jakości, umów sieciowych, przedsiębiorstw

żywnościowych i cyfryzacji oraz zasad handlu elektronicznego dla produktów żywnościowych.

Część trzecia obejmuje z kolei problematykę bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności. Jest ona ujęta w rozdziałach prezentujących bezpieczeństwo żywności i pasz w rozporządzeniu 178/2002, podmioty oceny ryzyka, podmioty zarządzające ryzykiem na poziomie europejskim i krajowym (system wczesnego ostrzegania), podmioty prowadzące działalność produkcyjną (przedsiębiorstwa spożywcze) i podmioty działające na rynku spożywczym, także obowiązki podmiotów działających na tym ostatnim rynku, *traceability*, *Blockchain* i inteligentne kontrakty w umowach łańcucha rolno-żywnościowego, komunikację ryzyka, rolę konsumenta i działania ochronne, higienę w produkcji rolno-żywnościowej oraz system samokontroli przedsiębiorstwa (HACCP).

Czwarta część *Trattato* zawiera problematykę informacji dla konsumentów. Jest ona rozwinięta w rozdziałach prezentujących informacje o żywności a wybór konsumenta, obowiązki informacyjne przewidziane w prawie unijnym i w prawie krajowym, alergeny, oznaczenie pochodzenia, oznaczenie wartości odżywczej, etykietowanie „z przodu opakowania”, etykietowanie: wina, innych napojów alkoholowych, oliwy z oliwek, mięsa, naturalnych wód mineralnych, produktów rybołówstwa i akwakultury, pszenicy i mąki, a także dobrowolne informacje, *Claims*: odżywianie i zdrowie oraz nieuczciwe praktyki w zakresie informowania konsumentów i reklamy wprowadzającej w błąd.

Piąta część dotyczy wysokiej jakości produktów rolno-żywnościowych. Obejmuje ona rozdziały podejmujące zagadnienia polityki jakości produktów rolno-żywnościowych w prawie UE, chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych, gwarantowanych tradycyjnych specjalności, produktów rolnictwa ekologicznego, marek i produktów żywnościowych, roli konsorcjów ochronnych w ochronie jakości, produktów górskich, oznakowań regionalnych i produktów „zero km”, tradycyjnych produktów rolno-żywnościowych, agroturystyki i wiejskich produktów gastronomicznych, *PRESIDII*, certyfikatów zrównoważonego rozwoju i bioróżnorodności, „etycznego” łańcucha rolno-żywnościowego i certyfikatów oraz ochrony praw pracowniczych i ochrony praw człowieka, certyfikatów dotyczących dobrostanu zwierząt, a także certyfikacji *HALAL* oraz *KOSHER*.

Szоста części *Trattato* prezentuje produkty rolno-żywnościowe, technologie żywności oraz rynek. Zawiera ona rozdziały dotyczące rynku rolno-żywnościowego i innowacji technicznych, żywności genetycznie modyfikowanej i żywności uzyskanej za pomocą nowych technik genomicznych, nowej

żywności, środków żywnościowych przeznaczonych do specjalnej diety („dietetycznych środków żywnościowych”), suplementów diety, dodatków do żywności, środków aromatyzujących i enzymów spożywczych, odmian roślin i patentów, neuromarketyngu, materiałów do kontaktu z żywnością, gospodarki o obiegu zamkniętym i produkcji rolno-żywnościowej oraz regulacji dotyczącej odpadów żywnościowych.

Wreszcie ostatnia, siódma część *Trattato* rozwija zagadnienia odpowiedzialności producenta, systemu kontroli i organizacji sankcji. Obejmuje ona rozdziały dotyczące odpowiedzialności producenta żywności, systemu kontroli, sankcji karnych w produkcji żywności oraz sankcji administracyjnych. Wprawdzie ta część nie jest zbyt rozbudowana, jednak oferuje praktykom prawa żywnościowego – jak piszą redaktorzy – przegląd narzędzi składających się na system kontroli i aparat sankcji w sektorze spożywczym.

Już samo przytoczenie zagadnień poruszonych w poszczególnych częściach i rozdziałach, uzasadnione chęcią pokazania zawartości dzieła, wskazuje na zamiar redaktorów, by w sposób kompleksowy i w miarę wyczerpujący przedstawić treść współczesnego prawa żywnościowego. Uświadamia ono z jednej strony, jak bardzo rozbudowana, ale też zróżnicowana jest legislacja dotycząca żywności i wyżywienia. Obejmuje ona również regulacje o charakterze bardzo szczegółowym, niekiedy technicznym, podyktowane zwłaszcza troską o zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Z drugiej strony świadczy o wysokim stopniu rozwoju nauki prawa żywnościowego we Włoszech.

Tę ocenę wzmacnia fakt, że w tak krótkim czasie udało się redaktorom i autorom dostosować treść do nowości wprowadzonych w związku z Zielonym Ładem i WPR w obecnym okresie finansowania, jak również uwzględnić nowe technologie w produkcji żywności. Spowodowało to nie tylko pewną zmianę struktury recenzowanego dzieła w porównaniu z pierwszym wydaniem, ale także przeredagowanie, poszerzenie oraz wprowadzenie zupełnie nowych rozdziałów. Bez wątpienia będzie ono bardzo przydatne w praktyce, a jednocześnie okaże się istotną pomocą w dalszym rozwoju tej dziedziny prawa. Trudno jest porównywać to dzieło z polskim *Systemem prawa żywnościowego* choćby ze względu na upływ siedmiu lat od jego wydania i zmiany regulacji dokonane w tym czasie. Może ono być wszakże bardzo inspirujące do jego uaktualnienia czy przygotowania zupełnie nowego opracowania o charakterze systemu.

ROMAN BUDZINOWSKI

e-mail: roman.budzinowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4218-3143

III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XVI UMAU World Congress on agrarian law in conjunction with the V International Congress of Amazon Law of the Brazilian Academy of Agrarian Legal Sciences (ABLJA), Belém do Pará, Brazil, 10–13 September 2024

W dniach 10–13 września 2024 r. odbył się XVI światowy kongres prawa rolnego w Brazylii w miejscowości Belém do Pará połączony z V Międzynarodowym Kongresem Prawa Amazońskiego i zorganizowany przez Akademię Brazylijską Literatury Prawa Agrarnego (ABLJA). Koordynatorem kongresu był prof. Gursen De Miranda¹, a temat przewodni brzmiał: „Ponad 100 lat prawa rolnego – uroczyste upamiętnienie i refleksja nad jego rozwojem”. Poprzedni kongres odbył się w Poznaniu w 2018 r. i był miło wspominany przez uczestników.

Tematyka kongresu dotyczyła problemów klimatycznych i zobowiązań wynikających z Paryskiego Porozumienia Klimatycznego. Została ona ujęta w następujących blokach:

– wyzwania współczesnego prawa rolnego, w tym zmiany klimatyczne (z uwzględnieniem COP30, która odbyła się równolegle w Belém), katastrofy środowiskowe, wojny, wzrost cen, niedobory surowców, nierównowagi w łańcuchu dostaw i podziale dochodów, starzenie się rolników i ograniczony dostęp młodych do ziemi, marnotrawstwo produkcji i nadmierne wymagania środowiskowe, dostęp do technologii oraz negocjacje rolnicze na poziomie międzynarodowym;

¹ Prezes Brazylijskiej Akademii Literatury Prawniczej Rolniczej (ABLJA), członek Światowej Unii Prawa Rolnego (UMAU) oraz Rady Administracyjnej Instytutu Studiów Strategicznych Amazonii (IE2A).

– produkcja żywności w specyficznych regionach – aktualność prawa rolnego oraz znaczenie Amazonii i jej ludów, w tym zagadnienia rolnictwa i regulacji w takich regionach, jak Amazonia, Afryka, Ameryka Środkowa, Karaiby, region Andyjski; różnice strukturalne i polityczne oraz narzędzia prawne do ich rozwiązania; rozważania nad znaczeniem Amazonii w kontekście COP3;

– tematy otwarte, wykraczające poza wymienione wyżej.

W kongresie wzięło udział kilkaset osób z różnych ośrodków naukowych. Prelegenci pochodzili z różnych krajów, w tym z Brazylii, Argentyny, Włoch, Hiszpanii, Francji, Polski, Portugalii, Mozambiku, Urugwaju, Hondurasu i Boliwii. Polską naukę prawa rolnego reprezentowało osiem osób, których referaty znalazły się w różnych blokach tematycznych. Wystąpili dr Paweł Gała (UŚ), prof. Paweł A. Blajer (UJ), prof. Monika A. Król (UŁ), prof. Katarzyna Leśkiewicz (UAM), prof. Izabela Lipińska (UPP), prof. Dorota Łobos-Kotowska (UŚ), prof. Jerzy Bieluk (UwB), prof. Konrad Marciniuk. Głównym językiem kongresowym był portugalski, ale referaty prezentowano również w językach hiszpańskim, włoskim i angielskim.

Na wstępie zostały wygłoszone dwa referaty: Leonarda Pastorino (Wyzwanie rozszerzenia zakresu prawa rolnego w obecnym kontekście, bez utraty z oczu jego systematyki) oraz Alessandry Di Lauro (Innowacje na rynku rolno-spożywczym pomiędzy „symbolicznymi przełomami” a „normami technicznymi”). Poruszona w tych wystąpieniach problematyka od razu pokazała rozległość przedmiotu prawa rolnego i potrzebę badań. Znalazła ona wyraz w bardzo licznych referatach wygłoszonych przez uczestników kongresu.

Natomiast poza wspomnianymi blokami tematycznymi zostały zaprezentowane dwa referaty: Xaviera Antonia Lucasa (Historia prawa do użytkowania ziemi w Mozambiku) oraz Pabla Valeriana Barroso (Analiza usług sprawiedliwości rolno-środowiskowej w Boliwii: wyzwania i perspektywy dla ochrony środowiska i pokojowego rozwiązywania konfliktów rolno-środowiskowych). Poruszały one zagadnienia o znaczeniu lokalnym, choć nawiązywały także do ogólnej problematyki prawa rolnego.

Referaty polskich prelegentów w zestawieniu z referatami zagranicznymi potwierdziły skupienie badaczy prawa rolnego na aktualnych problemach związanych z wpływem zmian klimatu na produkcję rolną i przyrodę, na ograniczoności zasobów ziemi, potrzebie przeciwdziałania wylesianiu, a także oddziaływaniu nowych technologii i innowacji na rolnictwo niemal we wszystkich krajach reprezentowanych na kongresie. Zaangażowanie



w przeciwdziałanie zmianom klimatycznym jest ciągle niewystarczające, by powstrzymać negatywne skutki tych procesów, zwłaszcza w rolnictwie.

Trzeciego dnia kongresu, 12 września 2024 r., odbyło się walne zgromadzenie członków Światowej Unii Prawników Agrarystów (UMAU). Zgromadzenie otworzył przewodniczący UMAU, prof. Leonardo Fabio Pastorino, który podziękował organizatorom poprzedniego XV Światowego Kongresu Prawa Rolnego, który w 2018 r. odbył się w Poznaniu, za trud włożony w organizację tego wydarzenia oraz odczytał list gratulacyjny przesłany przez prof. Romana Budzinowskiego, przewodniczącego Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów.

Następnie uczestnicy zgromadzenia dokonali wyboru nowych władz UMAU, które zakończyły się znaczącym sukcesem polskich członków tej organizacji. W skład Rady Naukowej UMAU została bowiem powołana prof. UAM dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, a w skład Zarządu UMAU – prof. UJ dr hab. Paweł Blajer.

W dalszej kolejności została podjęta uchwała o organizacji kolejnego, XVII Światowego Kongresu Prawa Rolnego, który w 2026 r. odbędzie się w Belluno we Włoszech. W czasie dyskusji przed zakończeniem zgromadzenia członkowie UMAU mieli okazję podzielić się uwagami co do przyszłości nauki prawa rolnego na świecie oraz planami i zamierzeniami związanymi z dalszym funkcjonowaniem tej organizacji.

Zwieńczeniem kongresu jest publikacja przygotowana pod redakcją Gursena De Miranda i Themis Eloany, pt. *Direito Agrário. Compreensão Jurídica à COP 30 Publicação Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias, Belém do Pará, 2024* (ss. 848).

XVI Światowy Kongres Prawa Rolnego w Brazylii stanowił kolejną okazję do wymiany poglądów oraz integracji środowiska prawników agrarystów – członków UMAU rozproszonych na całym świecie.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

e-mail: katarzyna.leskiewicz@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5261-2752

PAWEŁ A. BLAJER

e-mail: pawel.blajer@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5535-5173

**Międzynarodowa konferencja naukowa
„Standard ochrony wolności i praw jednostki
w regulacjach prawnorolnych”
połączona z uroczystością odnowienia doktoratu
Profesora Aleksandra Lichorowicza,
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie,
13–15 października 2024 r.**

W dniach 13–15 października 2024 r. w reprezentacyjnych salach Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa „Standard ochrony wolności i praw jednostki w regulacjach prawnorolnych” zorganizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Marcina Wiącka, Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów w Warszawie oraz Ośrodek Badań Prawa Rolnego WPiA UJ. Celem konferencji była wymiana poglądów pomiędzy agrarystami i konstytucjonalistami oraz debata nad zagadnieniami prawa rolnego jako przedmiotu współczesnych dylematów konstytucyjnych. Wydarzenie to objął honorowym patronatem minister rolnictwa i rozwoju wsi dr Czesław Siekierski, a wzięli w nim udział prawnicy agraryści i konstytucjonaliści ze wszystkich ośrodków uniwersyteckich w Polsce oraz agraryści włoscy i argentyńscy.

W pierwszej części konferencji odbyło się seminarium naukowe pt. „Badania naukowe Profesora Aleksandra Lichorowicza w świetle wyzwań współczesności”. Seminarium otworzył i powitał uczestników konferencji dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Piotr Dobosz, który w pięknych słowach naszkicował dorobek Profesora Lichorowicza oraz złożył mu gratulacje. Następnie przewodnictwo obrad objął prof. Roman Budzinowski, przewodniczący Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, który wygłosił referat „Badania prawnoporównawcze w prawie rolnym”. Podkreślił on, że polscy agraryści

mogą pochwalić się sukcesami na tym polu, i zauważył, że wprawdzie pogłębione badania zostały w Polsce podjęte dopiero w połowie lat 80. XX wieku, ale sposób ich prowadzenia i wyniki są porównywalne z osiągnięciami nauki zachodnioeuropejskiej, a ich przedmiot wyszedł nawet poza badanie samych instytucji prawnych, obejmując prawo rolne jako gałąź prawa oraz problemy, które są rozstrzygane w skali globalnej. U ich podstaw leżą natomiast rozważania Profesora Lichorowicza, który przed niemal 40 laty doskonale uzasadnił potrzebę prowadzenia badań prawnoporównawczych w prawie rolnym.

Następnie głos zabrał prof. Przemysław Litwiniuk, który omówił zagadnienie konstytucyjnych podstaw kształtowania ustroju rolnego. Wskazał, że stosowane w Polsce instrumenty ustawowe, takie jak administracyjna zgoda na nabycie nieruchomości rolnej czy zastrzeżone dla Skarbu Państwa prawo pierwokupu i prawo nabycia, nie zostały ustanowione w warunkach pełnego poszanowania przesłanek wynikających z konstytucyjnych klauzul imitacyjnych. Tym samym zasada odnosząca się do gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego nie może stanowić samodzielnej przesłanki ingerencji w wolności majątkowe i swobodę działalności gospodarczej.

Wystąpienie prof. Doroty Łobos-Kotowskiej dotyczyło z kolei gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego państwa. Podkreśliła ona, że art. 23 Konstytucji RP nie pełni funkcji jurydycznej regulacji rolnictwa i ma raczej wymiar ideologiczny niż prawnoustrojowy. Nakłada jednak na ustawodawcę obowiązek wspierania gospodarstw rodzinnych i sformułowania w ustawodawstwie zwykłym zasad kształtowania pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych i modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie. Celem takiej regulacji powinno być stworzenie gospodarstwom rodzinnym warunków do efektywnego gospodarowania, co pozwoli na prowadzenie produkcji rolnej nie tylko w celu zapewnienia godziwego dochodu dla rodzin rolniczych, ale także zaspokojenia potrzeb społecznych, które w koncepcji wielofunkcyjnego rolnictwa znacząco wykraczają poza produkcję żywności.

W wystąpieniu dotyczącym przeniesienia własności nieruchomości rolnej prof. Paweł Blajer zwrócił uwagę, że polskie regulacje w zakresie kształtowania ustroju rolnego wciąż dalekie są od realizacji stojących przed nimi celów. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego służy przede wszystkim zapobieganiu spekulacjom nieruchomościami rolnymi, nie ma jednak większego znaczenia dla prawidłowego kształtowania ustroju rolnego. Stąd potrzeba stworzenia racjonalnego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi, zmierzającego do prawidłowego ukształtowania ustroju rolnego w Polsce, wydaje się dziś oczy-

wista, a wskazówkę co do pożądaných kierunków zmian prawnych stanowią badania prawnoporównawcze prowadzone przez Profesora Lichorowicza.

Następnie prof. Jerzy Bieluk przedstawił zagadnienie zmiany generacji w gospodarstwach rolnych *inter vivos*. Nawiązując do dorobku Profesora Lichorowicza, zauważył, że podstawowym czynnikiem wpływu na następstwo pokoleniowe w gospodarstwach rolnych jest sterowanie negatywne, polegające na zapobieganiu działaniom i zjawiskom uznawanym przez ustawodawcę za niepożądane. Brakuje natomiast pozytywnego oddziaływania na strukturę agrarną kraju i prawnych zachęt do przejmowania gospodarstw rolnych przez młode pokolenie.

Referat prof. Konrada Marciniuka poświęcony został problematyce dziedziczenia gospodarstw rolnych w dorobku naukowym Profesora Aleksandra Lichorowicza. Referent zauważył, że *de lege lata* polski ustawodawca przestaje się w zasadzie interesować losem gospodarstwa rodzinnego z chwilą śmierci prowadzącego je rolnika indywidualnego, co kontrastuje z silną ingerencją publicznoprawną w obrót nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. Przypomniany w wystąpieniu dorobek naukowy Profesora Lichorowicza wciąż stanowi więc inspirację do poszukiwania rozwiązań legislacyjnych tego problemu.

W swoim wystąpieniu prof. Aneta Suchoń poruszyła temat dzierżawy rolniczej. Wskazała, że obejmująca to zagadnienie myśl naukowa Profesora Aleksandra Lichorowicza wyprzedziła swoją epokę, przez dziesięciolecia wyznaczając nowe kierunki badań i wpisując się trwale w dorobek polskiej dogmatyki prawnej. Podkreśliła również znaczenie stabilnych, długoterminowych dzierżaw gruntów rolnych, których model prawny został określony w publikacjach Profesora Lichorowicza.

W ostatnim wystąpieniu poświęconym badaniom naukowym Profesora Lichorowicza prof. Elżbieta Kremer omówiła zagadnienie rolnego prawa publicznego. Zwróciła uwagę na doniosłe znaczenie dekretu z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, którego regulacje nadal stanowią podstawę orzekania w sprawach związanych z przejęciem nieruchomości ziemskich na rzecz Skarbu Państwa. W tym kontekście podkreśliła rolę, jaką publikacje Profesora Lichorowicza odgrywają w prawidłowej interpretacji pojęcia „nieruchomość ziemska” w ramach powołanego dekretu.

Seminarium zakończyło się dyskusją naukową nad poruszonymi zagadnieniami.

Następnie w Auli Jagiellońskiej Collegium Maius odbyła się uroczystość odnowienia doktoratu Profesora Aleksandra Lichorowicza, której przewodniczył prof. dr hab. Bartosz Brożek, prorektor UJ, a prowadził ją

prof. dr hab. Piotr Dobosz, dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ. Jak wskazał prof. Dobosz, uroczystego odnowienia doktoratu może dostąpić doktor uniwersytetu, który wyróżnił się w pracy dla uniwersytetu lub społeczeństwa. Odnowienie doktoratu następuje po upływie pięćdziesięciu lat od daty nadania stopnia doktora. Profesor Lichorowicz otrzymał dyplom odnowienia doktoratu w szczególności za: wielki wkład w rozwój teorii i dogmatyki prawa rolnego oraz rozwój badań porównawczych, promocję polskiej myśli agrarystycznej za granicą oraz budowę kontaktów międzynarodowych, kształtowanie racjonalnego ustawodawstwa rolnego oraz praktyki stosowania prawa rolnego, jak również formowanie konstytucyjnych podstaw prawa rolnego.

Sylwetkę Jubilata przybliżył zgromadzonym prof. Zygmunt Truszkiewicz, który w laudacji podkreślił najważniejsze osiągnięcia naukowe i organizacyjne Profesora Aleksandra Lichorowicza. W szczególności zwrócił uwagę, że Profesor Lichorowicz związał swą karierę naukową z prawem rolnym, co nie mogło być obojętne dla jego prawniczej edukacji i rozwoju naukowego ani dla postrzegania prawa jako instrumentu oddziaływania na życie społeczne. Prawo rolne jest bowiem kuźnią prawników uniwersalnych, patrzących na prawo szeroko, wielowymiarowo, w tym funkcjonalnie. Obejmuje ono zarówno regulacje prywatnoprawne, jak i publicznoprawne, silnie ukierunkowane na osiągnięcie założonych celów społeczno-gospodarczych. Ponadto prof. Truszkiewicz zauważył, że z poczynionych przez niego uwag na temat osoby Uhonorowanego wyłania się sylwetka naukowca aktywnego na różnych polach, nieograniczającego się do pracy czysto badawczej, ale angażującego się także w różne przedsięwzięcia na rzecz społeczeństwa. Profesor Lichorowicz postrzegany jest też jako wybitny znawca historii i historii sztuki, koneser muzyki poważnej, wytrwały podróżnik, aktywny uczestnik dyskusji często na odległe od siebie tematy, a z perspektywy uniwersyteckiej jako pełen życzliwości i sympatii Nauczyciel i Wychowawca.

Po odczytaniu przez prof. Piotra Dobosza łacińskiego tekstu dyplomu oraz wręczeniu dyplomu Uhonorowanemu głos zabrali: prof. Bartosz Brożek, prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich, który wręczył Profesorowi Lichorowiczowi odznakę honorową „Za Zasługi dla Ochrony Praw Człowieka”, prof. Leonardo Pastorino, przewodniczący Światowej Unii Prawników Agrarystów, prof. Roman Budzinowski, przewodniczący Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, który wręczył Profesorowi Lichorowiczowi jubileuszowy numer „Przeglądu Prawa Rolnego” nawiązujący do dorobku Uhonorowanego, prof. Adam Niewiadomski, prorektor Uniwersytetu Warszawskiego, prof. Przemysław



sław Litwiniuk, członek Rady Polityki Pieniężnej, oraz prof. Alina Jurcewicz, przedstawicielka Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Uroczystość zakończyła się wystąpieniem Profesora Aleksandra Lichorowicza, który we wzruszających słowach podzielił się ze zgromadzonymi refleksjami na temat swojej drogi naukowej oraz złożył podziękowania za trud włożony w organizację uroczystości.

Podczas drugiej części konferencji w salach reprezentacyjnych Collegium Novum odbyło się seminarium dotyczące prawa rolnego jako przedmiotu współczesnych dylematów konstytucyjnych, które otworzył prof. Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich. Seminarium zostało podzielone na dwa panele dyskusyjne. W pierwszym panelu, zatytułowanym „Instrumenty kształtowania ustroju rolnego a konstytucyjne klauzule imitacyjne”, moderowanym przez prof. Marcina Wiącka, dyskutowali prof. Andrzej Jackiewicz, prof. Joanna Juchniewicz, dr Patryk Bender oraz dr Aneta Makowiec. Panieliści podkreślali, że zmiana ustawodawstwa rolnego dokonana w 2016 r., w szczególności zmiana ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, doprowadziła do powstania wielu wątpliwości konstytucyjnych, przede wszystkim z racji wymogu proporcjonalnej ingerencji w wolność majątkową jednostki. W tym kontekście zwrócili uwagę na niejasność pojęć, jakimi posługuje się ustawodawca (np. nieruchomości rolna), co daje organom administracji

rolnej znaczne pole do podejmowania w istocie arbitralnych decyzji, nieobwarowanych ustawowymi przesłankami. W związku z tym paneliści stanęli na stanowisku, że ustawy ograniczające prawo własności, w tym ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, powinny być poddane zmianom, poprzedzonym głęboką refleksją konstytucyjną.

W drugim panelu, zatytułowanym „Działalność rolnicza jako przejaw korzystania z wolności gospodarczej – jej granice i granice ograniczeń”, moderowanym przez prof. Mariusza Jabłońskiego, dyskutowali prof. Marcin Dąbrowski, prof. Monika A. Król, prof. Adam Niewiadomski i dr Krzysztof Wygoda. Panel dotyczył charakteru i dopuszczalności reglamentacji działalności rolniczej w perspektywie poszanowania międzynarodowych i konstytucyjnych standardów wolności gospodarczej. Paneliści przedstawili merytoryczną ocenę wielu rozwiązań systemowych oraz szczegółowych kwestii dotyczących modyfikacji statusu rolnika jako podmiotu prowadzącego działalność w reżimie specyficznych i nie zawsze spójnych regulacji prawnych.

Oba panele zostały zwieńczone dyskusją naukową uczestników konferencji.

Krakowska konferencja – obok swego zasadniczego celu, jakim było uhonorowanie Profesora Aleksandra Lichorowicza, jednego z najwybitniejszych przedstawicieli światowej nauki prawa rolnego – stanowiła doskonałą okazję do integracji środowiska polskich prawników agrarystów i konstytucjonalistów, a także do wymiany poglądów na najbardziej aktualne tematy związane z problematyką konstytucyjności regulacji współczesnego prawa rolnego.

PAWEŁ A. BLAJER

e-mail: pawel.blajer@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5535-5173

Recenzenci „Przeglądu Prawa Rolnego” za rok 2024

Jerzy Bieluk
Paweł Blajer
Beata Jeżyńska
Anna Kapała
Katarzyna Leśkiewicz
Izabela Lipińska
Przemysław Litwiniuk
Dorota Łobos-Kotowska
Konrad Marciniuk

Ángel Martínez Gutiérrez
Adam Niewiadomski
Radosław Pastuszko
Łukasz Mikołaj Sokołowski
Giuliana Strambi
Aneta Suchoń
Zygmunt Truszkiewicz
Trinidad Vázquez Ruano
Paweł Wojciechowski

ISSN 1897-7626

