

YEARBOOK ¹₂₀₂₄

of **Agricultural**
and **Food Law**



YEARBOOK
of **Agricultural**
and **Food Law**

YEARBOOK **1**

2024

of **Agricultural**
and **Food Law**



Rada Programowa

Jose Martinez (przewodniczący; Georg-August-Universität Göttingen); Jerzy Bieluk (Uniwersytet w Białymstoku); Paweł Blajer (Uniwersytet Jagielloński); Paweł Czechowski (Uniwersytet Warszawski); Milan Damohorsky (Uniwersytet Karola w Pradze); Izabela Lipińska (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu); Dorota Łobos-Kotowska (Uniwersytet Śląski); Ángel Martínez Gutiérrez (Uniwersytet w Jaén); Gursen de Miranda (Uniwersytetu Federalny w Roraima); Radosław Pastuszko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); Fatiha Sahli (Cadi Ayyad University, Marakesz); Ángel Sánchez Hernández (Uniwersytet la Rioja); Rute Saraiva (Uniwersytet w Lizbonie); Aneta Suchoń (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu); Hanna Wolska (Uniwersytet Gdański); Arkadiusz Wudarski (Europejski Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie)

Redaktor naczelny

Adam Niewiadomski

Zastępca redaktora naczelnego

Monika A. Król

Redaktor tematyczny

Konrad Marciniuk

Redaktor językowy

Radosław Pawelec

Redaktor statystyczny

Agata Niewiadomska

Redakcja

Przemysław Litwiniuk; Paweł Wojciechowski; Katarzyna Leskiewicz

Sekretarz Redakcji

Patryk Kalinowski

Recenzenci w 2024 r.

Monika Łata; Rafał Michałowski; Joanna Mikołajczyk; Emilia Nawrotek; Łukasz Sokołowski; Monika Żuchowska-Grzywacz

Projekt okładki

Anna Gogolewska

Grafika na okładce została wygenerowana z pomocą sztucznej inteligencji (DALL-E)

Redaktor prowadzący

Dorota Dziedzic

Redaktor

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego (język polski), Małgorzata Sulęta-Sildatke (język angielski)

© Copyright by Authors 2024

Publication under the Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY) license
(full text available at <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja elektroniczna.

ISSN 3071-7892

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 02-678 Warszawa, ul. Smyczkowa 5/7

www.wuw.pl; e-mail: wuw@uw.edu.pl

Dział Handlowy WUW: tel. (48 22) 55 31 333; e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl

Studio DTP: Beata Stelęgowska

SPIS TREŚCI

BARTOSZ BRODOWSKI, ALEKSANDER KURPIAS, TIMOTHY O'NEILL

Naprawić UKUR – propozycje zmiany ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.
o kształtowaniu ustroju rolnego 9

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

Ekonomia współdzielenia w instytucjach prawa rolnego 33

ANDRZEJ DZIKOWSKI, MICHAŁ MIERKIEWICZ

Wybrane problemy stosowania procedury administracyjnej w realizacji zadań
Inspekcji Weterynaryjnej dotyczących bezpieczeństwa żywności 45

MICHAŁ FETER

Daýhan – turkmeński rolnik i jego umiejscowienie w rodzimym systemie
prawnym 57

MARTA GOJNY

Umowa dzierżawy gruntów rolnych 67

PATRYK KALINOWSKI

Oznaczenia leżakowania i dojrzewania napojów spirytusowych – analiza
prawnoporównawcza 89

ZOFIA KOŁODZIEJ

Problematyka suplementów diety w kontekście odpadów farmaceutycznych
w prawie Unii Europejskiej 103

MICHAŁ MIERKIEWICZ, ANDRZEJ DZIKOWSKI

Wycofanie z obrotu żywności pochodzenia zwierzęcego pozyskanego
od drobiu skażonego pałeczkami *Salmonella spp.* pomimo zgodności
z unijnymi przepisami 117

AGATA NIEWIADOMSKA

- Instrumenty prawne Europejskiego Zielonego Ładu wpływające na produkcję rolną 135

PAWEŁ PORĘBNY

- Zmiany dokonane w prawie spadkowym ustawą z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1615) i ich wpływ na strukturę własnościową gospodarstw rolnych w Polsce 145

IGOR RAPICKI

- Patologie w podatku rolnym i jego wpływ na ustrój rolny 167

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

- Pomiędzy kontrolą urzędową a innymi czynnościami urzędowymi – rozważania na tle definicji prawodawstwa unijnego 179

TOMASZ SROGOSZ

- Prawo do żywności w polskim porządku prawnym 195

ISTVÁN TEMESI, ÁGOSTON KOROM

- What answers can be learned from the judgements in the Cali Apartments and the Visser cases in relation to the judgement in the KOB Sia case? How can the Member States' margin of appreciation change in terms of land policy? 215

IZABELA URBANIAK-MASTALERZ

- Przesłanki karalności produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka 235

IWONA WRZEŚNIEWSKA-WAL

- Niezbędne działania w zakresie zdrowia publicznego na tle regulacji dotyczących nowych technik genomowych (NGT) stosowanych w celu ulepszania pewnych cech roślin 253

KATERYNA ZELENSKA

- Some legal aspects of Polish-Ukrainian agricultural trade confrontation 269

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

- Orzecznictwo w sprawach rolnych 287

TABLE OF CONTENTS

BARTOSZ BRODOWSKI, ALEKSANDER KURPIAS, TIMOTHY O'NEILL

Fixing UKUR – possible amendments to the Act on the structuring of the agricultural system of 11 April 2003 9

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

Sharing economy in agricultural law institutions 33

ANDRZEJ DZIKOWSKI, MICHAŁ MIERKIEWICZ

Administrative procedure and the tasks of the Polish Veterinary Inspection regarding food safety. Selected problems 45

MICHAŁ FETER

Daikhan – Turkmen farmer and his position in the native legal system 57

MARTA GOJNY

Agricultural land lease agreement 67

PATRYK KALINOWSKI

Indications of maturation period and ageing of spirit beverages – comparative analysis 89

ZOFIA KOŁODZIEJ

The issue of dietary supplements in the context of pharmaceutical waste in EU law 103

MICHAŁ MIERKIEWICZ, ANDRZEJ DZIKOWSKI

Withdrawal of food of animal origin obtained from poultry contaminated with *Salmonella spp.* despite compliance with the European regulations 117

AGATA NIEWIADOMSKA

Legal instruments of the European green deal affecting agricultural production **135**

PAWEŁ PORĘBNY

Changes made to the law of succession by the Act of 28 July 2023 amending the Act – Civil Code and certain other acts (Journal of Laws of 2023, item 1615) and their impact on the ownership structure of farms in Poland **145**

IGOR RAPICKI

Pathologies in agricultural tax and its impact on the agricultural system **167**

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Between official control and other official activities – deliberations against the background of definitions of EU legislation **179**

TOMASZ SROGOSZ

The right to food in the Polish legal order **195**

ISTVÁN TEMESI, ÁGOSTON KOROM

What answers can be learned from the judgements in the Cali Apartments and the Visser cases in relation to the judgement in the KOB Sia case? How can the Member States' margin of appreciation change in terms of land policy? **215**

IZABELA URBANIAK-MASTALERZ

Prerequisites for the punishability of the production or marketing of food harmful to human health or life **235**

IWONA WRZEŚNIEWSKA-WAL

Necessary public health actions against the backdrop of regulation of novel genomic techniques (NGT) used to improve certain plant traits **253**

KATERYNA ZELENSKA

Some legal aspects of Polish-Ukrainian agricultural trade confrontation **269**

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

Case law on agricultural matters **287**

BARTOSZ BRODOWSKI
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: b.brodowski@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0001-9327-4021

ALEKSANDER KURPIAS
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: a.kurpias@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0009-3666-0135

TIMOTHY O'NEILL
Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: t.oneill@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2108-8008

NAPRAWIĆ UKUR – PROPOZYCJE ZMIANY USTAWY Z DNIA 11 KWIETNIA 2003 R. O KSZTAŁTOWANIU USTROJU ROLNEGO

FIXING UKUR – POSSIBLE AMENDMENTS TO THE ACT ON THE STRUCTURING
OF THE AGRICULTURAL SYSTEM OF 11 APRIL 2003

ABSTRACT At the time of its enactment, the Act on the structuring of the agricultural system already raised concerns about its form and contents. Numerous and, at the same time, confined amendments gave shape to the current version of the Act, which is far from the standards of fair legislation. The vague way in which the terms fundamental to the Act are defined has led to interpretational doubts. UKUR was chaotic in form, but also required clarifications to be issued, such as the Common Position of entities applying the Act or statements on the Government's websites explaining the rationale behind the Act. The very central definition of an agricultural property has become the subject of much controversy, also being amended multiple times. These problems are important because the rationing that the UKUR introduces, i.e. strong restrictions on the property rights of the owner, should be proportional and sufficiently justified. The Act is unintuitive both with regard to basic issues, including internal roads, pre-emption of shares and stocks, excessive concentration of agricultural real estate, as well as more technical ones such as the circle of persons related to the seller or the obligation of running the farm personally. This paper will present the current problems of this regulation and propose possible solutions.

KEYWORDS: agricultural Law, Act on the structuring of the agricultural system, agricultural system, individual farmer, principles of legislative technique, agricultural real estate, agricultural land

SŁOWA KLUCZOWE: prawo rolne, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, ustrój rolny, rolnik indywidualny, zasady techniki prawodawczej, nieruchomości rolne, grunt rolny

1. WSTĘP

Obecne brzmienie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ należy uznać za niesatysfakcjonujące. Ustawa ta ma charakter modelowy dla ustroju rolnego państwa, a poprzedzający ją stan prawny nie zapewniał w tym względzie należytych rozwiązań². Mimo ważnej pozycji w polskim systemie prawnym, problemy rozpoznane przez praktykę rynkową i orzecznictwą ostatnich dwudziestu lat doprowadziły do znowelizowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego blisko trzydzieści razy. Szczególnych trudności nastręcza głównym adresatom regulacji – rolnikom indywidualnym oraz notariuszom, którzy obsługują transakcje przenoszące własność nieruchomości rolnych.

Mimo wielu prób jej naprawienia – czy może właśnie wskutek natłoku zmian, dzisiejszą wersję ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego charakteryzuje chaotyczna forma, liczne, rozsypane w tekście odniesienia oraz wyjątki od prawie każdego z ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Objawem złego stanu regulacji jest również ilość oficjalnych tłumaczeń dokonywanych w formie Wspólnych Stanowisk³, czy też praktycznych wyjaśnień publikowanych na stronach prowadzonych przez polski rząd⁴. Można spotkać się dalej idącym poglądem, zgodnie z którym ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego od samego początku stanowiła przykład prymatu doraźnych celów politycznych nad rzetelną legislacją⁵. Dziś osoba chcąca zrozumieć przepisy tej ustawy musiałaby kilkakrotnie przeczytać całość, zapoznając się stopniowo z niuansami praktyki orzecznictwej i oficjalnymi wytłumaczeniami,

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 423; dalej: u.k.u.r.

² Biuro Studiów i Ekspertyz, *Opinia do rządowego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (druk nr 1128), Warszawa dnia 16 grudnia 2002 r.

³ M.in. *Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, <https://www.gov.pl/attachment/d620d3a9-25d6-461c-8c5c-e70d9f1cad1c> (dostęp: 10.05.2024 r.).

⁴ Np. *zgody na zbycie nieruchomości, o której mowa w art. 2a u.k.u.r.*, <https://www.gov.pl/web/kowr/zgody-na-zbycie-nieruchomosci> (dostęp: 10.05.2024 r.).

⁵ D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Od autorów*, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023.

o których była mowa wyżej. Stan ten daleko odbiega od konstytucyjnego standardu rzetelnej legislacji⁶.

Publikacja ma na celu zarysowanie obecnych problemów z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego oraz przedstawienie możliwości ich naprawy. Ze względu na ograniczoną formę nie zostaną poruszone wyczerpująco wszystkie kwestie, a zaproponowane przez nas zmiany są jednymi z wielu możliwych.

2. SYSTEMATYKA USTAWY O Kształtowaniu USTROJU ROLNEGO

W niniejszym artykule nie sposób nie poświęcić szczególnej uwagi ostatniej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała miejsce 5 października 2023 r.⁷ O skali jej zasięgu świadczy już na samym początku rozważań obszerna lista dostrzeżonych problemów przez rząd Premiera M. Morawieckiego, które zostały wskazane w druku nr 3429 Rządowego Centrum Legislacji z lipca 2023 r.⁸, stanowiącym uzasadnienie wyżej wymienionej nowelizacji.

Już na samym początku przedstawionego Sejmowi opisu projektowanej zmiany znajdowała się bowiem wyraźna krytyka tzw. nieruchomości mieszanych (tj. takich, gdzie użytki rolne stanowią tylko część danej działki ewidencyjnej), których usunięcie uznano za słuszne. Problem koncentrował się wokół zjawiska nieruchomości traktowanych przez ustawę za nieruchomości rolne pomimo tego, że na przykład większość konkretnej powierzchni działki ewidencyjnej stanowił użytek inny – i to nawet jeżeli był to użytek dotyczący gruntów zabudowanych – Ba, Bz, Bp lub Bi. Rząd krytykował wówczas sam fakt występowania jakiegokolwiek użytku rolnego, jako takiego który niejako automatycznie powoduje reglamentację, a więc jednocześnie utrudnia obrót. Rząd, upatrując odpowiedzi na ten problem, zaproponował zmianę, którą chcielibyśmy, aby nowa ustawa także zawierała. Chodzi mianowicie o jednoznaczną negatywną definicję nieruchomości rolnej, określając ją tak, jak ma to miejsce obecnie w art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r., tj. że przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości, w których powierzchnia użytków rolnych jest mniejsza niż 0,3 ha. Ciekawe jest również to, że w treści uzasadnienia dostrzegamy argument funkcjonalny, który stawał się problemem interpretacyjnym zarówno w orzecnic-

⁶ Zasada uznana przez Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., K 9/12.

⁷ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1933).

⁸ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX Kadencja, Prezes Rady Ministrów, RM-0610-86-23, druk nr 3429, z dnia 3 lipca 2023 r.

twie, jak i doktrynie, tzw. nieruchomości mieszane, co stanowi pewną opozycję do opisanych w dalszej części artykułu sztywnych form dotychczasowej interpretacji charakteru nieruchomości rolnych. Uważamy bowiem, że samo dostrzeżenie problemu skrajnie praktycznego, który nie był przewidziany przez ustawę, i użycie go do argumentacji zmiany legislacyjnej jest trafne. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić, ażeby działka ewidencyjna o łącznej powierzchni 4 ha, na której 0,03 ha stanowi użytek rolny niskiej klasy (V–VI), powodował konieczność uznania jej w całości za nieruchomość rolną, gdy w rzeczywistości nie pełni żadnej funkcjonalnej roli (ze względu na swoją niewielką objętość) w rolnictwie.

Niepokojący jest również fakt, że dopiero od października 2023 r. znajduje się w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego kompletny zestaw załączników (regulowany przez art. 2b ust. 3c u.k.u.r.), które musi przygotować wnioskodawca zamierzający zbyć nieruchomość rolną przed upływem 5 lat. O samej zasadności tego przepisu wydaje się, że napisano już bardzo dużo i bardzo krytycznie, należy jednak w ocenie autorów w tym miejscu jedynie wzmiankować, że przepis ten jest daleki od realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i jego byt nie wpływa pozytywnie na zapewnienie trwałości gospodarstw rodzinnych. W naszej ocenie niezrozumiałe jest także wprowadzenie w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. d u.k.u.r. sztywnej ceny sprzedaży nieruchomości rolnej (jeżeli następuje w drodze decyzji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR)), która to nie może być niższa niż 95% ceny zawartej w ogłoszeniu o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnej.

Nie sposób przy tym nie dostrzec, że konieczność przygotowania przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wytycznych online⁹ również świadczy o skali skomplikowania danego procesu dla uczestników obrotu. Warto też pamiętać o tym, że sam charakter tak daleko poczynionej ingerencji w prawo własności jest dostrzegany także przez autorów tych przepisów, którzy są odpowiedzialni jednocześnie za ich egzekwowanie w praktyce. Dzieje się tak, bowiem z treści informacji przedstawionych na stronie rządowej – <https://www.gov.pl/web/kowr/zgody-na-zbycie-nieruchomosci>, dowiadujemy się wprost, że zgoda, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., stanowi wyjątek od „braku swobody”. Skoro zaś wprost oznacza się (szczególnie ze strony organu wykonawczego) ograniczenia płynące z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako brak swobody dla właściciela rzeczy, to tym bardziej należałoby oczekiwać, że restrykcje te będą jasne. Dotyczą one bowiem przepisów, które mocno ingerują w wolny i nieskrępowany obrót przedmiotem własności, a więc prawa gwarantowanego przez art. 64 Konstytucji RP. Skoro ustawa o kształtowaniu

⁹ UKUR – obrót gruntami rolnymi, <https://www.gov.pl/web/kowr/ukur--obrot-gruntami-rolnymi> (dostęp: 20.05.2024 r.).

ustroju rolnego ogranicza zakres uprawnień właścicielskich, to należałoby się spodziewać, że ograniczenia te będą zrozumiałe i jednoznaczne.

O niejasności powyższego przepisu stanowi także fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny musiał rozstrzygnąć wątpliwość interpretacyjną przez wskazanie w wyroku z dnia 18 lipca 2023 r., I OSK 96/21¹⁰, że tak wyrażona zgoda nie powoduje jednocześnie obowiązku sprzedaży nieruchomości po uzyskaniu takiej zgody. Jak bardzo wyjątkowy na skale całego obrotu nieruchomościami musi być ten proces, skoro istniała wątpliwość, czy po uzyskaniu takiej zgody konieczne jest jednocześnie późniejsze zbycie nieruchomości. Nie sposób sobie wyobrazić, że skoro ten proces jest szczególny (na co wyraźnie wskazuje językowe brzmienie przepisu), to czy konieczne byłoby rozstrzygać także w sposób równie nadzwyczajny. Tak się jednak nie dzieje, przez co w praktyce uzyskanie takiej zgody jest bardzo ciężkie i czasochłonne.

Należy jednak przy tym negatywnie ocenić nowelizację dotyczącą pierwokupu. Stworzenie kolejnej, zupełnie nowej konstrukcji pierwszeństwa pierwokupu (art. 3a ust. 4 u.k.u.r.) nie jest w ocenie autorów wystarczająco uzasadnione zakresem działalności KOWR na tym polu. Dalsze zaawansowanie ingerencji w sprzedaż spółek, które zaliczają do swojego majątku nieruchomości rolne, jest nieuzasadnione.

3. DEFINICJE POJĘĆ

Oczywistym problemem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są także definicje w niej zawarte. Słowniczek w art. 2 u.k.u.r. został nawet uznany za taki, który nie przestrzega porządku alfabetycznego ani merytorycznego¹¹. Nie wyczerpuje on także wszystkich definicji – w art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.k.u.r. ustawodawca zamieścił definicje gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego, czyli podstawowych pojęć dla całej regulacji.

Jednym z najistotniejszych zagadnień jest definicja nieruchomości rolnej, która inaczej jest rozumiana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, inaczej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹², i jeszcze inaczej w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³.

Proponujemy ujednoczyć definicję nieruchomości rolnej na wzór definicji z ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. odnieść ją do przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w przypadku braku owego planu – do katastru nieruchomości. Uprościłoby to procedurę pierwokupu

¹⁰ LEX nr 3597601.

¹¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 2.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 344; dalej: u.g.n.

i charakter reglamentacji uregulowany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Oczywiście należy przy tym zwrócić uwagę, że nie jest to pomysł autorów, lecz pogląd wyrażany przez przedstawicieli doktryny¹⁴. Uważamy, że takie ujednoczenie znacznie uprościłoby proces obrotu nieruchomościami rolnymi zarówno dla właścicieli, jak i dla organów administracji publicznej.

Nie mniejsze problemy z interpretacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego miały także sądy. W postanowieniu Sądu Okręgowego w Sieradzu z dnia 11 kwietnia 2022 r., I Ca 69/22¹⁵, skierowano do Sądu Najwyższego wnioski o udzielenie odpowiedzi na zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w trybie art. 390 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁶ brzmiące: „czy do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji w ramach art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 461), stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b ustawy, czy też przesądzające znaczenie w tym zakresie ma powierzchnia nieruchomości przed podziałem?”

Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2023 r., III CZP 113/22¹⁷, rozstrzygnięto wyżej postawione pytanie prawne, wskazując następująco: „Do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji na podstawie art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b tej ustawy”.

Orzeczenie to zatem przesądziło, że podział działki ewidencyjnej mający na celu stworzenie działek o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha (bez względu na oznaczenie klasoużytkowe) powoduje wyłączenie reglamentacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Możliwa zatem jest sytuacja, w której nieruchomość pierwotnie objęta reglamentacją może po podziale częściowo taki status utracić. Dojdzie do swoistej zmiany stanu prawnego w kontekście możliwości rozporządzenia w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ administracji publicznej, który zatwierdzi podział na podstawie art. 93 u.g.n., wpłynie zatem na dalszy zakres możliwości rozporządzenia daną nieruchomością. Należy jednak przy tym pamięć-

¹⁴ M. Stepaniuk, K. Śledź, *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, Legalis/el. 2023, s. 5–6.

¹⁵ LEX nr 3416218.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.; dalej: k.p.c.

¹⁷ OSNC 2024, nr 5, poz. 49.

tać, że każdorazowo taki podział musi być zgodny z obowiązującym dla danego terenu miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Co ciekawe, o dopuszczalności takiego podziału i zakresie wpływu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego częściowo odmiennie wypowiedział się wcześniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 26 października 2022 r., I SA/Sz 376/22. Wskazywał bowiem, że oceniając zasadność prowadzenia działalności rolniczej, nie ma znaczenia, czy będzie ona prowadzona w dotychczasowym kształcie geodezyjnym. Warto w tym miejscu odnieść się także do poprzednich głosów doktryny w tym przedmiocie, jako że uznano, iż podział geodezyjny mający na celu wyłącznie stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ciężko uznać za czynność nieważną na podstawie art. 58 k.c.¹⁸

Zwróćmy uwagę na charakter prawny samej ewidencji gruntów i budynków, a konkretnie na możliwość kwestionowania zawartych w niej danych. Nie wszystkie bowiem informacje zawarte w ewidencji są aktualne, a uzyskiwać dane w niej zawarte mogą tylko podmioty mające w tym interes prawny. Tym samym zatem należy uznać, że chociaż stanowi ona zbiór danych, do których dostęp jest silnie ograniczony, to jednocześnie uzyskiwanie z niego informacji należy uznać za nieutrudnione. W związku z powyższym dla bezpieczeństwa obrotu rolnego konieczne jest, aby szczególnie dokładną uwagę otoczyć zagadnienie oznaczenia klasoużytku, które to w świetle rozważań dokonywanych w niniejszym artykule stanowi podstawę do kwalifikacji danej nieruchomości za rolną. Samo ograniczenie dotyczące dostępu do ewidencji gruntów i budynków jest m.in. konsekwencją ogólnej zasady, zgodnie z którą przymiot strony w sprawie mającej za przedmiot wprowadzenie zmian do operatu ewidencji nieruchomości i gruntów ma podmiot, którego prawa do nieruchomości podlegają ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków.

Przymiot strony nie przysługuje natomiast właścicielowi lub współwłaścicielom sąsiedniej nieruchomości. Wynika to z regulacji zawartej w art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁹. Nie mają więc interesu prawnego w kwestionowaniu danych zawartych w operacie powstałym w wyniku modernizacji ewidencji podmioty, których praw nie dotyczą dane wynikające z takiego operatu²⁰. Należy przy tym pamiętać, że postępowanie mające na celu aktualizację operatu ewidencyjnego ma charakter rejestrowy, czyli wtórny względem zdarzeń prawnych, z których wynikają zmiany danych podlegających

¹⁸ A. Bieranowski, *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2019, nr 8, s. 110–117.

¹⁹ Teks jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1752 ze zm.

²⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie z dnia 4 października 2023 r., II SA/Go 414/23.

ujawnieniu w ewidencji²¹. Dlatego też w świetle kluczowych dla statusu nieruchomości rolnej aktualizacji, w toku której dochodzi do zmiany oznaczenia z klaso-użytku „R” na jakikolwiek inny, kluczowa jest dokładna analiza zdarzeń prawnych, które to skutkują koniecznością aktualizacji danych zawartych w ewidencji. Powyższe staje się szczególnie ważne, mając na względzie fakt, że wypis z rejestru gruntów jest dokumentem urzędowym korzystającym z domniemania zgodności jego treści ze stanem rzeczywistym. Zgodnie bowiem z art. 244 § 1 k.p.c. dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Nie znaczy to, że domniemanie prawdziwości odnosi się do całej zawartej w nim treści. To, co objęte jest domniemaniem, wynika z zakresu uprawnienia organu sporządzającego taki dokument oraz zawartych w nim danych. Dlatego też dane z ewidencji nie są podstawą ustalania stanu własności nieruchomości, a danych o właścicielu, zawartych w wypisie z ewidencji, nie obejmuje domniemania prawdziwości z art. 244 § 1 k.p.c. Dokument taki ma odtwórczy i techniczny charakter oraz zasadnicze znaczenie dla oznaczenia nieruchomości, a nie ustalenia prawa własności²².

Kolejnym przepisem, który w ocenie autorów powinien stać się przedmiotem ożywionej dyskusji Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest art. 2b u.k.u.r. Płynący z niego obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w którego skład weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia tego gospodarstwa osobiście – jest przepisem, który bardzo istotnie ingeruje w sferę życiową i gospodarczą rolnika, który stał się nabywcą nieruchomości rolnej. Konstytuuje on obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście. Niestety ustawa nie definiuje, na czym polega osobisty obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, a także nie przewiduje żadnych sankcji za naruszenie wskazanego wyżej obowiązku. Istnieje jednak bardzo bogate orzecznictwo, z którego chcielibyśmy wyraźnie podkreślić poniższy przykład:

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r., I ACa 896/16: „Przepis art. 6 ust. 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego formułuje następujące cechy tworzące definicję rolnika indywidualnego: legitymowanie się określonym tytułem prawnym lub posiadaniem samoistnym nieruchomości, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha (kryterium nr 1), posiadanie kwalifikacji rolniczych (kryterium nr 2), zamieszkiwanie w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (kryterium nr 3) i osobiste prowadzenie gospodarstwa rolne-

²¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2014 r., IV SA/Wa 1389/14.

²² Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2022 r., II CSKP 705/22.

go przez wzmiankowany okres 5 lat (kryterium nr 4). Ostatnie z dwóch przesłanek kwalifikują daną osobę jako rolnika indywidualnego ze względu na jego domicyl rozumiany jako stałe (pięcioletnie) zamieszkiwanie połączone z prowadzeniem gospodarstwa rolnego na terenie danej gminy. Kryteria te mają charakter samodzielny i nie czerpią z treści dwóch pierwszych, czego widocznym przykładem jest posługiwanie się w końcowych partiach przepisu pojęciem gospodarstwa rolnego, które nie jest tożsame z pojęciem «nieruchomości, w tym użytków rolnych» użytym w kryterium nr 1”.

Wydaje się zatem, że skoro sąd wyżej wskazuje na wewnętrzną sprzeczność w obrębie jednego przepisu, warto takich problemów uniknąć w przyszłości. O ile konieczność zachowania zasady obowiązkowego domicylu w danej gminie jest zupełnie niezrozumiała (skoro istnieje możliwość przemieszczania się pomiędzy gminami, niewykluczająca stałego i korzystnego dla gospodarstwa wzrostu gospodarczego), to dodatkowo obciąża rolnika także obowiązkiem wykazania meldunku poprzez zaświadczenie. Odchodzi się zatem od rzeczywistej oceny działalności rolniczej danej osoby fizycznej na rzecz weryfikacji dokumentu, o którym mowa w art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²³.

Sądzimy również, że konieczne byłoby wprowadzenie przepisu, który albo jednoznacznie wyliczałby wszystkie warunki, które powodują wyłączenie nieruchomości rolnej z objęcia jej ustawą, albo ujmowałby ten aspekt w ramach ujednoczonej listy lub wyczerpującej definicji. Postulat ujednoczenia definicji jest szczególnie konkretny w świetle problemów dotyczących spotykanego często w praktyce obrotu nieruchomościami rolnymi wewnątrz rodzin. W październiku 2023 r. krąg podmiotów uznawanych przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego za bliskie uległ zmianie, jako że krąg podmiotów uznawanych za „osoby bliskie” poszerzono o rodziców małżonka oraz ojczyma i macochę. Jednocześnie powiększyła się grupa podmiotów, które zgodnie z art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a u.k.u.r. mogą nabyć nieruchomość rolną przed upływem 5 lat od chwili nabycia jej od zbywcy.

Krąg ten jest o tyle istotny, że jak stanowi uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17: „Zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052) osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 wymienionej ustawy nie wymaga zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 tej ustawy”. Pomimo faktu, że od 2019 r. organem wyrażającym zgodę na zbycie nieruchomości jest KOWR, to wyżej wskazana teza pozostaje aktualna w takim zakresie, w jakim podkreśla rolę tej regulacji, tj. ułatwienie obrotu pomiędzy członkami rodziny.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572; dalej: k.p.a.

W tym miejscu pojawia się jednak inny problem, który w naszej ocenie wymaga uwagi. Czy krąg osób bliskich nie wymaga dalszego poszerzenia? Chodziłoby przede wszystkim np. o konkubentów, którzy prowadzą wspólnie gospodarstwo rolne bez formalnego związku pomiędzy nimi. *De lege lata* takie osoby nie mogą nabyć nieruchomości rolnej od swojego partnera przed upływem 5 lat.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2021 r., I OSK 498/21, wskazano, że: „nieruchomością rolną jest nieruchomość o określonych cechach agronomicznych, które powodują, że możliwe jest uzyskiwanie na tym gruncie produktów rolnych, przy czym nie musi ono następować. Oznacza to, że za nieruchomości rolne należy uznać np. grunty ugorowane, tj. takie, które mogą zostać wykorzystane do produkcji rolnej, chociaż w okresie ugorowania nie są one wykorzystywane do produkcji roślinnej ani zwierzęcej np. jako pastwisko. Z kolei, definicji tej nie spełniają drogi dojazdowe do innych nieruchomości rolnych, gdyż nawet w przypadku próby ich wykorzystania do tego typu produkcji przeznaczenie ich jako ciągów komunikacyjnych powodowałoby utratę spodziewanych plonów czy brak możliwości praktycznego wykorzystania do produkcji zwierzęcej”. Z punktu widzenia samej oceny zasadności takiego orzeczenia należy wskazać, że tak szczegółowa analiza rozumienia przepisu daje podstawy ku twierdzeniu, że centralne pojęcie ustawy – nieruchomość rolna – jest pojęciem niejednoznacznym. Mówiąc bowiem o potencjale ugoru, tj. wykorzystania ziemi do celów rolniczych, całkowicie pomija się klasoużytki rolne określone przez § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁴ na rzecz oceny samego potencjału wykorzystania gruntu w produkcji rolniczej. Jest to o tyle problematyczne, że klasyfikacja gruntu wymaga biegłego geodety, który z wykorzystaniem wiedzy technicznej określa zasadność uznania danego gruntu za rolny.

Pisząc o definicji i wynikających na jej tle niejasności wymagających doprecyzowania, należy także wymienić jedno z wyłączeń spod rygoru ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości wymienionej w art. 1a pkt 1 lit. c. Dotyczy ono nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi. Regulacja ta wydaje się być uzasadniona – szczególnie biorąc pod uwagę realia organizacji ruchu drogowego na terenach rolnych. Duża część transportu drogowego na ziemiach rolników odbywa się za pośrednictwem wytyczonych przez nich dróg wewnętrznych. Nieruchomości te następnie bywają przekazywane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (najczęściej gmin) i użytkowane jako drogi gminne. Nie pełnią więc żadnej funkcji rolniczej, a więc nie powinny być objęte ochroną prawną przed zbyciem na rzecz podmiotu innego niż rolnik indywidualny. Należy przy tym jednak wskazać,

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 219.

że *de lege lata* ustawodawca polski bardzo odchodził od koncepcji funkcjonalnego rozumienia nieruchomości rolnej. W ślad za orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu należy wskazać, że stosunkowo twardo trzymano się wyrażonej w art. 46¹ k.c. zasady, iż irrelevantny jest zakres wykorzystania danej nieruchomości pod uprawę rolną, a jedynie jej rolny potencjał²⁵.

W tej sytuacji problematyczne okazuje się określenie kryterium, według którego można określić, która nieruchomość korzysta z tego wyłączenia. W związku z powyższym zagadnienie to stało się przedmiotem rozbudowanego orzecznictwa sądowego²⁶.

Problem zauważono także w kierownictwie organów administracji publicznej. Poskutkowało to m.in. powstaniem Wspólnego Stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. – według którego przy klasyfikacji nieruchomości jako drogi wewnętrznej: „nie ma znaczenia oznaczenie użytku w ewidencji gruntów i budynków, lecz rzeczywiste wyodrębnienie przedmiotu obrotu w charakterze drogi wewnętrznej, potwierdzone np. decyzją podziałową, jej kształtem lub sposobem korzystania”²⁷.

Tak sformułowana definicja powoduje jednak, że powstają kolejne wątpliwości. Z tego powodu przepis ten często staje się przedmiotem wykładni. Niejasności te zdają się łatwe do usunięcia, a to za sprawą definicji drogi wewnętrznej, która została ujęta w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁸. Jest to negatywna definicja legalna drogi wewnętrznej, którą sformułowano za pomocą formuły wyłączenia²⁹. Według tego przepisu za drogi wewnętrzne należy uznać „drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi”.

Mając powyższe na względzie nie sposób pojąć, dlaczego autonomia ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest w tym zakresie tak radykalna. Należy sobie przez to zadać pytanie, dlaczego w opisanym w niniejszym artykule przypadku –

²⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2022 r., II CSKP 271/22, LEX nr 3546241.

²⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lipca 2017 r., II SA/Po 866/16, LEX nr 2336402; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 sierpnia 2021 r., I OSK 498/21, LEX nr 3224047.

²⁷ Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, <https://www.gov.pl/attachment/d620d3a9-25d6-461c-8c-5c-e70d9f1cad1c> (dostęp: 10.05.2024 r.).

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 320.

²⁹ R. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 8.

tj. wyłączenia mocą art. 1a. ust. 1 lit. c u.k.u.r. drogi wewnętrznej spod uregulowań ustawy – unika się odwołań wewnątrzsystemowych do opracowanych już i utrwalonych w polskim systemie prawnym definicji.

Większość przedstawicieli doktryny przy komentowaniu regulacji art. 1a u.k.u.r. i omawianiu wyłączenia dotyczącego dróg wewnętrznych w pierwszej kolejności rozpoczyna wywód od przytoczonej już definicji z ustawy o drogach publicznych. Podobnie też sądy orzekające na podstawie tegoż przepisu³⁰. Tym samym jeszcze bardziej niezrozumiały staje się brak odwołania do wspomnianej definicji w postaci: „Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych”. Tak sformułowana definicja pozwoliłaby uniknąć dalszego rozrostu rozważań na temat kwalifikowania poszczególnych nieruchomości jako zaliczających się do owego wyłączenia. Jest tak ze względu na precyzyjną i dość uniwersalną definicję drogi wewnętrznej w ustawie o drogach publicznych, a za zrobieniem z niej użytku przemawia także doktryna wykładni systemowej³¹.

4. SWOBODA UDZIAŁU W OBROTCIE GOSPODARCZYM

Znaczny wpływ na kształt obrotu gospodarczego mają w Polsce ograniczenia dotyczące nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty inne niż rolnicy indywidualni, a także uregulowane w art. 2b u.k.u.r. obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej. Ogólne założenie ustawodawcy było takie, by nieruchomości rolne mogły być nabywane głównie przez rolników indywidualnych, z uwzględnieniem pojedynczych wyjątków – wymuszonych przez rzeczywistość polskiego rynku. W szerszym ujęciu przepisy te miały uchronić polskie nieruchomości rolne przed stanieniem się ofiarą spekulacyjnych działań zagranicznych inwestorów, co związane było z wpływem dwunastoletniego okresu przejściowego przewidzianego przez pkt 4 ppkt 2 załącznika XII do Aktu przystąpienia przez Polskę do Unii Europejskiej³².

Jednakże takie sformułowanie przez polskiego prawodawcę przepisów ograniczających zmiany w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych powoduje,

³⁰ M.in. T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 1(a); D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, komentarz do art. 1(a), a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 lipca 2017 r., II SA/Po 866/16, LEX nr 2336402 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX nr 47974.

³¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 1(a).

³² K. Osajda (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), (w:) *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023.

że wiele wyłączeń ujętych w katalogu w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. staje się trudnych do zastosowania.

Tego typu problem uwidacznia się przykładowo w sytuacjach, gdy w oparciu o wyjątek wymieniony w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. dochodzi do zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej zbywcy. Taki nowy właściciel, w rozumieniu art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. a, powinien być zwolniony ze wspomnianych wcześniej ograniczeń i nakazów nakładanych przez art. 2b ust. 1–2. Regulacja ta zdaje się mieć uzasadnienie i odzwierciedlać zasadę proporcjonalności³³. Jednakże w pkt 7 tego przepisu – części przedmiotowej wyłączeń spod rygoru art. 2b ust. 1–2 – ograniczenia w zbywaniu i nakazy nałożone w niniejszych ustępach nie dotyczą nieruchomości nabytych w okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 25 czerwca 2019 r. od osoby bliskiej.

W ten sposób przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego kreują sytuację prawną osoby bliskiej – nabywcy nieruchomości rolnej – na dwa różne sposoby. Kwestią tą zajął się Sąd Najwyższy, który wskazał, że „brak [jest] konieczności uzyskania zgody sądu wydanej na podstawie art. 2b ust. 3 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na zbycie nieruchomości rolnej przez nabywcę przed upływem okresu przewidzianego w art. 2b ust. 1 ustawy osobie bliskiej w rozumieniu art. 2 pkt 6 tej ustawy”. Następnie Sąd dodał, że „niewątpliwie nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby bliskiej nie podlega rygorom określonym w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., można więc *a contrario* wnosić, że nabywca po dniu 30 kwietnia 2016 r. nieruchomości rolnej od osoby obcej podlega wskazanym rygorom”. Zdaniem Sądu, nie sposób jednak znaleźć racjonalnych argumentów, by radykalnie inaczej kształtować sytuację prawną właściciela nieruchomości rolnej w relacji z osobami bliskimi w zależności od tego, od kogo nabył nieruchomość³⁴. Tym samym pozbawienie prawa do korzystania z wyłączenia z art. 2b ust. 4 pkt 7 osób, które nabyły nieruchomość rolną od osób innych niż bliskie, nie znajduje naszym zdaniem ugruntowanego uzasadnienia. W ten sposób, między innymi, dochodzi do naruszenia zagwarantowanej konstytucyjnie (art. 64 Konstytucji RP³⁵) ochrony prawa własności, a także do swobody w jego wykonywaniu. W ocenie przedstawicieli doktryny uzasadniony jest wniosek, że zakazy zbywania oraz oddawania w posiadanie nieruchomości rolnych w terminie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna w tym czasie, stanowią w niektórych sytuacjach życiowych zbyt daleko idącą ingerencję³⁶.

³³ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024.

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17, OSNC 2018, nr 3, poz. 30.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2b.

Dlatego też mimo znikomej w obecnym łaździe prawnym szkodliwości omawianego powyżej przepisu, korzystając z niego – jako przykładu niespójnej i tworzącej sieć nieprzemyślanych wyjątków legislacji – postulujemy bardziej stabilne, uniwersalne i nieograniczone cezurami czasowymi regulowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości rolnych, przy szczególnym uwzględnieniu przez ustawodawcę prymatu relacji rodzinnych nad cel ustawowy polityki rolnej.

Kolejny problem, który zamierzamy omówić, jest jednak dużo bardziej zauważalny. Art. 2b ust. 4 pkt 9 u.k.u.r. wyłącza spod rygoru art. 2b ust. 1–2 nieruchomości, w odniesieniu do których, po ich nabyciu, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym nabyta nieruchomość jest przeznaczona na cele inne niż rolne. Przepisy te nie uwzględniają jednak rzeczywistego obrazu procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce. W kraju, gdzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone dla około 1/3 jego powierzchni³⁷, należałoby uwzględnić także inwestycje prowadzone na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz decyzję o wyłączeniu z produkcji rolnej. To zagadnienie zostało już zauważone przez ustawodawcę oraz judykaturę w odniesieniu do ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁸. W wyniku regulacji art. 11 pkt 2 tej ustawy w odniesieniu do nieruchomości rolnych, które w dacie 30 kwietnia 2016 r. w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne – nie stosuje się przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w znowelizowanej formie – zawierających ograniczenia i nakazy z art. 2b ust. 1–2, tj. nakazu prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości oraz zakaz jej zbywania. W ten sposób ustawodawca uwzględnił interes podmiotów prowadzących inwestycję w regionach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁹. W naszej opinii brak jest argumentów, by współczesnych inwestorów traktować inaczej.

Rozsądne wydaje się wyłączenie spod rygoru art. 2b u.k.u.r. nieruchomości rolnych, co do których wiadomo, że przeznaczone są na cele inne niż rolne za pośrednictwem opisanej powyżej drogi. Dla zagwarantowania trwałości i transparentności tego rozwiązania, a także względnej odporności systemu na uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy w drodze spekulacji, można by sformułować nowe przepisy

³⁷ <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/raport-plan-y-zagospodarowania-przestrzennego-teoria-vs-praktyka,262599.html> (dostęp: 14.05.2024 r.), <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/opublikowano-ranking-pokrycia-gmin-miejscowymi-planami-zagospodarowania> (dostęp: 13.05.2024 r.).

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 801.

³⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 25 czerwca 2018 r., I Ca 91/18, LEX nr 2695067.

lub też zastąpić ustawę w ten sposób, że wyłączenie nieruchomości rolnej w trybie art. 2b ust. 4 następowaloby dopiero po uzyskaniu ostatecznego lub prawomocnego pozwolenia na budowę w odniesieniu do danej nieruchomości.

Poruszając ten temat, warto również nadmienić o oczywistej konieczności aktualizacji przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, uwzględniającej nowelizację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰ z 2023 r. W przyjętym kształcie tych przepisów dodano nowy akt planistyczny – plan ogólny mający zastąpić dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. W obecnym kształcie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydanie planu ogólnego gminy, zgodnie z którym dana nieruchomość znajdzie się poza strefą działalności rolniczej, nie powoduje wygaśnięcia nakazu wyrażonego w art. 2b ust. 1 tej ustawy⁴¹.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewidująca ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w istotny sposób oddziałuje również na niektóre czynności prawne dotyczące spółek handlowych oraz akcji i udziałów w spółkach kapitałowych.

Ważnym ograniczeniem mającym na celu ochronę gospodarstw rodzinnych jest zakaz nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Niestety w obecnym stanie prawnym rzeczywiste koncentracje nieruchomości ponad dozwolony limit wciąż są możliwe, wymagają jednak umiejętnego poruszania się w prawie handlowym. W celu skuteczniejszego spełnienia jednej z najważniejszych zasad wymienionych w art. 1 u.k.u.r., w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. c należałoby odwołać się do instytucji beneficjenta rzeczywistego (ang. *ultimate beneficial owner* – UBO) albo przepisów regulujących koncentrację kapitału w grupach kapitałowych z prawa handlowego.

5. PRAKTYKA GOSPODARCZA

Następnym, groźnym z perspektywy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego zjawiskiem jest mechanizm wprowadzony przepisem art. 8 ust. 3 u.k.u.r., który znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa wykona prawo pierwokupu lub nabycia, wynikające z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W myśl tej regulacji, umowy zawarte w odniesieniu do nieruchomości rolnej (w szczególności stosowane powszechnie w realiach rynku umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia) wygasają w terminie roku od dnia wejścia nieruchomości w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 1

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

⁴¹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2(b).

u.k.u.r. Jest to *ius cogens* – niemożliwe do wyłączenia za pośrednictwem bilateralnych ustaleń umownych⁴². Co więcej, w związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, od 5 października 2023 r. podobne reguły wprowadzono w odniesieniu do nieruchomości rolnych, które wchodziły w skład majątku spółek handlowych (wniesionych aportem do spółki), których akcje lub udziały zostały nabyte przez KOWR na podstawie przysługującego mu pierwokupu⁴³. Nieruchomość taka pozostaje we władaniu uprawnionych do tego na podstawie umów osób na dotychczasowych warunkach, do chwili zawarcia z KOWR nowych umów w tym zakresie.

Jednocześnie należy podkreślić, że w związku z charakterem szczególnym przepisu art. 8 ust. 3 u.k.u.r. względem regulacji w art. 678 k.c. w związku z art. 694 k.c. oraz art. 704 k.c. – osoby władające nieruchomościami nie mogą korzystać z ochrony gwarantowanej przez przepisy Kodeksu cywilnego, w myśl których nabywca nieruchomości wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce poprzedniego właściciela nieruchomości – jako wydzierżawiający – zachowując jednak możliwość wypowiedzenia dzierżawy w ustawowym terminie wypowiedzenia, czyli na jeden rok naprzód na koniec roku dzierżawnego. Uprawnienie to nie przysługiwałoby najemcy, w sytuacji gdy umowa dzierżawy lub najmu była zawarta na czas oznaczony z zachowaniem formy pisemnej i z datą pewną, a rzecz została najemcy wydana⁴⁴.

Tak ukształtowane rozwiązanie ma służyć, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, ochronie interesów Skarbu Państwa, w imieniu którego – na zasadzie powiernictwa – działa KOWR⁴⁵. Jednocześnie zauważalna jest rosnąca popularność bardziej krytycznej postawy względem omawianego przepisu. Wskazuje się bowiem na szkodliwy wpływ przepisu art. 8 ust. 3 u.k.u.r. na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego oraz wynikające z niego ograniczenie praw nabytych osób władających nieruchomościami na podstawie umów. To z kolei prowadzić ma do naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także zasady swobody umów⁴⁶. Tak utrwalony pogląd należy podzielić, szczególnie ze względu na niezwykle osłabioną pozycję użytkowników nieruchomości, które trafiają do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Osoby te są całkowicie pozbawione ochrony i postawione na gorszej pozy-

⁴² T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 8.

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ K. Osajda (red. serii), P. Popardowski (red. tomu), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023.

⁴⁵ Tak m.in. T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 8.

⁴⁶ W ten sposób: D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 8; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 122, oraz J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 254.

cji w negocjacjach dotyczących treści nowej umowy, na podstawie której chcieliby użytkować dalej grunt, którego właścicielem stał się Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Jest to tym bardziej niebezpieczne, że KOWR jednostronnie decyduje w tym przypadku o tym, czy przykładowo dzierżawca, który uprawia grunt rolny od dziesiątek lat, inwestując w niego nakłady finansowe liczone w setkach tysięcy złotych oraz ogromną ilość czasu, może w ciągu jednego roku zostać pozbawiony dostępu do nieruchomości.

Co więcej, nie musi być tak, że decydenci KOWR podejmą tę decyzję świadomie. Mechanizm wprowadzony art. 8 ust. 3 u.k.u.r. jest automatyczny i nie wymaga wszczęcia żadnej procedury, na przykład na wniosek Krajowego Ośrodka. Powoduje to tym samym, że nawet jeśli negocjacje nowej umowy przez użytkownika nieruchomości oraz KOWR są już w końcowym stadium lub opóźniają się, w wyniku biurokratyzacji bądź nadmiernego obciążenia pracą organu administracyjnego, a w tzw. międzyczasie minie rok od nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa za pośrednictwem powiernika, to tytuł prawny użytkownika nieruchomości wygasa *ex lege* i nie ma przed tym żadnej obrony.

Postulat zmiany tej regulacji zdaje się tym bardziej uzasadniony, przy wzięciu pod uwagę, że w przypadku wygaśnięcia umowy najmu/dzierżawy, ze względu na przepisy art. 679 k.c., najemcy/dzierżawcy przysługiwać będzie roszczenie o odszkodowanie względem KOWR w zakresie *damnum emergens* i *lucrum cessans*⁴⁷. W naszej opinii, jest to sytuacja niewystarczająco uregulowana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, który nie przedstawia szczególnego rozwiązania na wypadek sytuacji wystąpienia szkody po stronie użytkownika wieczystego, spowodowanej zamierzonym bądź nie postępowaniem KOWR na tle przytoczonych przepisów art. 8 ust. 1–3. Obecny kształt przepisów narusza prawa użytkowników nieruchomości rolnych, ograniczając ich dostęp do wolnego rynku. Problem ten można, naszym zdaniem, rozwiązać na wiele sposobów, wśród których najbardziej uzasadnionymi wydają się: (i) wydłużenie okresu, w którym wygasają umowy, (ii) likwidacja mechanizmu wygaszającego umowy użytkowników nieruchomości nabytych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, (iii) ustalenie, że do wygaśnięcia umów może dojść jedynie na wniosek KOWR za odpowiednim wynagrodzeniem lub po upływie bardziej znacznego czasu, np. 3 lat, lub (iv) ustanowienie mechanizmu uzyskiwania odszkodowań wpisanego wprost w treści ustawy o ustroju rolnym tak, aby można było uniknąć daleko posuniętej wykładni przepisów Kodeksu cywilnego, by móc chronić uczestników obrotu gospodarczego. Takie odszkodowanie można

⁴⁷ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 359, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2012 r., III CSK 228/11, LEX nr 1250570.

by także uzależnić od przyporządkowania winy za niezawarcie nowej umowy Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa.

Niepraktyczność przepisów może uwidocznić się także w inny sposób – przez niezwykle nieregularną i niejasną regulację terminu na zawiadomienie KOWR o nabyciu nieruchomości w trybie art. 3 i 4 u.k.u.r. Regulacja ta wystawiona została na uzasadnioną krytykę przedstawicieli doktryny⁴⁸. Jak wskazuje profesor T. Czech, w wielu przypadkach ustalenie momentu, od którego należy rozpocząć upływ terminu na zawiadomienie KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej, może przysporzyć problemów, a ustalenie zasady ogólnej wyznaczania takiego terminu jest niemożliwe⁴⁹. Wynika to z odesłania w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do regulacji Kodeksu cywilnego dotyczących wykonywania prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 598 k.c. w związku z art. 4 ust. 5 u.k.u.r. nabywca nieruchomości powinien dokonać zawiadomienia KOWR niezwłocznie, co w praktyce oznacza kilka dni roboczych od daty zawarcia umowy⁵⁰. Jednakże, zważając na różnorodność sposobów nabycia nieruchomości rolnej, wspomniana już trudność dotyczy wyznaczania daty, od której należy liczyć bieg terminu. W doktrynie wskazuje się np. na różnicę, w sytuacji gdy podstawą nabycia nieruchomości rolnej jest umowa i termin należy liczyć od dnia jej zawarcia. Z kolei inaczej liczony jest termin w przypadku, gdy nabycie prawa następuje pod warunkiem konstytutywnego wpisu w księdze wieczystej. Wówczas za logiczne uznaje się liczenie terminu od dnia doręczenia nabywcy nieruchomości zawiadomienia o wpisie⁵¹. Tak ukształtowane przepisy powodują brak intuicyjności i zrozumiałości w procedurze wyznaczania terminu na doręczenie zawiadomienia do KOWR o nabyciu nieruchomości rolnej. Stąd też naszym postulatem jest takie formułowanie przepisów dotyczących terminów w ustawie stanowiącej podstawę polskiego ustroju rolnego, by był to termin stały w odniesieniu do jak najszerszego i najbardziej uniwersalnego katalogu przypadków. Ewentualnie proponujemy, by terminy te były opisane w formie konkretnego katalogu przypadków ujętych bezpośrednio w ustawie.

Ostatnim zagadnieniem, które budzi wątpliwości w zakresie legislacji prowadzonej za pośrednictwem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest mechanizm wprowadzony przepisem art. 9 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. Ustawodawca ustalił w nim, że

⁴⁸ K. Maj, *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2, s. 87–88; P. Wojciechowski, (w:) P. Popradowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 471 i n.

⁴⁹ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, art. 4.

⁵⁰ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 305–306; P. Błajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 312–314.

⁵¹ J. Bieluk, *Ustawa...*, s. 312–313; W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 31.

zbycie albo oddanie w posiadanie nieruchomości bez zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka, o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., jest nieważne, jako dokonane na podstawie czynności prawnej niezgodnej z przepisami ustawy. Tu nasuwa się pytanie natury doktrynalnej. Objęcie w posiadanie jest z definicji czynnością faktyczną, a więc nie sposób jest objąć je sankcją nieważności⁵². Ustawodawca w tym przypadku dobrał nieodpowiednią metodę do rozwiązywania problemu, jakim jest faktyczne oddawanie posiadania nieruchomości rolnej z pominięciem prawnego usankcjonowania takiego stanu rzeczy. Jest to oczywisty błąd natury merytorycznej i z tego powodu przepis ten powinien zostać zmodyfikowany tak, by przepis dotyczący nieważności *ex lege* nie odnosił się do czynności, które wymykają się z zakresu regulacji prawnych.

6. REDAKCJA USTAWY

Każdy, kto zapoznał się z regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zrozumie, że redakcja tej ustawy wymaga „zracjonalizowania”. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego korzysta z prawie każdej formy przepisu przewidzianej przez zasady techniki prawodawczej – artykuły, ustępy, punkty, litery. Proponujemy uporządkowanie przepisów według tematyki, by ich chronologia ułatwiała zrozumienie zawartych w niej regulacji. Należałoby przereklamować słowniczek i wprowadzić do niego wszystkie definiowane w ustawie terminy. Jakość legislacyjną ustawy poprawiłoby wyodrębnienie art. 2a ust. 4 (zgoda dyrektora KOWR na nabycie nieruchomości przez nie-rolnika) i przeniesienie go do odrębnego artykułu dla większej przejrzystości. T. Czech podsumowuje redakcję art. 2a u.k.u.r., określającego warunki nabycia nieruchomości przez rolników indywidualnych i inne podmioty, jako „niezmiernie chaotyczną, bez zachowania porządku merytorycznego”⁵³. Należałoby również rozbić wyłączenia podmiotowe (pkt 1 lit. a–m) i przedmiotowe (pkt 2–9) w ramach art. 2b ust. 4 na dwa odrębne artykuły. Syntetyczne ujęcie podstawowych kwestii pozwoli nie tylko na uniknięcie wątpliwości pomiędzy uczestnikami obrotu, ale też będzie ważne dla wszystkich organów stosujących prawo dotyczące obrotu ziemią rolną.

Nieracjonalne wydaje się przy tym obecne rozwiązanie ustawodawcy, w którym określił on prawa i obowiązki rolnika indywidualnego we fragmencie ustawy znajdującym się jeszcze przed miejscem, gdzie ustanowiono jego definicję. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2022 r., I OSK 1677/21, wskazał, że

⁵² D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa ...*, komentarz do art. 9.

⁵³ T. Czech, *Kształtowanie ustroju...*, komentarz do art. 2(a).

„celem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest co do zasady nakaz zbywania nieruchomości rolnej w pierwszej kolejności rolnikom indywidualnym, nie zaś zbywania publicznej ziemi rolnej temu, kto zaoferuje najwyższą cenę”. Jeśli Naczelny Sąd Administracyjny uznaje to za jeden z podstawowych celów ustawy, ciężko zrozumieć, dlaczego definicja rolnika indywidualnego znajduje się dopiero w art. 6, podczas gdy jego prawa i obowiązki znajdują się dużo wcześniej, tj. w art. 2a, 4 i 5.

Dobrze zobrazuje to praktyczny przykład: obywatel zainteresowany nabyciem nieruchomości rolnej postanowi samodzielnie sprawdzić stan prawny i ryzyka związane z transakcją. Otwierając treść ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w przeglądarce, definicję rolnika indywidualnego znajdzie dopiero na 29 stronie (z 37 stron) tekstu opublikowanego w Internetowym Systemie Aktów Prawnych Kancelarii Sejmu⁵⁴. W konsekwencji trudno sobie wyobrazić, ażeby był w stanie bezproblemowo sam ocenić ryzyka dotyczące zbycia lub nabycia nieruchomości. W konsekwencji będzie on zmuszony poszukiwać pomocy prawnej. Często też jego sytuacja może okazać się niejasna dla notariusza, który będzie odpowiedzialny za objęcie takiej transakcji aktem notarialnym i jednocześnie obarczenie siebie odpowiedzialnością za legalność takiej czynności. Dlatego też przesłanki przedmiotowe i podmiotowe konstytuujące rolnika indywidualnego powinny być zawarte w słowniczku art. 2 u.k.u.r.

Istotne wydaje się również postawienie w tym miejscu wyraźnego znaku zapytania, czy wspomniany przepis odpowiada zaleceniom stawianym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁵. Już w § 3 ww. rozporządzenia czytamy, że: „Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków”, czy też: „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Obecne brzmienie art. 2a ust. 3 u.k.u.r. jest daleko od tego standardu, ponieważ regulując zasadę nabywania nieruchomości rolnej przez rolnika indywidualnego, wymienia łącznie aż dwadzieścia pięć wyjątków. Ponadto wyjątki w art. 2a u.k.u.r. są rozpatrywane o tyle, o ile w ogóle mówimy o nieruchomości rolnej, a one także, zgodnie z art. 1a, podlegają wielu wyjątkom⁵⁶. Dochodzi zatem do kaskadowego ujęcia systemu wyjątków, w którym musimy się zastanowić, jaka jest sytuacja nieruchomości o powierzchni 0,28 ha zbywanej teściowej w ciągu 4 lat

⁵⁴ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030640592/U/D20030592Lj.pdf> (dostęp: 13.05.2024 r.).

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

⁵⁶ Więcej na temat wielowarstwowej reglamentacji zob. P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I*, „Rejent” 2019, nr 11, s. 9–66.

od jej nabycia, a jaka nieruchomości sąsiedniej, o tym samym klasoużytku zbywana koledze w ciągu 16 lat od jej nabycia. Oba te *prima facie* kazuistyczne przypadki będą wymagać od potencjalnego sprzedawcy dokładnej i uważnej lektury ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W doktrynie podkreślone zostało, że § 3 działa w celu zwiększania „czytelności systemu prawa i ułatwienia wyszukiwania odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje daną kwestię”⁵⁷. W naszej ocenie art. 2a u.k.u.r. nie realizuje standardu czytelności prawa ze względu na swoją obfitość i metodę tworzenia długiego szeregu sytuacji wyjątkowych. W konsekwencji odczytanie kluczowej dla całej ustawy normy wymaga czasu, dokładności i – jak wskazano w niniejszym artykule – nadal pozostaje niejasne.

7. PODSUMOWANIE

Niniejszy artykuł nie powstał z zamiarem wyliczenia wszelkich mankamentów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, lecz z chęci wskazania poszczególnych problemów – tak teoretycznych, jak i praktycznych – z jakimi zmagają się głównie adresaci owej ustawy. Naszym celem było przede wszystkim podkreślenie tych zagadnień, które pozostawiają pole do usprawnień. Propozycje zawarte w artykule mają charakter sugestii i wskazówek dotyczących możliwych dyrektyw rozwoju prawa rolnego w Polsce.

Nie zmienia to faktu, że użytki rolne w Polsce zajmują obszar 18 418 tys. ha, co stanowi 58% powierzchni kraju⁵⁸. Spośród tych gruntów znaczna ich część podlega regulacjom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dlatego nie sposób zignorować tego, jak nieocenione znaczenie dla polskiej gospodarki mają te przepisy. Kluczowa ich rola przejawia się w wielu sytuacjach praktycznych, gdzie jednak często zawodzą i tym artykułem chcieliśmy zbiorczo wykazać, na których polach te problemy są szczególnie uwidocznione.

Niezmienna pozostaje więc także teza ze wstępu tego artykułu: ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest ustawą napisaną w pośpiechu, nieprzystosowaną do zmieniających się realiów polskiego i europejskiego rynku. Jest pełna przepisów, co do których istnieją poważne wątpliwości dotyczące ich zgodności z Konstytucją RP oraz prawem europejskim. Te niespójności systemu prawnego stanowią zatem znaczne zagrożenie dla całego obrotu gospodarczego, w którym biorą udział nie tylko lokalni rolnicy.

⁵⁷ G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, (w:) *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, załącznik.

⁵⁸ <https://www.fdpa.org.pl/sposoby-rolniczego-uzytowania-a-stan-bioroznorodnosci> (dostęp: 20.05.2024 r.).

Z tego względu chcielibyśmy wyrazić poparcie dla podjęcia prac nad przygotowaniem zupełnie nowej ustawy, która mogłaby stanowić fundament polskiego ustroju rolnego, zastępując tym samym ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego.

Mamy nadzieję, że nowa ustawa, tworzona w bardziej przemyślanym procesie legislacyjnym, uniknie wad obecnie dotykających współczesne ustawodawstwo w tej dziedzinie. Nowo napisane prawo powinno skutecznie rozwiązać problemy, z którymi borykają się współcześni uczestnicy obrotu gospodarczego, których nieruchomości podlegają regulacjom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Powinno również zdecydowanie usprawnić funkcjonowanie rynku nieruchomości rolnych, których nabycie nie łączyłoby się z wieloma decyzjami KOWR, których ostateczny kształt nierzadko trudno przewidzieć, oraz z ograniczeniami, które sprawiają, że nabycie nieruchomości nie jest cennym zasobem w majątku, lecz czasem staje się obciążeniem w prowadzonej działalności.

Pozostaje liczyć na to, że nowe przepisy będą bardziej przejrzyste, spójne i dostosowane do realiów zarówno polskiego, jak i europejskiego rynku rolnego. Powinno się tak stać zarówno w przypadku zauważenia przez ustawodawcę zagadnień podniesionych w tym artykule, jak i ograniczeń wynikających z niejasnej polityki KOWR w zakresie wyrażania zgody na zbycie nieruchomości rolnej. Jest to też szczególnie ważne w kontekście przysługującego KOWR prawa pierwokupu nieruchomości, a także akcji spółek kapitałowych (lub dominujących), będących właścicielem (bezpośrednio lub pośrednio) nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha. Autorzy niniejszego artykułu są również świadomi, że dotyczy to także wielu innych zagadnień, w których legislacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stawała się uciążliwa w stosowaniu. Wierzymy, że przyszłość prawa rolnego jest możliwa do ukształtowania w sposób zarówno korzystny dla rolnictwa, jak i jednocześnie nierestrykcyjny dla obrotu ziemią.

REFERENCES

- Bender P., *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, cz. I, „Rejent” 2019, nr 11
- Bieranowski A., *Uwagi o błędnym dekodowaniu zakazu zbywania własności nieruchomości rolnej*, „Rejent” 2019, nr 8
- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024
- Blajer P., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2024
- Fortuński W., Kupis M., *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2024
- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2013

- Łobos-Kotowska D.J., Stańko M., (w:) D.J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LEX/el. 2023
- Maj K., *Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2019, nr 2
- Osajda K. (red. serii), Popardowski P. (red. tomu), (w:) *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Legalis/el. 2023
- Rychter R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2019
- Stepaniuk M., Śledź K., *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, Legalis/el. 2023
- Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, (w:) *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016
- Wojciechowski P., (w:) P. Popradowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Legalis/el. 2021
- Wojciechowski P., (w:) P. Popradowski (red.), *Prawo rolne. Komentarz*, Warszawa 2021

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL
Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska
e-mail: katarzyna.czerwinska-koral@us.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9079-5297

EKONOMIA WSPÓLDZIELENIA W INSTYTUCJACH PRAWA ROLNEGO

SHARING ECONOMY IN AGRICULTURAL LAW INSTITUTIONS

ABSTRACT The article is devoted to the issue of sharing economy in agricultural law. The aim of the article is to try to answer the question whether Polish agricultural law includes legal institutions that fit into the sharing economy system. The article first analyzes the literature in the field of economics and law. Additionally, it analyzes agricultural legal regulations on this topic. After conducting the analysis, the author concluded that in agricultural law regulations one can find examples of legal institutions that fit into the broad concept of the sharing economy and implement its assumptions.

In the first part, the author defined the sharing economy and distinguished its features. In the second part, the author characterized the legal provisions corresponding to the sharing economy in agricultural law. Next, she briefly characterized the legal institutions that corresponded to the features of that economy.

The originality of the article lies in the fact that for the first time in the literature, the topic of sharing in agriculture has been discussed in legal terms.

KEYWORDS: co-sharing, sharing economy, agriculture, leasing, lending, machinery rings, cooperatives, producers, producer groups

SŁOWA KLUCZOWE: współdzielenie, *sharing economy*, rolnictwo, dzierżawa, użyczenie, kółka rolnicze, spółdzielnie, producenci, grupy producentów

WSTĘP

Ekonomia społeczna odróżnia się od pozostałych rodzajów działalności ekonomicznej powiązaniem z wartościami moralnymi i społecznymi. Oparta jest m.in. na wartościach partycypacji i solidarności oraz łączy się z koncepcją zrównoważonego

rozwoju¹. Pojęcie „ekonomia społeczna” jest pojemne i szerokie. W ramach ekonomii społecznej wymienia się: ekonomię współdzielenia, ekonomię współpracy, *sharing economy*, *collaborative economy*, a także *gig economy*, *on-demand economy*, *peer economy*².

W języku polskim pojęcie *sharing economy* funkcjonuje jako ekonomia współdzielenia lub ekonomia współpracy. Wymienione określenia funkcjonują równolegle i często są traktowane jako synonimy – tak też będzie w niniejszym artykule.

Celem artykułu jest przeniesienie rozważań dotyczących ekonomii współdzielenia na dziedzinę prawa rolnego, a następnie diagnoza, czy wśród instytucji prawnych istnieją takie, które pozwolą zastosować ideę ekonomii współdzielenia w rolnictwie.

W literaturze prawa rolnego brak dotychczas rozważań na temat ekonomii współdzielenia w prawie rolnym. Wartością zaś tego artykułu jest to, że po raz pierwszy w literaturze prawniczej dokonano analizy przykładów instytucji prawnych, które wpisują się w sferę ekonomii współdzielenia w ramach prawa rolnego.

EKONOMIA WSPÓŁDZIELENIA – DEFINICJA, CECHY, ZALETY

Ekonomia współdzielenia stawia w centrum dostęp do danego dobra bez konieczności jego posiadania³, przy czym ekonomiści – mówiąc o posiadaniu – mają na myśli formy władania dobrem na podstawie prawa własności⁴. Akt dzielenia się to czynność polegająca na udostępnianiu posiadanych przez nas zasobów innym, a także na przyjmowaniu przez nas samych zasobów niebędących naszą własnością⁵. Innymi słowy, ekonomia współdzielenia zakłada m.in. wspólne użytkowanie

¹ A. Lewandowska, *Ekonomia społeczna i sharing economy w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2019, nr 4, s. 8.

² G. Petropoulos, *An Economic Review of Collaborative Economy*, „Policy Contribution Issue” 2017, nr 5, s. 2; J. Morgan, *Why The Collaborative Economy Is Changing Everything*, „Forbes” 16.10.2014 (dostęp: 5.05.2024 r.).

³ R. Belk, *You Are What You Can Access, Sharing and Collaborative Consumption Online*, „Journal of Business Research” 2014, Vol. 67, No 8; L. Ozanne, P. Ballantine, *Sharing as a form of Anti-consumption? An Examination of Toy Library Users*, „Journal of Consumer Behaviour” 2010, Vol. 9; C. Lamberton, R. Rose, *When is Our Better Than Mine?*, „Journal Marketing” 2012, Vol. 76, No 4; F. Bardhi, G. Eckhardt, *Access-Based Consumption, The Case of Car Sharing*, „Journal of Consumer Research” 2012, Vol. 39, No 4.

⁴ Chodzi tu zarówno o prawo własności, jak i uprawnienia właścicielskie wynikające z posiadanych udziałów lub akcji w spółkach.

⁵ R. Belk, *You Are What You Can Access...*, s. 126.

dóbr w myśl zasad: „po co posiadać na własność, skoro można używać”, „dziel się, nie kupuj”, „im więcej się dzielisz – tym więcej masz”, „nie zadłużaj się, by posiadać” czy „dostęp jest ważniejszy niż posiadanie”. Taki rodzaj „obrotu” nie opiera się na zasadach rynkowego konkurowania, lecz zakłada współpracę w różnych obszarach, takich jak wspólne użytkowanie, własność wspólnotowa, dostęp do *know-how*, współwynajem, handel wymienny (również praca za pracę), kultura darów, współdzielenie czy współdzierzawienie dóbr, a nawet udzielanie pożyczek czy finansowanie inwestycji. Zasadniczym celem takiego modelu gospodarowania jest odejście od przenoszenia prawa własności, a mimo to uzyskiwanie prawa dostępu do danego towaru czy usługi w momencie rzeczywistej potrzeby skorzystania z „oferty”. Inaczej – w gospodarce współdzielenia użytkownik płaci tylko za korzyści z tytułu użytkowania produktu bez konieczności posiadania go na własność⁶.

Dokonuje się różnych podziałów *sharing economy*.

Szeroko ujmując, współdzielenie obejmuje wypożyczanie, wynajem, dzielenie się, korzystanie z różnorodnych dóbr, a także korzystanie z zasobów⁷. Można wyróżnić cztery główne kategorie, które obejmuje gospodarka współdzielenia. Są to: 1) recyrkulacja towarów, 2) zwiększenie wykorzystania aktywów trwałych, 3) wymiana usług, 4) udostępnianie aktywów produkcyjnych⁸. Na bazie analizy roli konsumentów i dostawców zasobów oraz sposobów dostarczania/konsumowania zasobów w literaturze ekonomii można spotkać podział ekonomii współdzielenia na współdzieloną konsumpcję, produkcję i finansowanie⁹.

Wskazuje się na następujące cechy ekonomii współdzielenia:

- 1) działanie non-profit lub ewentualnie po symbolicznej cenie;
- 2) strony transakcji (danej społeczności) dokonują jej w większości przypadków bezpośrednio między sobą, co oznacza brak instytucji pośredniczących;
- 3) opieranie się na zaufaniu. Najważniejsza jest wiarygodność obu stron transakcji, gdyż nie ma formalnych regulacji i unormowań w sferze gospodarki współdzielenia;
- 4) zmiana filozofii działania uczestników ekonomii współdzielenia i odejście jej uczestników od własności ku używaniu oraz korzystaniu;

⁶ B. Sztokfisz, *Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6, s. 96.

⁷ W. Musiał, *Użyczenie jako alternatywa dla dzierżawy ziemi rolniczej*, „Wieś i Rolnictwo” 2020, nr 2, s. 83.

⁸ J. Schor, *Deabting the Sharing Economy*, 2014, <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy> (dostęp: 5.05.2024 r.).

⁹ M. Poniatowska-Jaksch, R. Sobiecki (red.), *Sharing economy (gospodarka współdzielenia)*, Warszawa 2016, s. 33–36.

- 5) chęć współpracy pomiędzy jej uczestnikami, dzielenie się posiadanym zasobem, rozumianym jako pewnego rodzaju dobro, oraz jego wymianą w celu zwiększenia efektywności jego wykorzystania¹⁰;
- 6) podejmowane działania są próbą połączenia gospodarowania z budowaniem więzi społecznych, których zasadniczym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego oraz socjalnego podmiotów indywidualnych¹¹.

Należy wskazać na zalety zastosowania ekonomii współdzielenia:

- 1) możliwość wykorzystania niezagospodarowanych zasobów, co stwarza możliwość dodatkowego dochodu. Taki mechanizm pozwala stronom danej „transakcji” (członkom określonej społeczności) na skorzystanie z zasobów, które w żaden inny sposób nie byłyby tym współuczestnikom dostępne, co w praktyce oznacza swobodny dostęp do zasobów posiadanych przez innych;
- 2) niższe ceny transakcyjne, realne oszczędności wydatkowe, maksymalizacja wydajności oraz zwielokrotnienie potencjału uczestników tych procesów; oszczędność;
- 3) wygoda, szybkość reakcji, elastyczność i swoboda dostępu;
- 4) *sharing economy* jest pewnego rodzaju motywatorem do podejmowania nowych działań, aktywności, a poprzez to pobudza kreatywność i innowacyjność;
- 5) angażowanie się stron transakcji, gdyż użytkownicy danego dobra dają coś od siebie i oczekują na wzajemność;
- 6) budowanie lokalnych społeczności, dostęp do wiedzy i sprawdzonych praktycznych rozwiązań czy poczucie przynależności do ważnego ruchu społecznego;
- 7) zmniejsza się negatywny wpływ na środowisko naturalne, co oznacza wsparcie idei zrównoważonego rozwoju środowiska. Przez współdzielenie zasobów zmniejsza się produkcja, a więc zużycie materiałów i surowców, ponadto mniejsza jest też emisja zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych. Ograniczane jest także zapotrzebowanie na energię. Dodatkowo, zmniejsza się liczba wyrzucanych produktów, co prowadzi do mniejszych kosztów utylizacji.

¹⁰ T. Paczkowski, A. Kamela, M. Szyl, *Ekonomia współdzielenia (sharing economy) – narodziny nowego systemu ekonomicznego? Przyszłość szanse i zagrożenia*, (w:) E. Gruszevska (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. Tom 4. Teoria i praktyka*, Białystok 2020, s. 69–70.

¹¹ P. Masiukiewicz, *Sharing economy – alternatywa czy szansa dla banków*, „Bank” 2019, nr 3, s. 9, 17; A. Lewandowska, *Ekonomia społeczna i sharing economy...*, s. 10; T. Paczkowski, A. Kamela, M. Szyl, *Ekonomia współdzielenia (sharing economy) – narodziny nowego systemu ekonomicznego? Przyszłość szanse i zagrożenia*, (w:) E. Gruszevska (red.), *Współczesne...*, s. 69–70.

Dzięki opisywanym zmianom w gospodarowaniu niewykorzystanymi zasobami pojawia się zjawisko spadku produkcji, bez umniejszenia społecznego bogactwa¹².

ODSTĄPIENIE OD ZASADY PRAWA WŁASNOŚCI W GOSPODARSTWIE ROLNYM

Aby zastanawiać się nad możliwością zastosowania gospodarki współdzielenia w prawie rolnym, konieczne jest ustalenie, czy możliwe jest odejście od pojęcia własności gospodarstwa rolnego¹³. Skoro gospodarka współdzielenia zakłada odejście od przywiązania się do własności jako tytułu prawnego dóbr, zasadne jest pytanie o tytuł prawny do składników gospodarstwa rolnego. W tym zakresie od lat toczyła się dyskusja i ukształtowało się kilka poglądów. Przed wejściem w życie Kodeksu cywilnego¹⁴ opowiadano się za tzw. teorią ziemiocentryzmu, zakładającą konstytutywny charakter własności nieruchomości rolnej dla bytu gospodarstwa rolnego¹⁵. Z przepisu art. 55³ k.c. nie wynika jednoznacznie, czy gospodarstwo rolne musi być zorganizowane na gruntach należących do osoby prowadzącej to gospodarstwo¹⁶. Na tym tle pojawiły się w doktrynie różne opinie. Za tym, aby w definicji gospodarstwa rolnego przyjąć kryterium własnościowe, wydają opowiadać się M. Ptaszyk oraz

¹² T. Paczkowski, A. Kamela, M. Szył, *Ekonomia współdzielenia (sharing economy) – narodziny nowego systemu ekonomicznego? Przyszłość szanse i zagrożenia*, (w:) E. Gruszewska (red.), *Współczesne...*, s. 67. W. Zysk, *Wolny handel a ekonomia współdzielenia. W kierunku nowego systemu gospodarowania*, „*Ekonomia XXI Wieku*” 2016, nr 11, s. 40, 44; B. Sztokfisz, *Gospodarka współdzielenia...*, s. 96; W. Musiał, *Użyczenie jako alternatywa...*, s. 83.

¹³ Z badań ujawnionych w literaturze ekonomicznej wynika, że najbardziej rozpowszechnioną formą posiadania składników gospodarstwa rolnego jest własność – por. np. K. Depo, M. Pecyna, *Wpływ form użytkowania maszyn na dochodowość gospodarstw rolnych*, (w:) M. Olszówka, K. Maciąg (red.), *Nauka w służbie przyrodzie – wybrane zagadnienia*, Lublin 2015, s. 154.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610); dalej: k.c.

¹⁵ Przemawiało za tym brzmienie ówczesnie obowiązujących przepisów, zwłaszcza rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia własności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 45, poz. 304). W definicji zawartej w § 2 wymienionego rozporządzenia kryterium własnościowe było wyrażone wprost; por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 1036/99, LEX nr 51799.

¹⁶ D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 22; R. Budzinowski, *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, (w:) A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 49–50.

Z. Radwański¹⁷. Odmienne stanowisko zajmuje natomiast R. Budzinowski, w którego przekonaniu gospodarstwo rolne nie jest w art. 55³ k.c. traktowane jako jednostka własnościowa, bowiem w definicji tej nie przesądza się tytułu władania gruntami i innymi składnikami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. Gospodarstwo rolne może być zorganizowane na nieruchomościach (rolnych) tak stanowiących własność osoby je prowadzącej, jak i będących np. przedmiotem dzierżawy¹⁸.

Współcześnie w większości uznaje się, że gospodarstwo rolne może także funkcjonować na podstawie składników, w stosunku do których prowadzącemu nie przysługuje tytuł właścicielski, i uznaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby do katalogu składników gospodarstwa rolnego zaliczyć inne – poza własnością – prawa rzeczowe i obligacyjne do nieruchomości, a nawet posiadanie (także zależne oraz samoistne bez tytułu prawnego)¹⁹. W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić prawa na dobrach niematerialnych, wierzytelności i rzeczy będące przedmiotem własności i inne prawa rzeczowe i prawa obligacyjne (najem, dzierżawa, użyczenie, leasing itd.)²⁰.

INSTYTUCJE PRAWNE SHARING ECONOMY W PRAWIE ROLNYM – PRZYKŁADY

Biorąc pod uwagę współczesne poglądy o możliwym różnym tytule prawnym do składników gospodarstwa rolnego, nic nie stoi na przeszkodzie, aby dostrzec elementy gospodarki współdzielenia w prawie rolnym. Co więcej, instytucje odpowiadające ekonomii współdzielenia w prawie rolnym można skategoryzować. Po pierwsze, można wyróżnić przykłady regulacji zarówno tradycyjnych, jak i nowoczesnych – bardziej podążających za nowymi trendami w ekonomii. Po drugie, da

¹⁷ M. Ptaszyk, *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7; Z. Radwański, *Prawo cywilne*, Warszawa 2003, s. 117.

¹⁸ R. Budzinowski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3, s. 61 i 62; *tenże*, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 88, oraz J. Górecki, *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu*, „Rejent” 2003, nr 4, s. 52; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 1029.

¹⁹ E. Niezbecka, (w:) A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 28; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 80. W orzecznictwie np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2000 r., III CKN 1387/00, LEX nr 533904; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 marca 2009 r., I SA/OI 481/08, LEX nr 509010.

²⁰ E. Gniewek, *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998, s. 27–28; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne...*, s. 1030; tak też – co do inwentarza J. Górecki, *Gospodarstwo rolne...*, s. 52.

się wyróżnić regulacje dotyczące współpracy rolników na różnym poziomie, w zakresie produkcji rolnej oraz w zakresie marketingu i handlu. Po trzecie, można dokonać podziału na współpracę na podstawie wspólności praw, umów dotyczących korzystania z rzeczy i organizowania się.

Rozwijając ostatni z wymienionych rodzaj kategorii, wypada rozpocząć od instytucji prawnorolnych z zakresu *sharing economy* opartych o wspólność praw. Przykładem wspólności praw może być: współdzierzawa²¹, współnajem²², współleasing, współużytkowanie albo inne wspólne prawo pozwalające na korzystanie z rzeczy (współkorzystanie na podstawie umowy nienazwanej)²³. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia, gdy dla korzyści wynikających z gospodarki współdzielenia rolnicy decydują się na wspólne prowadzenie gospodarstwa rolnego, czy to w całości czy tylko w pewnym zakresie, np. wspólny najem przestrzeni czy zawarcie umowy leasingu maszyn rolniczych. Wówczas mamy do czynienia ze wspólnymi prawami. Jest to wspólność praw wynikających ze stosunku zobowiązaniowego, z praw ograniczonych rzeczowych²⁴, prawa użytkowania wieczystego, czy wreszcie zupełnie inne prawo (uprawnienie) uzyskane przez kilka osób na podstawie konkretnego przepisu prawa.

Polskie ustawodawstwo cywilne nie zawiera przepisów o wspólności praw, na których tle przepisy o współwłasności regulowałyby jedynie jeden szczególny wypadek takiej wspólności (art. 195 i n. k.c.). Niejednokrotnie posługuje się natomiast techniką odesłania do przepisów o współwłasności, a poza tym, gdy występuje wspólność innego prawa aniżeli prawo własności, a takiego odesłania brak. Zachodzi zatem konieczność szczegółowego uregulowania zasad współpracy (współdzielenia) w umowie łączącej strony, a w przypadku braku takiej regulacji jest możliwość stosowania do tej wspólności przepisów o współwłasności w drodze analogii²⁵.

Drugi typ instytucji prawnych w prawie rolnym, które mogą być odpowiedzią na gospodarkę współdzielenia w rolnictwie, to szczególnie rodzaj umów dotyczących udostępniania korzystania z rzeczy, zwłaszcza gruntu rolnego.

²¹ K. Zadkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2015.

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 2014 r., I ACa 514/14, Legalis.

²³ Np. umowa, której przedmiotem jest korzystanie z pojazdu wraz z operatorem (kierowcą), nosi cechy umowy mieszanej (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 czerwca 2009 r., V ACa 128/09, Legalis).

²⁴ Prawo użytkowania z art. 252 k.c. może przysługiwać kilku osobom (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 1982 r., II UR 7/82, Legalis).

²⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1973 r., III CRN 424/72, OSNC 1974, nr 1, poz. 14; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 1978 r., I CR 57/78, OSP 1979, nr 9, poz. 163; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 1980 r., III CZP 11/80, OSNC 1980, poz. 139.

Zgodnie z art. 708 k.c. przepisy działu II dotyczącego dzierżawy stosuje się odpowiednio w wypadku, gdy osoba biorąca nieruchomość rolną do używania i pobierania pożytków nie jest obowiązana do uiszczania czynszu, lecz tylko do ponoszenia podatków i innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem gruntu. Na podstawie tej umowy dochodzi do oddania nieruchomości rolnej do używania i pobierania pożytków w zamian za ponoszenie ciężarów związanych z własnością lub posiadaniem. Odpłatność tej umowy polega na korzyści finansowej, jaką odnosi osoba oddająca nieruchomość rolną do używania, polegającej na zwolnieniu z obowiązku ponoszenia świadczeń publicznoprawnych. Nie jest to umowa dzierżawy. W doktrynie stosunek prawny powstały w oparciu o taką umowę nazywany jest beczynszowym używaniem nieruchomości lub beczynszowym użytkowaniem nieruchomości²⁶. Regulacja art. 708 k.c. ma zastosowanie tylko w przypadku beczynszowego używania nieruchomości rolnej, a nie innego przedmiotu. W odniesieniu do innych przedmiotów umowa o beczynszowe używanie jest umową nienazwaną, do której przepisy o dzierżawie nie mogą być stosowane odpowiednio (z mocy art. 708 k.c.), a co najwyżej w drodze analogii²⁷.

Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy (art. 710 k.c.). Zwyczajowo użyczenie w rolnictwie i w gospodarstwach rolnych polegało na doraźnym oddaniu sąsiadowi w użytkowanie potrzebnego narzędzia rolniczego, rzadziej maszyny lub konia, do pracy w polu czy do zaprzęgu. Użyczający nie otrzymywał z tego tytułu zapłaty, lecz mógł liczyć warunkowo na wzajemność otrzymania określonego dobra (rzeczy), na różne formy pomocy lub na podtrzymanie, czy też poprawę stosunków sąsiedzkich²⁸. Użyczenie nieruchomości rolnych nadal jest stosowane i choć użyczający nie otrzymuje żadnej finansowej rekompensaty, to uzyskuje korzyść w postaci braku utraty nieruchomości, braku pozostawienia tego gruntu bez użytkowania. Zarazem właściciel nie ponosi kosztów z tytułu posiadania gruntu. Biorący w użyczenie zaś odnosi korzyści w postaci taniego uzyskania gruntu do korzystania (uprawy).

Użyczenie może również dotyczyć ruchomości w postaci drobnych narzędzi i zestawów uprawnych (sąsiedzkie użyczenie).

²⁶ A. Lichorowicz, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, nb 118, s. 252; ostatnio A. Suchoń, (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088*, Legalis/el. 2016, art. 708 k.c., nb 1; A. Lichorowicz, P. Blajer, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 255–256.

²⁷ G. Matusik, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, Legalis/el. 2024.

²⁸ W. Musiał, *Użyczenie jako alternatywa...*, s. 83.

Kolejny rodzaj instytucji prawnorolnych w ekonomii współdzielenia stanowią wspólnie zorganizowanie się, tworzenie różnych wspólnot i grup współpracy.

Pierwszym przykładem może być wspólne działanie na zasadzie spółki prawa cywilnego. Zgodnie z art. 860 § 1 k.c. przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów. Takim celem może być prowadzenie gospodarstwa rolnego albo jakiegoś przedsięwzięcia w ramach prowadzenia gospodarstwa rolnego (np. utwardzenie drogi dojazdowej do pola). Wspólność celu w spółce prawa cywilnego oznacza, że ma on być podzielany (umówiony) przez wszystkich wspólników, to jest wszyscy wspólnicy mają zobowiązać się dążyć do tego samego celu²⁹. Przepisy dotyczące spółki cywilnej mogą mieć zastosowanie również do wspólnego zakupu specjalistycznych narzędzi, maszyn rolniczych, nawozów i środków ochrony roślin, które następnie będą służyć do wspólnego użytku.

Drugim przykładem może być podjęcie wspólnych działań mających na celu łączenie się rolników poprzez utworzenie spółdzielni. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze³⁰ spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Przedmiotem działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków (art. 138 ustawy – Prawo spółdzielcze). Wyróżnia się spółdzielnie rolników i związki spółdzielni rolników działających na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 października 2018 r. o spółdzielniach rolników³¹ (art. 2 i 9). Spółdzielnia jest jednostką organizacyjną, kategorią społeczną opartą na przynależności do niej (członkostwie) pewnej grupy ludzi (szerzej – osób fizycznych lub prawnych). Jest to tym samym zrzeszenie osób, a nie forma składników majątkowych, będące formą ekspresji i społeczno-gospodarczej aktywności jednostek ludzkich; zrzeszenie spółdzielcze jest zawiązywane przez nie dla osiągnięcia określonego wspólnego celu. Ważną cechą będącą elementem definicji legalnej spółdzielni jest to, że jest to korporacja tworzona dla osiągnięcia określonego celu. Według uzasadnienia do projektu ustawy o spółdzielniach rolników ma ona służyć wzmocnieniu roli spółdzielczości w rolnictwie, tj. roli szerokiej kooperacji w zakresie wspólnego prowadzenia działalności rolniczej. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że różnice między spółdzielniami rolniczymi działającymi na

²⁹ A. Nowacki, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, Legalis/el. 2024.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 593.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 372.

podstawie przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze a spółdzielniami rolników mają polegać przede wszystkim na tym, że uregulowane w ustawie o spółdzielniach rolników spółdzielnie produkcji rolnej i spółdzielnie kółek rolniczych obejmują jedynie wybrany, względnie wąsko sprofilowany zakres działalności, zdefiniowany dla rolniczej spółdzielni produkcyjnej jako prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków, a dla spółdzielni kółek rolniczych jako świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego i, fakultatywnie, jako prowadzenie gospodarstwa rolnego. Regulacja w ustawie o spółdzielniach rolników ma natomiast szerzej traktować wspólnie prowadzoną działalność rolniczą i odnosić się do zacieśnienia kooperacji rolników także w zakresie koncentracji podaży, marketingu, działań optymalizujących koszty produkcji oraz działań zwiększających dochodowość rolnictwa. Spółdzielnie rolników mają być sposobem na wzmacnianie pozycji producentów rolnych na rynku oraz niwelowanie zagrożeń, jakie przynosi coraz bardziej wymagające otoczenie gospodarcze³².

Należy wskazać wreszcie na organizowanie się producentów w grupy producentów rolnych i ich związki. Jak wynika z art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie innych ustaw³³, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub dział specjalny produkcji rolnej, mogą organizować się w grupy producentów rolnych do realizacji co najmniej jednego celu spośród następujących:

- 1) dostosowanie produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych;
- 2) wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych;
- 3) optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów.

Grupy producentów rolnych mogą także realizować inne cele, w szczególności takie jak:

- 1) ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych;
- 2) rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych;

³² J. Bieluk, A. Doliwa, B. Jeżyńska, *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, Legalis/el. 2020.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1145.

- 3) organizowanie i ułatwianie wprowadzania innowacji;
- 4) prowadzenie procesu produkcyjnego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska naturalnego.

ZAKOŃCZENIE

Omówione zostały jedynie przykładowe instytucje prawnorolne, które wpisują się w obszar *sharing economy*. W praktyce występują jeszcze inne działania obejmujące różne sfery, które można zaliczyć do ekonomii współdzielenia, które są bardziej tradycyjne, jak chociażby pomoc wzajemna przy pracach polowych, np. zbiór owoców, pielęgnacja warzyw i przewóz (transport), sąsiedzka wymiana produktów rolnych (głównie ogrodniczych), pomoc w zakresie remontów i napraw, w tym w gospodarstwie rolnym (zagrodzie), współpraca w opiece nad ludźmi starymi, chorymi itp.³⁴. Jest to współpraca mniej zinstytucjonalizowana. Można zauważyć, że w praktyce pojawiają się na wzór francuski czy niemiecki wspólnoty maszynowe i inne tego typu wspólne przedsięwzięcia. Takie działania, choć nowoczesne, nie mają szczególnych podstaw prawnych i rolnicy zawierają wówczas umowy nienazwane.

Scharakteryzowane wyżej przykłady instytucji prawnych wpisują się w szeroką formułę ekonomii współdzielenia i odpowiadają jej założeniom. W szczególności są współpracą bezpośrednio między rolnikami, opierają się na wiarygodności, zaufaniu, zakładają odejście od wyłącznej własności w kierunku do jakiejś innej formy posiadania (współposiadania) i wreszcie, mają na celu: zwiększenie efektywności wykorzystania rzeczy, która jest dzielona, zmniejszenie kosztów produkcji rolnej, wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego oraz socjalnego podmiotów indywidualnych.

REFERENCES

- Bardhi F, Eckhardt G., *Access-Based Consumption, The Case of Car Sharing*, "Journal of Consumer Research" 2012, Vol. 39, No 4
- Belk R., *You Are What You Can Access, Sharing and Collaborative Consumption* Online, "Journal of Business Research" 2014, Vol. 67, No 8
- Bieluk J., Doliwa A., Jeżyńska B., *Ustawa o spółdzielniach rolników. Komentarz*, Legalis/el. 2020
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według Kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 3

³⁴ W. Musiał, *Użyczenie jako alternatywa...*, s. 83.

- Budzinowski R., *W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa*, (w:) A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012
- Depo K., Pecyna M., *Wpływ form użytkowania maszyn na dochodowość gospodarstw rolnych*, (w:) M. Olszówka, K. Maciąg (red.), *Nauka w służbie przyrodzie – wybrane zagadnienia*, Lublin 2015
- Gniewek E., *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, Wrocław 1998
- Górecki J., *Gospodarstwo rolne jako przedmiot zastawu*, „Rejent” 2003, nr 4
- Kokozska D., *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4
- Lamberton C., Rose R., *When is Our Better Than Mine?*, “Journal Marketing” 2012, Vol. 76, No 4
- Lewandowska A., *Ekonomia społeczna i sharing economy w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Transportu i Logistyki” 2019, nr 4
- Lichorowicz A., (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011
- Lichorowicz A., Blajer P., (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Łobos-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006
- Masiukiewicz P., *Sharing economy – alternatywa czy szansa dla banków*, „Bank” 2019, nr 3
- Matusik G., (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, Legalis/el. 2024
- Morgan J., *Why The Collaborative Economy Is Changing Everything*, “Forbes” 16.10.2014 (dostęp: 5.05.2024 r.)
- Musiał W., *Użyczenie jako alternatywa dla dzierżawy ziemi rolniczej*, „Więś i Rolnictwo” 2020, nr 2
- Niezbecka E., (w:) A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna*, Warszawa 2009
- Nowacki A., (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 32, Legalis/el. 2024
- Ozanne L., P. Ballantine *Sharing as a form of Anti-consumption? An Examination of Toy Library Users*, “Journal of Consumer Behaviour” 2010, Vol. 9
- Paczkowski T., Kamela A., Szył M., *Ekonomia współdzielenia (sharing ekonomy) – narodziny nowego systemu ekonomicznego? Przyszłość szanse i zagrożenia*, (w:) E. Gruszevska (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. Tom 4. Teoria i praktyka*, Białystok 2020
- Petropoulos G., *An Economic Review of Collaborative Economy*, “Policy Contribution Issue” 2017, nr 5
- Poniatowska-Jaksch M., Sobiecki R. (red.), *Sharing economy (gospodarka współdzielenia)*, Warszawa 2016
- Ptaszyk M., *Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 7
- Radwański Z., *Prawo cywilne*, Warszawa 2003
- Schor J., *Debating the Seching Economy*, 2014, <https://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy> (dostęp: 5.05.2024 r.)
- Suchoń A., (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088*, Legalis/el. 2016
- Sztokfisz B., *Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2017, nr 6
- Zaradkiewicz K., (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2015
- Zysk W., *Wolny handel a ekonomia współdzielenia. W kierunku nowego systemu gospodarowania*, „Ekonomia XXI Wieku” 2016, nr 11

ANDRZEJ DZIKOWSKI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: andrzej_dzikowski@sggw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3223-7542

MICHAŁ MIERKIEWICZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: vet.mierkiewicz@gmail.com

ORCID: 0009-0002-0700-3442

WYBRANE PROBLEMY STOSOWANIA PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ W REALIZACJI ZADAŃ INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND THE TASKS OF THE POLISH VETERINARY
INSPECTION REGARDING FOOD SAFETY. SELECTED PROBLEMS

ABSTRACT Contemporary challenges in veterinary law focus predominantly on the area of safety of food of animal origin, which is fundamental to ensuring public health. The Veterinary Inspection authorities in Poland are responsible for carrying out these tasks. These public authorities are obliged to apply the provisions of the Code of Administrative Procedure. Its provisions, as well as the norms resulting from them, are in theory simple, clear and axiologically justified. However, in the everyday practice of the public veterinary administration, their use encounters numerous obstacles. The work analyzes and interprets selected legal provisions and presents examples in which the application of general and specific rules of administrative procedure by the Veterinary Inspection encounters obstacles and problems. An attempt to diagnose and assess this state of affairs is presented. Certain *de lege lata* and *de lege ferenda* postulates are made.

KEYWORDS: administrative law, veterinary medicine, veterinarian

SŁOWA KLUCZOWE: prawo administracyjne, medycyna weterynaryjna, lekarz weterynarii

Inspekcja Weterynaryjna jest jednym z wielu podmiotów administracji publicznej w Polsce odpowiedzialnych za zapewnienie zdrowia publicznego¹. Podstawowym

¹ Innymi podmiotami odpowiedzialnymi w tym zakresie są organy: Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), Inspekcji Jakości

zakresem aktywności organów Inspekcji jest zapewnienie dostatecznego poziomu bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego². Realizacja tych zadań stanowi jedno z zasadniczych wyzwań współczesnej medycyny weterynaryjnej oraz prawa weterynaryjnego, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim³.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej, podobnie jak wszystkie inne organy administracji, mają obowiązek stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz innych zasad procedury administracyjnej przewidzianych przez przepisy szczególne. Przepisy te, jak również normy z nich wynikające są w teorii proste, klarowne i uzasadnione aksjologicznie. Jednak w codziennej praktyce publicznej administracji weterynaryjnej ich stosowanie napotyka na liczne przeszkody.

Mając na uwadze te przeszkody, można podać w wątpliwość to, czy przepisy postępowania administracyjnego są dopasowane do potrzeb publicznej administracji weterynaryjnej w Polsce, jako jednego z kluczowych – choć niedocenianych – organów wykonujących zadania publiczne w trosce o dobro i zdrowie tak zwierząt, jak i ludzi.

Badania podejmowane przez autorów dotyczą zatem nie tyle i nie tylko kwestii faktycznego wypełniania norm procedury administracyjnej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej w ramach podejmowanych przez nią działań i postępowań; nie dotyczą też tylko tego, czy i w jakim zakresie uprawnienia i indywidualne interesy prawne obywateli, które są gwarantowane przez normy proceduralne, są rzeczywiście i skutecznie respektowane i stosowane przez organy Inspekcji. Zasadniczym przedmiotem niniejszych badań jest stwierdzenie i wykazanie problemów, jakie napotyka organy Inspekcji Weterynaryjnej, oraz określenie, czy przepisy proceduralne są narzędziem skutecznym, efektywnym, szybkim, pozwalającym na zgodne

Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Inspekcji Handlowej (IH). Dotychczasowe próby zjednoczenia wykonywania tych zadań w jednej inspekcji nie przyniosły rezultatów normatywnych. W 2017 r. podjęto proces legislacyjny, który nie został jednak sfinalizowany – rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, druk sejmowy nr 1685, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685> (dostęp: 10.04.2024 r.). Temat konsolidacji jest poruszany zarówno w mediach, jak i literaturze przedmiotu: N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54.

² T. Malinowska, *Inspekcje i ogólny zakres ich kompetencji w nadzorze nad jakością żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 5.

³ A. Spagnolli, G. Gizzi, G. Garofalakis, D. Lucas, A. Vlachou, J.B. Moyano, *Partnerships with Member States: enhancing cooperation for EU food safety risk assessment*, “EFSA Journal” 2023, No 21.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572); dalej: k.p.a. Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1075).

z zasadą legalizmu wypełnianie przez te organy zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności nałożonych tak przez prawo europejskie, jak i krajowe.

W pracy zostaną zbadane i przedstawione jedynie wybrane przepisy prawa i przykładowe stany, w których zastosowanie ogólnych i szczegółowych przepisów procedury administracyjnej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej napotyka na przeszkody. Na podstawie przedstawionej próby diagnozy tego stanu rzeczy mogą zostać zaprezentowane postulaty *de lege lata*, mające na celu usprawnienie działania Inspekcji. Wyniki badań mogą także zostać użyte w procesach nowelizacyjnych.

INSPEKCJA WETERYNARYJNA JAKO ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Inspekcja Weterynaryjna jest niewątpliwie strukturą administracji publicznej. Organem kierującym pracami Inspekcji Weterynaryjnej jest główny lekarz weterynarii, jest on centralnym organem rządowej administracji weterynaryjnej, podległym Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵. Dalszymi organami są wojewódzcy lekarze weterynarii i podlegli im powiatowi lekarze weterynarii. Ponadto, głównemu lekarzowi weterynarii podlegli są także graniczni lekarze weterynarii aktywni na przejściach granicznych lądowych, morskich i powietrznych⁶. Nie ulega wątpliwości, że gros kompetencji i uprawnień Inspekcji Weterynaryjnej realizowane jest na szczeblu Powiatowego Lekarza Weterynarii, jako – co do zasady – podstawowego organu pierwszoinstancyjnego w analizowanych postępowaniach⁷.

Poza tym schematem organizacyjnym, niejako na uboczu, pozostają urzędowni, wyznaczeni⁸ lekarze weterynarii. Są to najczęściej lekarze weterynarii wolnej

⁵ Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 12).

⁶ Art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

⁷ Art. 15 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej; art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 872).

⁸ Wyznaczeni na drodze i przez decyzję administracyjną właściwego powiatowego lekarza weterynarii, zgodnie z art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii (Dz.U. z 2022 r., poz. 1669) nie rozstrzyga ich statusu w klarowny i niebudzący wątpliwości sposób. O ile § 8 wskazanego aktu stanowi, że urzędowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne, o tyle przepis ten nie zawiera wzmianki, iż podejmuje je z upoważnienia i na rachunek Powiatowego Lekarza Weterynarii. Taka konstrukcja przepisu może skutkować interpretacją, że urzędowy lekarz weterynarii jest samoistnym organem administracji publicznej. Co prawda z art. 7 ust. 4 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, na podstawie którego wydano to rozporządzenie, wynika, że urzędowy lekarz weterynarii działa z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii, ale dokonanie wykładni rozporządzenia wymaga

praktyki klinicznej, którzy dodatkowo wypełniają zadania z zakresu administracji publicznej i wspomagają organy w wykonywaniu zadań nałożonych na nie przez prawo⁹. Status prawny urzędowych lekarzy weterynarii nie został w sposób pewny i niewątpliwy ustalony w przepisach prawa ani w poglądach doktryny. W ocenie autorów uznać ich można w pewnych przypadkach za organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, w innych przypadkach za pracowników organu, w innych – za delegację władzy publicznej, a w jeszcze innych – za współdziałanie władzy publicznej przez obywateli¹⁰. Sytuacja taka może być uznana za proble-

odwołania się do tekstu ustawowego. Ponadto § 10 i 13 tego rozporządzenia dodatkowo pogłębiają wskazaną wątpliwość. Jednocześnie, przepisy te stoją w sprzeczności z normą wynikającą z art. 31 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 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, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L nr 95 z 2017 r., s. 1); dalej: rozporządzenie 2017/625. Spostrzeżenia te potwierdzają tezę o konieczności znowelizowania wskazanych przepisów wykonawczych w celu jasnego określenia statusu omawianej grupy lekarzy weterynarii.

⁹ Wykonują oni m.in.: sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt, badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawianie świadectw zdrowia, sprawowanie nadzoru nad ubojem zwierząt, badaniem mięsa, sprawowanie nadzoru i kontroli podmiotów będących pod nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej.

¹⁰ Jako źródła obowiązków i uprawnień takiego lekarza weterynarii wskazać można jednocześnie (*sic*) decyzję administracyjną i umowę analogiczną do zlecenia; ponadto, w określonych przypadkach (np. konieczności zwalczania choroby zwierząt z urzędu na dużą skalę) powiatowy lekarz weterynarii może zastosować nakaz określony w art. 18 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Zob. np. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; A. Kożuch, B. Kożuch, *Partycypacja a skuteczność zarządzania publicznego. Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16. Uzasadnieniem, które przemawiałoby za partycypacją, jako wyrazem zaangażowania lekarzy weterynarii, w wykonywaniu pracy na rzecz administracji publicznej jest etyka zawodowa wyrażona w Kodeksie etyki lekarza weterynarii (zob. art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii; uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii). Z drugiej jednak strony norma wynikająca z art. 18 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej daje organom terenowym Inspekcji Weterynaryjnej możliwość wydania nakazu na okres do 3 miesięcy wykonania czynności do likwidacji zagrożenia epizootycznego, zagrożenia bezpieczeństwa produktów pochodzenia

matyczną w przypadku konieczności dokonywania wykładni i stosowania prawa w procedurze. Dodatkowym problemem o charakterze faktycznym są niedobory kadrowe, które istotnie wpływają na pracę badanej Inspekcji.

Zakres kompetencji organów Inspekcji Weterynaryjnej jest bardzo szeroki. Wyliczenia zawarte w art. 3 ust. 1–2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej nie można uznać za wyczerpujące, dalsze kompetencje przewidziane są przez krajowe akty prawne szczegółowe i akty prawa wspólnotowego¹¹. Obszar kompetencji organów publicznej administracji weterynaryjnej w świetle prawa polskiego i europejskiego jest bardzo szeroki, a realizowane zadania – zróżnicowane. Weterynaryjne prawo publiczne jest rozbudowane, wieloźródłowe i skomplikowane. Ten fakt można uznać za kolejną bazową trudność w stosowaniu przepisów procedury administracyjnej. Ustalenie stanu prawa materialnego i procesowego w konkretnym przypadku budzić może wątpliwości organu, wymaga od niego też wysokich kwalifikacji, dużej wiedzy i umiejętności w zakresie prawoznawstwa, komparatystyki i wykładni prawa, by zastosować je w sposób poprawny.

Również wyliczenia użyte w przywołanym wyżej przepisie nie powinny być rozumiane jako rozłączne. Przykładowo, troska o higienę i bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego jest ściśle powiązana ze zwalczaniem, zapobieganiem i nadzorem w odniesieniu do chorób zakaźnych i zaraźliwych zwierząt, w tym zoonoz.

Stwierdzono, że na pierwszy plan we wszystkich przejawach aktywności Inspekcji Weterynaryjnej wysuwają się kwestie troski o dobro publiczne. Wszystkie wydawane przez organy Inspekcji akty administracyjne i podejmowane czynności, kontrole, badania, monitorowanie i nadzór służą, w ostatecznym rozrachunku, naczelnemu dobru chronionemu przez prawo w analizowanym obszarze – zapewnieniu dobra publicznego, a konkretnie zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego, których istotnym elementem jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo żywnościowe. W ocenie autorów dobra te należy uznać również za naczelne dyrektywy interpretacyjne wszystkich przepisów prawa weterynaryjnego administracyjnego, tak materialnego, jak i proceduralnego. Są to zatem naczelne dyrektywy postępowania dla wszystkich organów i pracowników Inspekcji Weterynaryjnej we wszystkich jej działaniach.

zwierzęcego lub do ochrony zdrowia publicznego, jak również dla zabezpieczenia gospodarki narodowej przed poważnymi stratami – wniesienie odwołania od decyzji, która rozstrzyga o takim nakazie, nie wstrzymuje jej wykonania.

¹¹ Jest to swoisty przepis blankietowy – na tyle szeroki, że utrudnione byłoby zarzucenie mu niekompletności czy pominięcia pewnych sfer aktywności merytorycznej Inspekcji. Niemniej jednak jego jakość legislacyjna pozostaje niska.

Jak już wskazano, skomplikowanie i wieloźródłowość weterynaryjnego prawa administracyjnego materialnego i procesowego stanowi utrudnienie w jego poprawnym i efektywnym stosowaniu. Stwierdzono, że sam stan prawa materialnego oddziałuje na stosowanie tych norm w procedurze administracyjnej. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt występowania w wielu weterynaryjnych aktach materialno-prawnych pojedynczych, rozproszonych przepisów proceduralnych¹². Zaburzają one tak procedowanie w konkretnych sprawach administracyjnych, jak i percepcję, wykładnię i stosowanie ogólnych przepisów procedury administracyjnej opartej na Kodeksie postępowania administracyjnego.

WYKONYWANIE ZAWODU LEKARZA WETERYNARII A ZASADY OGÓLNE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że istotną kwestią dla funkcjonowania Inspekcji jako instytucji dbającej o bezpieczeństwo żywności i dla dokonywania przez jej organy wykładni oraz stosowania prawa jest fakt wykonywania zawodu lekarza weterynarii. Prawnym wymogiem¹³ dla wszystkich organów Inspekcji Weterynaryjnej jest nie tylko ukończenie studiów wyższych lekarsko-weterynaryjnych, lecz także posiadanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – co jest związane z obligatoryjną przynależnością do korporacji zawodowej¹⁴.

Wszystkie organy, a także liczni pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej są zatem czynnymi zawodowo i praktykującymi¹⁵ lekarzami weterynarii. Wykonywanie tego zawodu określa norma wywodząca się z art. 1 ust. 1 *in principio* ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii¹⁶, oraz – pośrednio – z art. 2 ust. 1 *in principio* ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt¹⁷. Wykonywanie zawodu lekarza weterynarii można zatem określić jako troskę o trzy zasadnicze, przenikające i uzupełniające się sfery: do-

¹² Np. art. 7 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

¹³ Art. 6 ust. 5a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

¹⁴ Art. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 154).

¹⁵ W świetle przywołanych poniżej przepisów nie jest uprawnione zawężanie praktyki – wykonywania analizowanego zawodu li tylko do pracy klinicznej dotyczącej diagnostyki i terapii chorób zwierząt.

¹⁶ Kodeks etyki lekarza weterynarii, uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii.

¹⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 24).

bro (w tym zdrowie) publiczne, dobro (w tym zdrowie) zwierząt i poprawny stan środowiska naturalnego. Tak też rozumieć należy pracę Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie bezpieczeństwa żywności. Nieuprawnione jest, w ocenie autorów, stwierdzanie, że lekarze weterynarii pracujący w ramach administracji publicznej skupiają się w swojej pracy jedynie na trosce o dobro publiczne, czy też że lekarze pracujący klinicznie nie są aktywni w tym zakresie. Przeciwnie, należy stwierdzić, że we wszystkich formach wykonywania tego zawodu wspomniane trzy sfery są niezwykle istotne i realizowane w praktyce.

Należy też pamiętać, że normą o charakterze naczelnym dla całokształtu pracy w analizowanym zawodzie i jednocześnie podstawową regułą wykładni jest zasada prymatu dobra człowieka (dobra publicznego)¹⁸.

Trzeba podkreślić, że zawód lekarza weterynarii to zawód zaufania publicznego¹⁹. Implikuje to konieczność przestrzegania przez wszystkie osoby go wykonujące, w tym pracowników i organy Inspekcji, zasad etyki i deontologii zawodowej. Wśród najistotniejszych spośród tych zasad można wymienić zgodność wszelkich działań ze sztuką lekarsko-weterynaryjną, w tym aktualną wiedzą lekarsko-weterynaryjną²⁰. Warunkuje to również znaczne podwyższenie wymaganego poziomu należytej staranności postępowania²¹.

Stwierdzono, że jest to istotny czynnik odróżniający organy badanej Inspekcji od innych organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem żywności, których ani organy, ani pracownicy nie muszą posiadać takich kwalifikacji zawodowych oraz nie są *ex definitione* członkami samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego.

Mając to na uwadze, stwierdzono, że szczególnie problematyczna może okazać się sytuacja, w której przepisy prawa weterynaryjnego rozmiągają się z najnowszą naukową wiedzą medyczną. Jest to niezwykle istotne w świetle jednej z naczelných zasad postępowania administracyjnego oraz jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego – a więc szeroko rozumianej praworządności i legalizmu²². Aby uczynić zadość tym pryncypiom, działalność administracji publicznej

¹⁸ Art. 1 zd. 2 Kodeksu etyki lekarza weterynarii.

¹⁹ J. Helios, W. Jedlecka, *Lekarz weterynarii jako zawód zaufania publicznego*, „Życie Weterynaryjne” 2022, nr 10.

²⁰ Na co wskazują przysięga oraz art. 5 ust. 1, art. 6 oraz art. 22 ust. 2 i 4 Kodeksu etyki lekarza weterynarii.

²¹ Por. A. Dzikowski, I. Sołtyszewski, M.Z. Felsmann, J. Karaźniewicz, B. Kosiba, J. Szarek, *Owners' Informed Consent for a Necropsy of a Companion Animal as a Conflict-Reducing Mean in the Veterinary Practice*, „Journal of Modern Science” 2020, No 45.

²² Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 6 i 7 k.p.a.; por. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP: art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022.

nie może skutkować jakąkolwiek²³ odpowiedzialnością, tak dla stron postępowania, jak i dla samego organu lub pracownika organu.

Powiązany zagadnieniem jest nieadekwatność reguł temporalnych ogólnego postępowania administracyjnego przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego – jako gwarancji praw stron – w stosunku do przepisów szczególnych prawa administracyjnego weterynaryjnego, jak również wiedzy lekarsko-weterynaryjnej, które wymuszają szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa żywności.

Rygor natychmiastowej wykonalności, przewidziany w przepisach dla większości decyzji administracyjnych z zakresu bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego, również może rodzić pewne problemy. O ile jest on niewątpliwie słuszny, uzasadniony tak aksjologiczno-prawnie, jak i w kontekście nauk weterynaryjnych, to może być dyskusyjny w ujęciu gwarancji przewidywanych przez prawo dla stron postępowania administracyjnego²⁴.

Pogodzenie przepisów szczególnych dotyczących reguł temporalnych z przepisami temporalnymi o charakterze ogólnym zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz z wiedzą naukową i ze sztuką lekarsko-weterynaryjną stanowi, w ocenie autorów, jeden z najistotniejszych problemów w stosowaniu Kodeksu przez organy Inspekcji.

Stwierdzono również niedostateczną liczbę i zakres *leges speciales*, które wyłączają stosowanie poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²⁵. Dlatego też autorzy postulują wprowadzenie w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej jednego, ogólnego, niekazuistycznego przepisu, który będzie wyłączał

²³ Tzn. nie tylko karną, ale również zawodową lub dyscyplinarną, lub pracowniczą.

²⁴ Może czynić wiele norm i generalnych zasad postępowania administracyjnego iluzorycznymi i wpływać na ryzyko postrzegania całego Kodeksu postępowania administracyjnego – tak przez strony, jak i przez organy.

²⁵ Stwierdzono obecność niejednoznacznych, ogólnych wyłączeń stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przykładem może być art. 4 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, który stanowi, że „do postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że **prawodawstwo weterynaryjne** [*sic!* – podkreślenie autorów] (...) stanowi inaczej”. Taką praktykę legislacyjną należy, w ocenie autorów, stanowczo potępić, gdyż blankietowe, niejasne przepisy nie pozwalają na pewne i niebudzące wątpliwości ustalenie obowiązującego stanu prawnego ani dla organów, ani dla stron postępowań. Jednymi z nielicznych przepisów, które wyłączają *explicite* stosowanie jakiejś regulacji kodeksowej, są art. 24b ust. 4b i art. 24bb ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Przepisy te dotyczą bezpieczeństwa żywności jedynie w sposób pośredni. Wyłączają one stosowanie art. 106 k.p.a., który dotyczy zajęcia stanowiska przez inny organ administracji publicznej (konsultacje, uzgodnienia). Jest to niewątpliwie usprawnienie i skrócenie postępowania. Na marginesie należy zaznaczyć, że autorzy nader sceptycznie

stosowanie konkretnych przepisów ogólnej, kodeksowej procedury administracyjnej ze względu na specyfikę spraw administracyjnych rozpatrywanych przez organy Inspekcji. Regulacja taka powinna wyłączać, względnie modyfikować stosowanie zwłaszcza kodeksowych reguł temporalnych.

Dalszym problemem może być *sui generis* zaburzanie optyki organów i pracowników Inspekcji poprzez faktyczną dominację interesu publicznego, w tym zdrowia publicznego, w prawodawstwie weterynaryjnym. W ocenie autorów nie pozostaje to bez znaczenia dla gwarancji uprawnień i słuszych interesów stron postępowania administracyjnego²⁶. Powiązaniem z tym realnym problemem spotykanym w codziennej pracy organów Inspekcji Weterynaryjnej pozostaje też uczynienie zadość zasadom przekonywania i wzbudzania zaufania obywateli do organów administracji²⁷, zwłaszcza w sytuacjach, w których przepisy nakazują obligatoryjne zwalczanie z urzędu danej choroby stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego²⁸.

WYBRANE PRZYKŁADY PROBLEMÓW W INTERPRETACJI I STOSOWANIU WETERYNARYJNYCH PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOCI

W dalszej części rozważań przedstawione zostaną przykłady weterynaryjnych przepisów administracyjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności, których wykładnia i stosowanie napotykać mogą, w ocenie autorów, liczne wątpliwości i trudności. Wskutek przeprowadzonych badań, autorzy zdecydowali się na wskazanie następujących przykładów:

- a) Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 13 lit. d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej koszty badania próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowej, o której mowa w art. 79 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2017/625 (kontrola, która nie była pierwotnie zaplanowana, a wynikła w związku z wykrytymi niezgodnościami lub sprawdzeniem, czy niezgodność została usunięta), np. mikrobiologicznych lub pozostałości antybiotyków, obciążają podmiot kontrolowany. Natomiast w świetle regulacji krajowych²⁹, należy wnioskować, że koszty przeprowadzania dowodów w ramach postępowania administracyjnego ponosi organ

tycznie i krytycznie odnoszą się do celowości i sensowności istnienia w polskim porządku prawnym instytucji zajęcia niewiążącego stanowiska lub wyrażenia opinii przez inny organ.

²⁶ Art. 7 k.p.a.

²⁷ Art. 8, 11 k.p.a.

²⁸ Wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI).

²⁹ Art. 262 k.p.a.

administracji publicznej. Jest to kwestia problematyczna zarówno w odniesieniu do rozważań nad momentem wszczęcia postępowania administracyjnego, jak i w zakresie rozliczeń finansowych i zakresu finansowania Inspekcji. Dlatego też ważny jest moment wszczęcia postępowania administracyjnego, w taki sposób, aby organ najpierw wykonał zadania zgodnie z kompetencjami nadanymi mu przez przepisy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, tj. przeprowadził np. kontrolę sprawdzającą³⁰ i dopiero po niej wszczął postępowanie administracyjne.

- b) Artykuły 19c–19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej stanowią szczególne przepisy proceduralne³¹. W ich świetle niezwykle utrudnione jest stosowanie podstawowych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących dowodów i ustalenia prawdy obiektywnej. Z jednej strony kontrola oparta na wskazanych przepisach ma na celu ustalenie stanu faktycznego, który często z racji zakresu aktywności Inspekcji Weterynaryjnej jest ulotny i podlega szybkim zmianom. Dlatego też, w celu uczynienia zadość regule prawdy obiektywnej i zapewnienia ochrony praw kontrolowanego, przewidziano termin 7 dni na wniesienie zastrzeżeń do protokołu z kontroli. Z drugiej jednak strony, wskazane szczególne przepisy proceduralne dotyczące kontroli nie stanowią postępowania administracyjnego jako takiego, w związku z czym istnieje możliwość pozyskiwania nowych dowodów w trakcie jego trwania w oparciu o przepisy kodeksowe. Natomiast, jeśli kontrolowany nie zgłosił zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole z kontroli w trybie przewidzianym w art. 19e ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, to przeprowadzenie dowodów w trakcie postępowania administracyjnego przeciwko tym ustaleniom byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby zostały wykazane przekonujące powody odstąpienia od zgłoszenia zastrzeżeń³².
- c) Art. 7 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego stanowi, że organami pierwszej instancji w ramach wykonywania zadań określonych w przepisach europejskich są: powiatowy lekarz weterynarii albo upoważniony przez niego urzędowy lekarz weterynarii. Jednocześnie, decyzje dotyczące oceny sanitarnej mięsa podlegają szczególnej procedurze odwoławczej.

Jest to w ocenie autorów przepis wysoce kontrowersyjny. Po pierwsze, ustanawia on szczególną procedurę, odstępując w sposób znaczący i nieuzasadniony od zasad kodeksowych. Po wtóre, wpływa na status prawny urzędowych lekarzy wete-

³⁰ Art. 79 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2017/625.

³¹ Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r., II OSK 2568/14, Lex nr 2106687.

³² *Ibidem*.

rynarii wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej – przy czym status ten pozostaje w świetle tego przepisu (jak również innych przepisów) niejasny i wewnętrznie sprzeczny. Z jednej strony na jego podstawie można postulować, że urzędowy lekarz weterynarii jest w jego świetle *quasi*-samoistnym organem pierwszoinstancyjnym w znaczeniu funkcjonalnym (wydaje decyzję administracyjną jako upoważniony, w imieniu i na rachunek organu), z drugiej zaś – jest wprost określony jako działający z upoważnienia, w imieniu i na rachunek powiatowego lekarza weterynarii. Po trzecie, ustanawia organ będący co do zasady organem pierwszej instancji (jak również pierwszoinstancyjny w danej sprawie), organem drugiej instancji – podczas gdy istnieją organy wyższego rzędu. Po czwarte, ustanawia bardzo krótki, wynoszący poniżej 24 godzin, okres na wniesienie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Po piąte, niezależnie od tego, kto rzeczywiście wyrokował w pierwszej instancji, strona musi skorzystać z pośrednictwa urzędowego lekarza weterynarii³³. W ocenie autorów wszystko to nie gwarantuje zachowania praw i procesowych instrumentów ochrony interesów strony, jak również wprowadza chaos do procedur administracyjnych, wykorzystywanych przez Inspekcję w wykonywaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności. Natomiast od merytorycznej lekarsko-weterynaryjnej strony instytucja ta stanowi usprawnienie i pozwala Inspekcji Weterynarii nadzorować pozyskiwanie mięsa z uwzględnieniem ochrony zdrowia publicznego. W związku z powyższym, od strony celowościowej i funkcjonalnej, zapobiega przedostaniu się kwestionowanego mięsa do obrotu i chroni zdrowie publiczne.

Wskazane powyżej przepisy są, w ocenie autorów, reprezentatywnymi przykładami wybranymi spośród wielu problemów, z jakimi mierzyć się muszą w swej codziennej pracy organy i pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej. Są to również dowody na niedopracowanie krajowego prawa w analizowanym zakresie, względnie jego możliwą niezgodność lub niekompatybilność z przepisami europejskimi.

ZAKOŃCZENIE

W świetle uzyskanych wyników, konieczne jest przede wszystkim uporządkowanie prawa weterynaryjnego dotyczącego bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego. Jednym z obszarów tego uporządkowania powinno być uproszczenie i ujednolicenie przepisów proceduralnych, a zwłaszcza likwidacja *leges speciales*, które ustanawiają szczególne, niekonwencjonalne, incydentalne „mini-procedury” administracyjne. Innym – dostosowanie przepisów tak procesowych, jak i materialno-

³³ Art. 7 ust. 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

prawnych do aktualnej wiedzy lekarsko-weterynaryjnej potwierdzonej badaniami naukowymi.

Przedstawione przykłady stanowią jedynie próbę zasygnalizowania problemów wykładni i stosowania prawa. W ocenie autorów powinny stać się podstawą do dyskusji naukowej, a w dalszym etapie – do nowelizacji prawa weterynaryjnego. W szczególności postulatem autorów jest określenie konkretnych wyłączeń stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie niniejszych rozważań. Nowelizacja powinna prowadzić do uzyskania katalogu zamkniętego, dookreślonego, jasnego, niebudzącego wątpliwości, przemyślanego i adekwatnego do zadań stawianych przez prawo przed organami Inspekcji Weterynaryjnej. Postulat ten obejmuje przede wszystkim przepisy dotyczące terminów. Jest to szczególnie istotne w przypadku organów administracji, które – z przyczyn tak prawnych, jak i faktycznych, mając na uwadze konkretne przepisy unijne i polskie, wiedzę i zasady sztuki lekarsko-weterynaryjnej – nie mogą sobie pozwolić na dowolne rozpatrywanie spraw administracyjnych i niespieszne ich dokumentowanie, gdyż w istotę ich działania wpisana jest konieczność szybkiego działania i reagowania na wszelkie zagrożenia dla zdrowia publicznego związane z żywnością pochodzenia zwierzęcego.

REFERENCES

- Dzikowski A., Sołtyszewski I., Felsmann M.Z., Karaźniewicz J., Kosiba B., Szarek J., *Owners' Informed Consent for a Necropsy of a Companion Animal as a Conflict-Reducing Mean in the Veterinary Practice*, "Journal of Modern Science" 2020, No 45
- Helios J., Jedlecka W., *Lekarz weterynarii jako zawód zaufania publicznego*, „Życie Weterynaryjne” 2022, nr 10
- Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP: art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015
- Kożuch A., Kożuch B., *Partycypacja a skuteczność zarządzania publicznego. Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16
- Malinowska T., *Inspekcje i ogólny zakres ich kompetencji w nadzorze nad jakością żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 5
- Maruszewska N., Miśniakiewicz M., *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54
- Spagnolli A., Gizzi G., Garofalakis G., Lucas D., Vlachou A., Moyano J.B., *Partnerships with Member States: enhancing cooperation for EU food safety risk assessment*, “EFSA Journal” 2023, No 21

MICHAŁ FETER

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska

e-mail: michalfeter12@wp.pl

ORCID: 0009-0005-1302-4831

DAYĦHAN – TURKMEŃSKI ROLNIK I JEGO UMIEJSCOWIENIE W RODZIMYM SYSTEMIE PRAWNYM

DAIKHAN – TURKMEN FARMER AND HIS POSITION
IN THE NATIVE LEGAL SYSTEM

ABSTRACT This article briefly describes the key issues related to the juridical aspect of the activities of a farmer in Turkmenistan, locally called *daikhan*. To show the broader context of the issue, it outlines the importance of agriculture in the history and culture of this Central Asian country. The article analyzes the status of *daikhan* in Turkmen legislation, taking into consideration the circumstances of the land reform. The author presents his opinion on the statutory provisions regarding the position of the Turkmen farmer and predicts future trends in Turkmen agricultural law.

KEYWORDS: Turkmenistan, *daikhan*, farmer, *daikhan's* farm, *daikhan's* associations agricultural law, agriculture

SŁOWA KLUCZOWE: Turkmenistan, *dayĥan*, rolnik, gospodarstwo *dayĥana*, stowarzyszenia *dayĥanów*, prawo rolne, rolnictwo

1. WPROWADZENIE

Rolnictwo w Turkmenistanie ma głębokie korzenie historyczno-kulturowe. Pierwsze przejawy działalności rolniczej na ziemiach turkmeńskich pochodzą już z neolitycznej kultury dżejtunskiej i są szacowane na VI tysiąclecie p.n.e.¹. Obok hodowli i łowiectwa stanowiło fundament egzystencji mieszkańców Dżejtunu, będąc wobec

¹ T.N. Billings, B. Cerasetti, L. Forni, R. Arciero, R. Dal Martello, M. Carra, L.M. Rouse, N. Boivin, R.N. Spengler, *Agriculture in the Karakum: An archaeobotanical analysis from Togolok 1, southern Turkmenistan (ca. 2300–1700 B.C.)*, “Frontiers in Ecology and Evolution” 2022, Vol. 10, s. 2.

nich nadrzędnym ze względu na osiedle o charakterze długotrwałym, ziarna zbóż, stosowanie słomy do tworzenia swoistych cegieł².

Jak wyjaśnia Z. Krzak, potwierdzono stosowanie jęczmienia dwurzędowego i dwóch rodzajów pszenicy, istnienie udomowionych owiec, kóz (u schyłku kultury również krów), zaś utwierdzeniem wilgotności na polach, dzięki umiejscowieniu między górami Kopet-dag a pustynią Kara-kum, były górskie potoki³.

Słynny literat i duchowy przywódca Turkmenów, Magtymguly Pyragy, pisał niegdyś o nadziei na zebranie żniwa pszenicy w celu urzeczywistnienia marzenia o dzieleniu się jedzeniem plemion *Göklen* i *Yomut*⁴. To symptomatyczne.

Poeta epoki Złotego Wieku⁵ w swojej twórczości przejawiał myśl dążenia do zjednoczenia turkmeńskich plemion i utworzenia niezależnego państwa turkmeńskiego z przywódcą Kemalem Khanem Afghanim⁶. Przywołanie współdziałania ludzi z *Göklenu* i *Yomutu* w związku z uprawą zbóż i bezpieczeństwem żywnościowym nie było przypadkowe – w tych dziedzinach Pyragy spostrzegł istotny czynnik narodotwórczy.

Osoby trudniące się rolnictwem w Turkmenistanie nazywane są *dayhanami*. Desygnat wywodzi się najpewniej od perskiego słowa „*dehqān*”, które jest terminem wieloznacznym. Przykładowo, określenia tego używano w stosunku do magnatów ziemskich w późnym okresie panowania dynastii Sasanidów⁷.

Ze względu na rolę jaką odegrali w kulturze swoich czasów (byli m.in. mecenasami poetów perskich, patronami islamskich teologów), słowo *dayhan* zaczęło funkcjonować jako synonim „biegłego w historii”, czy „Persa szlachetnej krwi”⁸. Od XI wieku, wraz z ekspansją systemu nadawania ziemi – *eqtā*⁹, jak również upadkiem ziemiaństwa, rola *dayhanów* zaczęła spadać, a wyraz ten przybrał warstwę znaczeniową słowa „rolnik”⁹.

² Z. Krzak, W.M. Masson, *Posielenije Dżejtun, Materiały i Issledowanija po archeologii SSSR*, nr 180, 1971 [recenzja], Światowit 34, Warszawa 1975, s. 330.

³ *Ibidem*, s. 330–331.

⁴ Wiersz „Sonu Dag”, zob.: Magtymguly, approximately 1733–approximately 1782, *Magtymguly: Poems From Turkmenistan* (with an introduction by Gurbanguly Berdimuhamedow, English translation edited by Paul Michael Taylor), Asian Cultural History Program, Smithsonian Institution in association with the National Institute of Manuscripts, Turkmenistan Academy of Science, s. 68.

⁵ To określenie obejmuje wieki XVII i XIX, uznawane za okres rozkwitu literatury turkmeńskiej.

⁶ Zob. wiersz „We Shed Our Tears”, *Magtymguly: Poems From Turkmenistan...*, s. 22.

⁷ A. Taffazzoli, *DEHQĀN*, <https://www.iranicaonline.org/articles/dehqan> (dostęp: 28.05.2024 r.).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

We współczesnym państwie, jak wskazują B. Kulmedov i V.I. Shcherbakov¹⁰, powołując się na dane Państwowego Komitetu Turkmenistanu ds. Statystyki z 2020 r., rolnictwo odpowiada za około 8–9% PKB państwa, grunty rolne według danych Banku Światowego z 2021 r.¹¹ wynoszące 338 380 km², stanowią około 72% obszaru lądowego Turkmenistanu¹², aczkolwiek grunty orne zajmują jedynie nieco ponad 4% wszystkich gruntów¹³.

Status prawny rolnika proweniencji turkmeńskiej zaczął się kształtować wkrótce po ogłoszeniu niepodległości przez republikę 27 października 1991 r. Przeszło rok po tym wydarzeniu, 14 grudnia 1992 r., Prezydent Turkmenistanu Saparmyrat Nyýazow przedstawił na posiedzeniu Rady Ludowej (*Halk Maslahaty*) propozycje reform w rolnictwie wskazane w programie „10 lat dobrobytu”, akcentującym zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju¹⁴.

2. EWOLUCJA POZYCJI DAÝHANA

Dzień 24 lutego 1993 r. przyniósł spore zmiany: wtedy Prezydent Nyýazow powołał uchwałą Państwową Komisję ds. Reformy Rolnej¹⁵. Później, 28 marca 1994 r., celem usprawnienia wdrażania reformy, uchwałą Prezydenta Turkmenistanu ustanowiona została Państwowa Inspekcja ds. Użytkowania i Ochrony Gruntów Państwowego Komitetu Turkmenistanu ds. Użytkowania Gruntów, Gospodarki Gruntami i Reformy Gruntów¹⁶. Nadto, ogłoszono regulamin tejże inspekcji¹⁷.

Tego samego dnia weszła w życie uchwała Prezydenta Turkmenistanu „O reformowaniu kołchozów, sowchozów i innych przedsiębiorstw rolniczych Turkmenistanu”, której motywem było wprowadzenie udoskonalonego systemu zarządza-

¹⁰ B. Kulmedov, V.I. Shcherbakov, *Application of drip irrigation for cotton farming in Central Asia: The case of Turkmenistan*, „Journal of Water and Land Development” 2022, No. 52, s. 119.

¹¹ Zob. <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.K2?locations=TM> (dostęp: 28.05.2024 r.).

¹² Zob. <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=TM> (dostęp: 28.05.2024 r.).

¹³ Zob. https://www.theglobaleconomy.com/Turkmenistan/arable_land_percent/ (dostęp: 28.05.2024).

¹⁴ S. Aganov, Y. Kepbanov, G. Ovezmuradov, *Опыт сельскохозяйственной реструктуризации в Туркменистане*, Discussion Paper, No. 158; Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), 2016, s. 7–8.

¹⁵ *Ibidem*, s. 9.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

nia wraz ze zmianami w procesie produkcji wskutek zastosowania nowoczesnych modeli zarządzania¹⁸. Również 28 marca 1994 r. zainicjowano działanie ustawy Turkmenistanu „O gospodarstwie *dayhana*” (nr 445-VI), której *ratio legis* była konsolidacja osób-członków na podstawie własności prywatnej, zwiększająca niezależność gospodarstw¹⁹.

Dekretem Prezydenta Turkmenistanu w dniu 15 czerwca 1995 r. zlikwidowano wszystkie kołchozy, sowchozy i inne przedsiębiorstwa rolnicze, by w ich miejsce utworzyć stowarzyszenia *dayhanów* (*dayhan birleşikleri*)²⁰. Z uwagi na dopuszczenie prywatnej własności ziemi, dostrzeżono wiele formujących się gospodarstw *dayhanów*, jak też obecność właścicieli ziemi niewielkich obszarów²¹.

3. GOSPODARSTWO DAYHANA

W obecnym stanie prawnym tematykę gospodarstwa porusza ustawa Turkmenistanu „O gospodarstwie *dayhana*” z 9 listopada 2013 r. (nr 445-IV), która zastąpiła poprzedniczkę z 1994 r. oraz jej nową redakcję z 30 marca 2007 r. Ustawa jest głównym aktem normatywnym odnoszącym się do gospodarstwa, biorącym za punkt wyjścia ustawę zasadniczą – Konstytucję Turkmenistanu (w nowej redakcji z 2016 r.). Zgodnie z art. 1 ustawy, gospodarstwem rolnika jest przedsiębiorstwo rolnicze utworzone przez członków jednej lub więcej rodzin, nastawionych na realizowanie wspólnej produkcji rolnej, którzy po przystąpieniu do niego stają się członkami.

Ukazano określone wymagania dotyczące członkostwa w gospodarstwie. Członkami mogą być zarówno małżonkowie, jak i pełnoletnie dzieci (biologiczne i przysposobione). Oprócz nich ustawodawca przewiduje możliwość uczestnictwa rodziców i innych osób o bliskim stopniu pokrewieństwa. Wykluczono taką ewentualność u zatrudnionych w gospodarstwie na podstawie umowy o pracę. Gospodarstwo *dayhana* ma status samodzielnej jednostki produkcyjnej, wyznacza kierunki działalności we własnym zakresie. Reprezentantem interesów gospodarstwa jest jego kierownik bądź inny członek posiadający stosowne pełnomocnictwo. Relacje gospodarstw z krajowymi i zagranicznymi osobami fizycznymi i prawnymi kształtują umowy i akty normatywne Turkmenistanu.

W grupie składników majątku gospodarstwa mogą znajdować się budynki gospodarcze i inne budynki, nasadzenia, zwierzęta produkcyjne i robocze, maszyny, urządzenia rolnicze i pojazdy. Dodatkowo, inne komponenty niezbędne do samo-

¹⁸ *Ibidem*, s. 15.

¹⁹ *Ibidem*, s. 10.

²⁰ *Ibidem*, s. 15.

²¹ *Ibidem*, s. 15.

dzielnej produkcji rolnej, przechowywania i sprzedaży, przetwórstwa wytworzonych przez *dayhana* produktów rolnych. Własnością gospodarstwa staje się uzyskany dochód będący w dyspozycji członków. Podkreślono nieprzymusowy charakter ubezpieczenia mienia rolnego.

Majątek gospodarstwa *dayhana*, jak również sama działalność objęte zostały ochroną państwa. Nieuzasadniona, bezprawna ingerencja organów państwowych lub ich urzędników, skutkująca wyrządzeniem szkód gospodarstwu, niesie za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą. Konfiskata majątku jest zabroniona, z wyjątkiem majątku nabytego niezgodnie z prawem²². Gospodarstwo odpowiada za zobowiązania własnym majątkiem. Zachodzi zależność między majątkiem gospodarstw *dayhanów* a majątkiem państwa – dysponujący nimi nie odpowiadają za zobowiązania przeciwnej strony.

Żeby powstało gospodarstwo konieczna jest decyzja jego założycieli. Z utworzeniem gospodarstwa wiąże się wyrażenie oświadczenia woli – zawarcie umowy założycielskiej przez co najmniej 2 podmioty (założycieli). Dokument fundacyjny musi obejmować następujące elementy (art. 6 pkt 2 ustawy):

- 1) decyzję o utworzeniu gospodarstwa, jego nazwę i lokalizację;
- 2) listę założycieli – w przypadku osób fizycznych, ze wskazaniem ich imion i nazwisk, miejsca zamieszkania oraz dokumentów potwierdzających ich tożsamość;
- 3) uprawnienia założycieli i osób uprawnionych do reprezentowania interesów nowo powstałego gospodarstwa *dayhana* w procesie jego tworzenia i rejestracji;
- 4) rozmiar kapitału zakładowego;
- 5) informacje o składzie, wielkości i terminie wniesienia wkładu pieniężnego każdego z założycieli do uprawnionego funduszu albo o wartości pieniężnej wkładu niepieniężnego lub w postaci praw majątkowych;
- 6) tryb podejmowania decyzji o wniesieniu dopłat na kapitał zakładowy;
- 7) decyzję o zatwierdzeniu statutu gospodarstwa *dayhana*;
- 8) tryb podziału zysków i rekompensaty strat;
- 9) tryb wycofania założycieli z gospodarstwa.

Powołanie gospodarstwa uznawane jest z chwilą otrzymania zaświadczenia o rejestracji państwowej, po której gospodarstwo zyskuje osobowość prawną.

W art. 10 ustawy uregulowano sprawę przekazywania gospodarstwom *dayhanów* działek rolnych i zwierząt gospodarskich. W myśl ust. 1 odbywa się ono zgodnie

²² Art. 24 ust. 4 *in fine* ustawy Turkmenistanu z dnia 21 listopada 2015 r. „O własności” (nr 306-V); *a fortiori a maiori ad minus*.

z Kodeksem Turkmenistanu „O ziemi”. Możliwość przekazania działek odwołuje się do dwóch form instytucjonalnych – użytkowania i dzierżawy.

W kontekście użytkowania działki pochodzą ze specjalnego funduszu gruntowego, zainteresowane nimi gospodarstwa występują do właściwego miejscowo państwowego organu gospodarki gruntami (znajdującego się w miejscu położenia działki). W nawiązaniu do dzierżawy rozpatrywane są grunty stowarzyszeń *dayhanów* i innych przedsiębiorstw rolniczych. Gospodarstwo występuje odpowiednio do stowarzyszeń i innych przedsiębiorstw. Zakazano gospodarstwom *dayhanów* oddawania obiektu użytkowania innym osobom, zabroniono przekazywania otrzymanych gruntów w poddzierżawę.

Gospodarstwa *dayhanów* chcące dokonać kupna zwierząt gospodarskich powinny zwrócić się z tym problemem do *birleşikleri* albo innego przedsiębiorstwa rolniczego. Precyzyjnie unormowano zasady korzystania z wody. Zaopatrywanie gospodarstw w wodę do celów rolniczych odbywa się *ex contractu* między gospodarstwami a państwowymi organizacjami gospodarki wodnej. Metody dostarczania wody służącej do nawadniania znajdują odzwierciedlenie w turkmeńskim ustawodawstwie wodnym, uwzględniającym zawartość wody w zasobach wodnych, w zgodzie z ograniczonymi ilościami zużycia wody. Ustalono prawa rzeczowe na urządzeniach wodnych: sieciach nawadniających, kolektorowo-odwadniających, czy też położonych na nich konstrukcjach hydrotechnicznych. Wymienione urządzenia mogą być przekazane gospodarstwom w posiadanie, użytkowanie lub na własność. Gospodarstwa od momentu nabycia do nich praw ponoszą odpowiedzialność za korzystanie i konserwację. Mogą zwrócić się do państwowych organizacji gospodarki wodnej, które po rozpatrzeniu wniosku udzielą odpłatnego wsparcia technicznego w tej materii.

Gospodarstwa *dayhanów* mają prawo, jak już wcześniej wspomniano, do samodzielnego prowadzenia działalności, nadto wznoszenia budynków i budowli służących do produkcji (zgodnie z ustalonym trybem), prowadzenia prac rekultywacyjnych. Mogą także uczestniczyć w realizacji działań mających skutkować efektywnym wykorzystaniem i rozwojem potencjału produkcyjnego i gospodarczego regionu (lokalnego wilajetu czy etrapu). Innym uprawnieniem jest możliwość zrzeszania się w stowarzyszenia i związki na zasadzie dobrowolności, zgodnie z turkmeńskim ustawodawstwem.

Do obowiązków gospodarstw należy m.in.:

- a) używanie gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, w poszanowaniu norm agrotechnicznych;
- b) zwiększanie żyzności gruntów, zapobieganie pogarszaniu stanu środowiska w wyniku prowadzonej działalności;

- c) przestrzeganie przepisów weterynaryjnych, sanitarnych i zootechnicznych w hodowli zwierząt.

Kierownik gospodarstwa może odmówić dalszego prowadzenia gospodarstwa i wyznaczyć swojego następcę spośród członków gospodarstwa i w porozumieniu z nimi. W przypadku śmierci kierownika uprawnienie do prowadzenia przechodzi na jedną z osób-członków gospodarstwa na podstawie turkmeńskiego ustawodawstwa.

Jeżeli dokonano przeniesienia uprawnienia do prowadzenia gospodarstwa, nieodzowna jest ponowna rejestracja wszystkich dokumentów na osobę następcy, z wyjątkiem aktów przekazujących grunty w użytkowanie lub dzierżawę.

Majątek gospodarstwa *dayhana* podlega dziedziczeniu w oparciu o ustawodawstwo Turkmenistanu. Sukcesor kontynuujący działalność gospodarstwa został zwolniony z obowiązku podatkowego za wydanie zaświadczenia o prawie do dziedziczenia.

Jeżeli chodzi o stosunki pracy, gospodarstwo może zatrudniać na podstawie umowy o pracę, do wykonywania pracy czasowej, za którą przysługuje wynagrodzenie co do zasady niezależne od rezultatów pracy gospodarstwa. Odmiennosc od tego stanu może pojawić się wyłącznie na mocy szczególnego porozumienia, z tym że wyrażone w nim wynagrodzenie nie może być niższe od minimalnego, ustalonego przez ustawodawcę.

Gospodarstwa samodzielnie rozliczają członków i pracowników z działalności. Potencjalne spory pracownicze między gospodarstwami *dayhanów* a osobami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę rozstrzyga sąd.

Członkom gospodarstw, a ponadto zatrudnionym na umowę o pracę, zapewniono ochronę socjalną zgodną z ustawodawstwem Turkmenistanu. Przedmiot składek emerytalnych gospodarstw *dayhanów* współbrzmi z ustawą Turkmenistanu z dnia 31 marca 2012 r. „O państwowym ubezpieczeniu emerytalnym” (nr 287-V).

Na gospodarstwa nakładane są podatki zgodnie z Kodeksem podatkowym Turkmenistanu z dnia 25 listopada 2005 r. Odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone wskutek obrażeń ciała lub innego uszczerbku na zdrowiu podczas wykonywania obowiązków pracowniczych ponosi kierownik gospodarstwa w stosunku do jego członków i osób zatrudnionych na umowie o pracę, zgodnie z turkmeńskim ustawodawstwem.

Organy państwa prowadzą kontrolę działalności gospodarstw w granicach otrzymanych uprawnień. Wymaga się, aby gospodarstwa prowadziły księgowość i sporządzały przewidziane przez ustawodawstwo sprawozdania.

Założyciele w każdym czasie mogą *de facto* zakończyć działalność gospodarstwa, z tym że za moment zakończenia działalności uznawana jest chwila wykreś-

lenia go z Jednolitego Państwowego Rejestru Podmiotów Prawnych. Przesłanki zakończenia działalności można podzielić na dwie kategorie. Pierwszą konstytuują okoliczności faktyczne, czyli np. nieużytkowanie działki przez dwa lata lub wykorzystywanie jej niezgodnie z przeznaczeniem, nieużytkowanie dzierżawionej działki przez okres jednego roku z winy dzierżawcy, naruszenie zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich (również drobiu) i medycyny weterynaryjnej. Jednakże przytoczone okoliczności nie mają zastosowania do tzw. gospodarstw interdyscyplinarnych (wielopłaszczyznowych) – nie są podstawą do całkowitego zaprzestania działalności takiego gospodarstwa, z wyjątkiem możliwości pozbawienia prawa do użytkowania gruntów i zwierząt gospodarskich.

Drugie kryterium stanowią kwestie związane z legalnością *sensu largo*, a mianowicie:

- a) upadłość;
- b) stwierdzenie nieważności rejestracji gospodarstwa w przypadku naruszenia ustawodawstwa Turkmenistanu;
- c) prowadzenie działalności zabronionej przez ustawodawstwo Turkmenistanu.

4. PODSUMOWANIE, PROGNOZY

Rolnictwo w Turkmenistanie, utrwalone bogatą tradycją historyczną i kulturą p.n.e., w czasach współczesnych jest nie tylko ważnym sektorem gospodarczym, ale także nośnikiem turkmeńskiej symboliki narodowej. Tego stanu rzeczy nie zmienia nawet niewielki ułamek gruntów uprawianych w celu produkcji roślinnej względem całego obszaru lądowego Turkmenistanu.

Główny obiekt naszych badań, *dayhan*, obecną formę zawdzięcza przemianom ustrojowym końca pierwszej i początku drugiej połowy lat 90. XX wieku. Odejście od koncepcji charakterystycznych dla okresu radzieckiego pozwoliło w niepodległym Turkmenistanie zaistnieć modelowi własności prywatnej. Sytuacja się odwróciła: przodek *dehqān* z nadejściem zmian instytucjonalnych stracił swoją uprzywilejowaną pozycję, podczas gdy los *dayhana* uległ poprawie.

Turkmeński rolnik jako kierownik lub członek należy do gospodarstwa mającego status przedsiębiorstwa rolnego. Z tą wyspecjalizowaną jednostką gospodarczą wiąże się szczegółowe instrumentarium prawne potrzebne do efektywnego wykonywania działalności.

Gospodarstwo *dayhana*, w swej istocie niezależne, podlega wpływom państwa w postaci kontroli w niezbędnym zakresie. Otrzymuje także wsparcie stymulujące rozwój, choćby w postaci możliwości uzyskania długoterminowych kredytów na preferencyjnych warunkach (art. 18 ustawy „O gospodarstwie *dayhana*”).

Gospodarstwa *dayhanów*, będące podmiotami praw i obowiązków, mogące kreować organizacje, zajmują znaczące miejsce w rodzimym porządku prawnym. W tym momencie regulacja im poświęcona jest doniosłym źródłem turkmeńskiego prawa rolnego, niejako odzwierciedleniem idei prawa rolnego – prawa przedsiębiorstwa rolnego.

Rolnictwo, obecne w Turkmenistanie od przeszło osiemdziesięciu wieków, zasługuje na kompleksowe uregulowanie. Wiele ustaw, tj. ustawa Turkmenistanu „O stowarzyszeniach *dayhanów*” (nr 113-III), ustawa Turkmenistanu „O uprawie zbóż” (nr 521-V), ustawa Turkmenistanu „O pastwiskach” (nr 267-V), mogłoby być zastąpionych zwartym kodeksem rolnym, z centralną rolą zagadnień dotyczących gospodarstw *dayhanów*.

Przed turkmeńskim rolnictwem, a co za tym idzie przed *dayhanami*, stoi wiele wyzwań doby obecnej i przyszłej. Nieunikniony rozwój nowoczesnych technologii daje podstawy by sądzić, że będą one w niedługim czasie coraz bardziej oddziaływać na wygląd agrokultury w środkowoazjatyckim państwie. Już dziś sprawdzane są inteligentne rozwiązania pod kątem ich użyteczności, np. eksploatowanie potencjału technologii GIS – systemu przestrzennego pozwalającego na tworzenie, zarządzanie, analizowanie i umieszczanie różnorodnych danych na mapie²³.

W obecnym stanie prawnym nie mamy regulacji odnoszących się *explicite* do technologicznych udogodnień z zakresu rolnictwa. Musimy posiłkować się *lex generalis* ustawą Turkmenistanu z dnia 16 sierpnia 2014 r. „O działalności innowacyjnej” (nr 130-VI). Biorąc pod uwagę powyższe, nie można wykluczyć, że w niedługim czasie nastąpi potrzeba rewizji bieżących norm prawnorolnych po to, aby zoptymalizować działalność rolniczą, ze szczególnym uwzględnieniem lokalnych warunków glebowo-klimatycznych.

REFERENCES

- Aganov S., Kepbanov Y., Ovezmuradov G., *Опыт сельскохозяйственной реструктуризации в Туркменистане*, Discussion Paper, No. 158, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), 2016
- Billings T.N., Cerasetti B., Forni L., Arciero R., Dal Martello R., Carra M., Rouse L.M., Boivin N., Spengler R.N., *Agriculture in the Karakum: An archaeobotanical analysis from Togolok 1, southern Turkmenistan (ca. 2300–1700 B.C.)*, “Frontiers in Ecology and Evolution” 2022, Vol. 10

²³ Zob. Y. Dolgova, *A seminar on agricultural innovation was held at the Technology Centre of the Academy of Sciences in Turkmenistan*, <https://turkmenistan.gov.tm/en/post/77471/seminar-agricultural-innovation-was-held-technology-centre-academy-sciences-turkmenistan> (dostęp: 28.05.2024 r.).

- Dolgova Y., *A seminar on agricultural innovation was held at the Technology Centre of the Academy of Sciences in Turkmenistan*, <https://turkmenistan.gov.tm/en/post/77471/seminar-agricultural-innovation-was-held-technology-centre-academy-sciences-turkmenistan> (dostęp: 28.05.2024 r.)
- <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.K2?locations=TM> (dostęp: 28.05.2024 r.)
- <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=TM> (dostęp: 28.05.2024 r.)
- https://www.theglobaleconomy.com/Turkmenistan/arable_land_percent/ (dostęp: 28.05.2024 r.)
- Krzak Z., Masson W.M., *Posielenije Džejtun, Matieriały i Issledowanija po archeologii SSSR*, nr 180, 1971 [recenzja], Światowit 34, Warszawa 1975
- Kulmedov B., Shcherbakov V.I., *Application of drip irrigation for cotton farming in Central Asia: The case of Turkmenistan*, "Journal of Water and Land Development" 2022, No. 52
- Magtymguly, approximately 1733–approximately 1782, *Magtymguly: Poems From Turkmenistan* (with an introduction by Gurbanguly Berdimuhamedow, English translation edited by Paul Michael Taylor), Asian Cultural History Program, Smithsonian Institution in association with the National Institute of Manuscripts, Turkmenistan Academy of Science
- Taffazzoli A., *DEHQĀN*, <https://www.iranicaonline.org/articles/dehqan> (dostęp: 28.05.2024 r.)

MARTA GOJNY

Uniwersytet Śląski, Polska

e-mail: marta.gojny@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2051-5752

UMOWA DZIERŻAWY GRUNTÓW ROLNYCH

AGRICULTURAL LAND LEASE AGREEMENT

ABSTRACT A lease agreement is a commonly concluded agreement, especially in relations connected with agriculture. Most often, the relationship between the lessor and the lessee concerns agricultural real estate or farms. The author analyzes the provisions regarding the lease agreement resulting from the Civil Code and applies them to agricultural real estate. Considerations include aspects concerning the legal situation of both the lessor and the lessee, with particular emphasis on their rights and obligations. According to the author, the lease agreement is of fundamental importance for trade in agricultural real estate. It seems interesting that the different varieties of the lease agreement exist due to the entity participating in the contract as a leaseholder, as well as taking into account the difference resulting from the circumstances, whether the property belongs to a private person or comes from the Agricultural Property Stock of the State Treasury. The author will first introduce the concepts of agricultural real estate and agricultural holding. Next, the author will discuss the essentialia of the lease agreement, i.e. the parties to the contractual relationship, the rights and obligations of the parties, as well as the subject of the contract. And finally, the contract for the lease of agricultural real estate will be discussed, which is the most important contract from the point of view of this article. However, it will be preceded by an analysis of the provisions on agricultural real estate resulting from the Act on shaping the agricultural system and the concept of an individual farmer. The author will try to discuss individual regulations and assess their legitimacy from the point of view of a person who is a party to such a contract.

KEYWORDS: lease, real estate, agricultural land, real estate law, civil law

SŁOWA KLUCZOWE: dzierżawa, nieruchomości, grunty rolne, prawo nieruchomości, prawo cywilne

1. NIERUCHOMOŚĆ ROLNA W UJĘCIU KODEKSU CYWILNEGO

Obecna definicja nieruchomości rolnej zastąpiła obowiązującą do 1 października 1990 r. definicję wynikającą z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności

takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych¹. Zgodnie z definicją obowiązującą na kanwie wspomnianego rozporządzenia o nieruchomości rolnej można było mówić, gdy mogła lub była ona wykorzystywana na cele związane z produkcją rolniczą, nie wyłączając przypadków produkcji sadowniczej, rybnej i ogrodniczej.

Definicja wynikająca z art. 46¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny² opisuje nieruchomość rolną jako grunty rolne, które mogą być wykorzystane lub są wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, w szczególności produkcji roślinnej i zwierzęcej, co nie wyłącza z jej zakresu produkcji ogrodniczej, sadowniczej oraz rybnej.

Zgodnie z doktryną prawa cywilnego, a także prawa rolnego oraz orzecznictwem sądowym kluczowe znaczenie do zakwalifikowania danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej ma jej wykorzystanie bądź sama możliwość jej wykorzystania do celów rolnych, nie ma tutaj znaczenia kryterium własnościowe³. Pogląd ten utrzymał się w orzecznictwie pomimo zmiany podstawy prawnej⁴. R. Świrgoń-Skok wskazuje, że kryterium przeznaczenia danej nieruchomości na cele rolne nie wiąże się z koniecznością rzeczywistego wykonywania działalności rolniczej, wystarcza sama możliwość prowadzenia jej na danym gruncie⁵. A. Lichorowicz w głosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98⁶, wywodzi, że dla zakwalifikowania danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej ważne są „czysto agronomiczne cechy gruntu, z których wynika, że uzyskiwanie na nim produktów rolnych jest fizycznie możliwe”⁷. Autor ten dodaje w dalszej części glosy, że uzyskanie takich płodów rolnych nie musi stanowić faktu, wystarczy bowiem istnienie perspektywy ich uzyskania wynikające z fizyczno-agronomicznych właściwości tego gruntu⁸. Zapisy w ewidencji gruntów oraz planów zagospodarowania przestrzennego mogą okazać się pomocne, jeśli chodzi o spory dotyczące własności nieruchomości, zwłaszcza w postępowaniu dowodowym, kryterium własnościowe, jak zostało już wspomniane, nie ma jednak tak znaczącego charakteru jak kryterium przeznaczenia gruntu⁹. Wzmianki w tych dokumentach mogą także pomóc

¹ Dz.U. nr 45, poz. 304.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2001 r., II CKN 440/01, OSNC 2002, nr 7–8, poz. 99.

⁴ Ł. Żelechowski, (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 398.

⁵ R. Świrgoń-Skok, (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 128.

⁶ OSP 2001, nr 2, poz. 27.

⁷ A. Lichorowicz, *Glosa do wyr. SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98*, OSP 2001, nr 2, poz. 27, s. 87.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2009 r., I OSK 1032/08, LEX nr 552261.

w rozstrzygnięciu o charakterze gruntu oraz jego przeznaczeniu. Oznaczenie takiego gruntu jako gruntu rolnego w ewidencji gruntów stwarza domniemanie, że grunt ten może być przeznaczony do produkcji rolnej¹⁰.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 maja 1996 r. wywiódł tezę, że grunty, które znajdują się pod budynkami mieszkalnymi oraz grunty, które są niezbędne do korzystania z takich budynków, są uznawane za nieruchomości rolne¹¹.

Nieruchomość rolna ma decydujące znaczenie dla istnienia gospodarstwa rolnego, z tego też względu wydaje się trafne umiejscowienie jej na samym początku artykułu. Do podniesionych tu wywodów poczynione zostaną wzmianki w dalszej treści. Do definicji nieruchomości zawartej w Kodeksie cywilnym odwołują się pozostałe ustawy.

2. ZNACZENIE GOSPODARSTWA ROLNEGO W KODEKSIE CYWILNYM

Historycznie gospodarstwo rolne miało charakter zamknięty, czyli było nastawione na zaspokojenie potrzeb rodziny rolnika i rolnika – gospodarstwo samozaopatrzeniowe¹². Zbliżonym jest postrzeganie gospodarstwa rodzinnego, w którym to pracuje rolnik wraz z jego najbliższą rodziną. Obecnie jednak gospodarstwo stało się otwarte na rynki zbytu, czyli jest to gospodarstwo towarowe. W nauce prawa rolnego można wyszczególnić także podział na gospodarstwo uboczne i gospodarstwo rolnicze. Podział ten powstał przez wprowadzenie czynnika źródła dochodu osiąganego na podstawie działalności rolniczej.

P. Popardowski podnosi, że gospodarstwo rolne oraz przedsiębiorstwo posiadają w pewnym zakresie cechy zbieżne, jednak nie oznacza to tożsamości koncepcyjnej tych pojęć¹³. Przedstawiciele nauk ekonomicznych jako opis gospodarstwa rolnego podają trzy czynniki wytwórcze niezbędne do jego prowadzenia – ziemię, kapitał i pracę¹⁴.

Ustawodawca nie wprowadził uniwersalnej definicji gospodarstwa rolnego, mającej zastosowanie do wszystkich ustaw. Dlatego też definicje te wynikają z Kodeksu cywilnego, a także z ustaw szczególnych, które zostaną omówione poniżej. Art. 55³ k.c. zawiera legalną definicję gospodarstwa rolnego stworzoną na potrze-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1996 r., III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 142.

¹² P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 399.

¹³ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, s. 476.

¹⁴ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 59–61.

by prawa prywatnego. Jak wskazuje D. Łobos-Kotowska definicja wynikająca z art. 55³ k.c. ma walor ogólny, jednak tłumaczy ona pojęcie gospodarstwa rolnego jedynie w odniesieniu do przepisów Kodeksu cywilnego oraz innych aktów prywatnoprawnych nietworzących własnych definicji gospodarstwa rolnego¹⁵. Definicja ta określa zakres przedmiotowy, ale też podkreśla funkcjonalność gospodarstwa rolnego w związku z zapisem „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Definicja ta jest więc definicją przedmiotowo-funkcjonalną. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2000 r., II CKN 1067/98, jako gospodarstwo rolne powinno się rozumieć jednostkę gospodarczą, która jest zorganizowana na nieruchomości rolnej. Jak wskazał R. Budzikowski, nie ma konieczności, aby taka zorganizowana całość stanowiła własność jednej osoby¹⁶. Z definicji legalnej wynika więc, że gospodarstwo rolne to zespół składników majątkowych. Pierwotne przepisy sprzed nowelizacji art. 55³ k.c. w 2003 r. zawierały zapis, zgodnie z którym oprócz praw w skład gospodarstwa rolnego wchodziły także obowiązki związane z jego prowadzeniem. Sytuacja ta uległa zmianie po nowelizacji z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych ustaw¹⁷.

Gospodarstwo rolne według art. 55³ k.c. powinno się składać z gruntów rolnych wraz z gruntami leśnymi, budynkami, ich częściami, urządzeniami i inwentarzem. Jednak zgodnie z orzecnictwem brak któregoś z tych składników nie przesądza o tym, że zorganizowana całość przestanie być gospodarstwem rolnym; wyjątkiem jest sytuacja, kiedy taki brak uniemożliwi prowadzenie działalności w produkcji rolnej¹⁸. Na podstawie tej definicji należy wskazać podział na składniki materialne i niematerialne. Do składników materialnych będą należały grunty rolne, grunty leśne, budynki, części budynków, inwentarz oraz urządzenia. Niematerialnym składnikiem będą prawa związane z prowadzeniem tego gospodarstwa¹⁹. Art. 55³ k.c. stanowi, że nie ma obowiązku kaźdoczesnego stwierdzenia występowania pomiędzy tymi składnikami więzi organizacyjnej.

Podstawowym składnikiem gospodarstwa będą więc grunty rolne. Ustawodawca w Kodeksie cywilnym nie precyzuje wielkości posiadanej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie, jak robi to w przepisach szczególnych. P. Popardowski podnosi, że nawet w przypadku stwierdzenia wystąpienia organizacyjnej całości służącej prowadzeniu działalności wytwórczej w rolnictwie, w której nastąpił brak

¹⁵ D. Łobos-Kotowska, (w:) M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 396.

¹⁶ R. Budzinowski, *Koncepcja...*, s. 88.

¹⁷ Dz.U. nr 49, poz. 408.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 1991 r., II SA 669/91, ONSA 1992, nr 2, poz. 26.

¹⁹ E. Gniewek, (w:) Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 145.

gruntów rolnych, całość ta nie może zostać uznana za gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c.²⁰. W przypadku, gdy grunty rolne stanowią lub mogą stanowić całość gospodarczą, brak pozostałych elementów wymienionych w definicji art. 55³ k.c. nie odbiera im przymiotu gospodarstwa rolnego²¹. Dla stwierdzenia, że dany twór jest gospodarstwem rolnym, wystarczające jest stwierdzenie, że występują w im grunty rolne wykorzystywane lub mogące być wykorzystane do działalności wytwórczej w rolnictwie²².

Obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego są wyłączone z zakresu definicji w art. 55³ k.c.²³. Jak wskazuje P. Popardowski, obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego są uznawane jako jego obciążenie i prowadzą do zmniejszenia jego aktywów²⁴. Zgodnie ze stanowiskiem E. Kremer, należy zwrócić uwagę na art. 55⁴ k.c., w którym ustawodawca przesądził, że nabywca gospodarstwa rolnego będzie solidarnie odpowiadał za zobowiązania związane z prowadzeniem tego gospodarstwa w takim zakresie, jaki wynika z powołanego artykułu²⁵.

Umowa dzierżawy jest umową, która często wykorzystywana jest w stosunkach rolnych, co zostało już podniesione powyżej, wątek ten zostanie rozwinięty jednak w dalszej części pracy. Podczas zawierania umowy należy zwracać szczególną uwagę na umieszczenie w niej wszystkich zapisów wynikających z art. 693 k.c., stanowiących *essentialia negotii* umowy, brak jednego z nich może wpłynąć na klasyfikację tej umowy jako umowy najmu, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

3. UMOWA DZIERŻAWY W KODEKSIE CYWILNYM

Problematyka umowy dzierżawy została uregulowana w art. 693–709 k.c. Przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz, który może być zastrzeżony w pieniądzech, świadczeniach innego rodzaju lub ułamkowej części pożytków.

Na podstawie unormowania kodeksowego można wskazać strony niniejszej umowy. Są nimi wydzierżawiający, czyli ktoś, kto zobowiązuje się oddać rzecz do używania i pobierania pożytków, a także dzierżawca, czyli ten, kto przyjmuje rzecz

²⁰ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, s. 476.

²¹ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, s. 478.

²² Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2021 r., II CSKP 28/21, LEX nr 3191535.

²³ R. Świrgoń-Skok, (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks...*, s. 591.

²⁴ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, s. 479.

²⁵ E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 54–108.

do używania i pobierania pożytków oraz zobowiązuje się do zapłaty umówionego czynszu. Umowa dzierżawy zaliczana jest do umów, których przedmiotem jest korzystanie z rzeczy lub praw. Nie powoduje przejścia własności przedmiotu dzierżawy, wywołuje wyłącznie skutki obligacyjne i kreuje skutki wyłącznie o charakterze ciągłym²⁶. Umowę dzierżawy charakteryzuje jej powszechność, ponieważ Kodeks cywilny nie wprowadza ograniczeń w podmiotach, którymi mogą być zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak też jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną niezależnie od tego, czy są przedsiębiorcami²⁷. Jest to umowa konsensualna, która zostaje zawarta przez strony na skutek złożenia zgodnego oświadczenia woli. Wydanie przedmiotu dzierżawy jest jedynie przejawem wykonania umowy. Cechuje ją także odpłatność, ponieważ obie strony uzyskują korzyści; wydzierżawiający uzyskuje czynsz, a dzierżawca otrzymuje rzecz oraz możliwość pobierania pożytków. Jest to umowa wzajemna – ekwiwalentem świadczenia wydzierżawiającego jest świadczenie dzierżawcy.

Dla zawarcia umowy dzierżawy nie jest wymagana szczególna forma prawna, zastosowanie w tym przypadku znajdują ogólne zasady dotyczące zawierania umów konsensualnych. Istnieje jednak wyjątek, dla zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości lub pomieszczenia zawartej na okres dłuższy niż okres roku zastrzeżono formę pisemną *ad eventum* – w razie jej niezachowania umowa będzie poczytana za zawartą na czas nieoznaczony.

Już na tym etapie można dostrzec różnicę pomiędzy najmem a dzierżawą. W dzierżawie została dopuszczona możliwość pobierania pożytków, której nie ma przy umowie najmu. Jednakże do sytuacji nieunormowanych dla umowy dzierżawy stosujemy odpowiednio przepisy o umowie najmu, co wynika bezpośrednio z art. 694 k.c. Przedmiotem dzierżawy mogą być rzeczy, w tym rzeczy ruchome oraz nieruchomości, a także części składowe tych rzeczy. W stosunku do rzeczy wymagane jest, aby były to rzeczy o charakterze niezużywalnym. Przedmioty zużywalne mogą podlegać dzierżawie jedynie wtedy, gdy wydzierżawiający wydał daną rzecz w innym celu niż ten prowadzący ją do zużycia²⁸. Przedmiotem dzierżawy mogą być także prawa, dobra niematerialne, zbiory praw i rzeczy, takie jak przedsiębiorstwo oraz gospodarstwo rolne. Jednak rzeczy te muszą przynosić pożytki ze swej natury lub przeznaczenia albo mogą przynosić pożytki²⁹.

²⁶ K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 29, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 693.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ K. Zaradkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2015, komentarz do art. 693 k.c., nb 27, s. 536.

²⁹ K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, wyd. 29, komentarz do art. 693; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2007 r., V CSK 476/06.

Dzierżawę zawiera się, jak zostało to już wskazane, na czas oznaczony lub nieoznaczony, jednak dzierżawę zawartą na okres powyżej lat 30 poczytuje się jako zawartą na czas nieoznaczony po upływie tego okresu. Maksymalny okres, na który umowa dzierżawy może być zawarta, wynosi 30 lat bez względu na to, czy dotyczy nieruchomości czy rzeczy ruchomych³⁰. Takie ukształtowanie artykułu ma zapobiegać zawieraniu umów, które trwałyby wieczyście albo przez tak długi okres, że uczyniłyby w istocie z własności prawo iluzoryczne i strony zostałyby w ten sposób zobowiązane w stosunkach uciążliwych, trwających wieczyście, bez możliwości zwolnienia się z nich³¹. Sąd Najwyższy wskazał także na dopuszczalność zawarcia umowy na czas dłuższy niż 30 lat, jednak po upływie 30 lat od dnia, w którym ta umowa stała się trwała, nastąpi jej przekształcenie w umowę zawartą na czas nieoznaczony³².

Wydzierżawiający, jako strona umowy dzierżawy, ma wiele praw i obowiązków wynikających z ustawy. Głównym obowiązkiem wydzierżawiającego jest wydanie rzeczy stanowiącej przedmiot dzierżawy dzierżawcy i umożliwienie posiadania tej rzeczy przez określony czas³³. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 4 lipca 1980 r., III CRN 105/80³⁴, podkreślił, że posiadanie zależne dzierżawcy nie przekreśla możliwości traktowania go, jako osoby prowadzącej gospodarstwo rolne. Może dojść do sytuacji, że strony umowy dzierżawy nie określą terminu wydania przedmiotu dzierżawy, w takim przypadku zastosowanie znajdą przepisy części ogólnej zobowiązań, wynikające z art. 455 k.c. Zgodnie z tym artykułem spełnienie świadczenia powinno nastąpić niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do jego wykonania. W przypadku umowy dzierżawy wydzierżawiający będzie zobowiązany niezwłocznie wydać przedmiot dzierżawy dzierżawcy po jego wezwaniu. Brak zaś spełnienia tego obowiązku spowoduje, że zastosowanie znajdą przepisy o niewykonaniu zobowiązań, a dzierżawca ma prawo odstąpienia od umowy³⁵.

W związku z odesłaniem w art. 694 k.c. do stosowania przepisów o najmie do umowy dzierżawy pojawia się kolejny obowiązek dzierżawcy. Wynajmujący zgodnie z art. 662 k.c. powinien wydać rzecz najemcy w stanie przydatnym z umówionym użytkiem i utrzymywać ją w takim stanie przez czas najmu. Ten przepis w przypadku umowy dzierżawy tworzy po stronie wydzierżawiającego obowiązek wydania

³⁰ K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks...*, wyd. 29, komentarz do art. 695.

³¹ K. Zaradkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, 2015, komentarz do art. 695 k.c., nb 1, s. 561.

³² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2003 r., II CKN 6/01, OSNC 2004, nr 7–8, poz. 114.

³³ A. Lichorowicz, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 204.

³⁴ OSP 1981, nr 3, poz. 50.

³⁵ A. Lichorowicz, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System...*, s. 204.

przedmiotu umowy w takim stanie, w którym rzecz będzie przydatna do umówionego użytku. Jednak to na dzierżawcy spoczywa obowiązek poddania przedmiotu dokładnym oględzinom. Jeśli tego nie zrobi, działa domniemanie, że rzecz została wydana w stanie przydatnym do umówionego użytku i dobrym³⁶. Dodatkowo zastosowanie znajdują przepisy art. 662 § 1–3 k.c. oraz art. 663 k.c. Z przepisów tych wynika obowiązek utrzymania rzeczy, by była zdalna do wykonywania na niej umowy dzierżawy; wydzierżawiający może także zostać zawezwany do usunięcia wad ograniczających przydatność rzeczy do sposobu używania.

W przypadku wad utrudniających wykonywanie prawa lub ograniczających jego wykonywanie stosuje się odpowiednio przepisy o uprawnieniach najemcy³⁷. Dzierżawca może żądać od wydzierżawiającego usunięcia wykrytych wad i naprawienia poniesionych szkód, może także w tym przypadku wstrzymać się z zapłatą czynszu dzierżawnego do momentu zakończenia potrzebnych napraw. Zgodnie z art. 694 k.c. w związku z art. 664 § 1 k.c. dzierżawca może zażądać obniżenia czynszu za okres, w którym wady te trwały, jednak jeżeli dzierżawca wiedział o tych wadach w chwili zawierania umowy zgodnie z art. 664 § 3 k.c., roszczenie to mu nie przysługuje. Najdalej posuniętym uprawnieniem w tym przypadku jest możliwość samodzielnego usunięcia wad rzeczy na koszt osoby wydzierżawiającego, następuje to jednak dopiero po bezskutecznym wezwaniu wydzierżawiającego do usunięcia wad rzeczy³⁸.

W przypadku wad uniemożliwiających używanie w sposób przewidziany umową przedmiotu dzierżawy dzierżawca dodatkowo może ubiegać się o zwrot pobranego z góry przez wydzierżawiającego czynszu, uchylić się od obowiązku zapłaty czynszu za czas usuwania wad, a także wypowiedzieć zawartą umowę bez zachowania przy tym ustawowych terminów³⁹. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że takie uprawnienia dzierżawcy mają zastosowanie jedynie w przypadku, kiedy ten nie wiedział o wadach w chwili zawierania umowy.

Ostatnim obowiązkiem wynikającym z przepisów o najmie, do którego odsyła art. 694 k.c., jest utrzymanie w czasie trwania dzierżawy jej przedmiotu w stanie przydatnym do umówionego korzystania (art. 662 § 1 k.c.). W związku z art. 697 k.c. pojawiają się jednak ograniczenia wobec tego obowiązku wydzierżawiającego. Zgodnie z tym przepisem to na dzierżawcy spoczywa obowiązek dokonywania niezbędnych napraw, by zachowywać przedmiot dzierżawy w stanie nie pogorszonym.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, s. 205.

³⁹ *Ibidem*, s. 205.

Dzierżawca, tak jak wydzierżawiający, posiada wiele praw i obowiązków. Do uprawnień dzierżawcy należy używanie danej rzeczy oraz możliwość pobierania z niej pożytków. Oba z nich są uprawnieniami samoistnymi – niewykonywanie jednego z nich nie stanowi przeszkody do wykonania drugiego⁴⁰. Dzierżawca, wykonując swoje uprawnienia do używania przedmiotu, nie może doprowadzić do jego całkowitego zniszczenia⁴¹. W przypadku, gdy dzierżawca nie otrzymał przedmiotu dzierżawy, wydzierżawiający nie wykonał swojego obowiązku⁴². W przypadku, gdy dzierżawca przedmiot ten otrzymał w stanie gorszym niż ten wynikający z umowy albo wydzierżawiający popadł w zwłokę z wykonaniem swojego świadczenia, dzierżawca może podnieść zarzut nienależytego wykonania zobowiązania⁴³. W pozostałych przypadkach procedura została omówiona przy obowiązku wydania rzeczy, jako obowiązku wydzierżawiającego. Dzierżawca ma również prawo żądania od osoby naruszającej jego prawo swobodnego używania rzeczy przywrócenia do stanu zgodnego z umówionym, a także może domagać się zwrotu nienależnie pobranych przez osobę naruszającą jego prawo pożytków⁴⁴. W związku z uprawnieniem do korzystania z wydanej rzeczy na dzierżawcy ciąży obowiązek zachowania przedmiotu w stanie nie pogorszonym i sprawowania pieczy nad tym przedmiotem.

Drugie uprawnienie, także wynikające bezpośrednio z art. 693 k.c., czyli możliwość pobierania pożytków z przedmiotu dzierżawy, pozwala w stopniu dostatecznym rozróżnić umowę dzierżawy od umowy najmu. Z. Radwański wskazał jednak, że dopuszczalne jest pobieranie pośrednich pożytków prawa przez najemcę w sytuacji podnajmu rzeczy osobie trzeciej⁴⁵. Dzierżawca może pobierać pożytki bezpośrednio oraz pośrednio⁴⁶. Dzierżawca może pobrać z rzeczy pożytki, ale tylko w zakresie normalnego dochodu, czyli według kryterium dopuszczalności ingerencji w istotę rzeczy⁴⁷. Przedmioty, które zostaną odłączone od rzeczy głównej, czyli jej pożytki, stają się własnością dzierżawcy wraz z chwilą odłączenia⁴⁸. W Kodeksie cywilnym nie zostało jednak doprecyzowane, które z pobranych pożytków stają się

⁴⁰ Z. Radwański, (w:) Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 352.

⁴¹ K. Zaradkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2020, s. 585.

⁴² A. Suchoń, (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021, s. 658.

⁴³ C. Stempka-Jażwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 91.

⁴⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1967 r., I CR 243/67, OSP 1969, nr 3, s. 62.

⁴⁵ Z. Radwański, (w:) Z. Radwański, *System...*, s. 352.

⁴⁶ K. Zaradkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, 2020, s. 585.

⁴⁷ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 1936 r., C.I. 2694/35, OSP 1937, nr 1, poz. 10.

⁴⁸ K. Zaradkiewicz, (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, 2020, s. 586.

własnością dzierżawcy i w jakiej części mu przysługują. W takim przypadku zgodnie z doktryną prawa cywilnego należy przyjąć, że w braku odmiennych postanowień umownych wszystkie pożytki, które przynosi rzecz, należą się dzierżawcy⁴⁹.

Do obowiązków dzierżawcy należy zapłata czynszu; wykonywanie prawa zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz bez zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy – chyba że zgodę na zmianę przeznaczenia wyrazi wydzierżawiający; dokonywanie napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym, zwrot przedmiotu dzierżawy po zakończeniu trwania umowy. Dzierżawcę obejmuje także zakaz oddawania przedmiotu dzierżawy osobie trzeciej, bez zgody wydzierżawiającego, do bezpłatnego używania lub poddzierżawy.

Zapłata czynszu jest podstawowym obowiązkiem dzierżawcy, należy on do *essentialia negotii* umowy dzierżawy. Jest to świadczenie okresowe, nawet gdy zostanie on opłacony z góry w całości, w umowie krótkoterminowej⁵⁰. Czynsz może zostać opłacony jednorazowo, a także okresowo, w przypadku jednorazowej zapłaty czynszu można go rozłożyć na raty⁵¹. Czynszem, jak wskazuje M. Załucki, jest świadczenie okresowe na rzecz wydzierżawiającego za możliwość korzystania z rzeczy i pobierania z niej pożytków przez dzierżawcę⁵². Obowiązek ten strony regulują w umowie zgodnie ze swoimi założeniami i z zasadą swobody umów. Zgodnie z art. 693 § 2 k.c. czynsz może zostać zastrzeżony w pieniądzu lub świadczeniach innego rodzaju, może być także oznaczony w części pożytków, co nie występuje jako jedna z możliwości w umowie najmu. Strony mogą swobodnie zawrzeć w umowie odpowiednie postanowienie dotyczące tego, kiedy ma zostać on opłacany. Mogą postanowić o częstotliwości zapłaty czynszu, np. raz w miesiącu, raz w roku, ale także o tym, kiedy ta opłata będzie następować, czy będzie płatny z góry czy z dołu. W przypadku gdy strony nie zawrą takiego postanowienia w łączącej je umowie, następuje zastosowanie normy wynikającej z art. 699 k.c., zgodnie z którą przyjęta zostaje zasada opłacania czynszu dzierżawnego z dołu.

Dzierżawca ma obowiązek wykonywania uprawnień wynikających z umowy zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. A. Lichorowicz wskazuje, że dzierżawca musi zachowywać przedmiot w stanie, który pozwala na dalsze korzystanie z niego⁵³. Kryterium prawidłowej gospodarki ma charakter obiektywny i składa na dzierżawcę obowiązek podejmowania określonej aktywności mieszczącej

⁴⁹ *Ibidem*, s. 587.

⁵⁰ E. Gniewek, (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks...*, s. 1520.

⁵¹ M. Salamonowicz, (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 1375.

⁵² M. Salamonowicz, (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks...*, s. 1375.

⁵³ A. Lichorowicz, (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System...*, s. 209.

się w postanowieniach umownych, właściwościach i przeznaczeniu produktu⁵⁴. Z takiego zapisu art. 696 k.c. wynika, że dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego nie może zmienić przeznaczenia przedmiotu dzierżawy. A. Lichorowicz podnosi, że taki zapis stanowi swoistego rodzaju gwarancje dla wydzierżawiającego, iż po zakończeniu dzierżawy będzie on mógł normalnie korzystać z przedmiotu dzierżawy, tak jak czynił to przed oddaniem przedmiotu w dzierżawę⁵⁵.

4. NIERUCHOMOŚĆ ROLNA JAKO PRZEDMIOT DZIERŻAWY

Nieruchomości rolne w obrocie nieruchomościami są najczęstszym przedmiotem, jeśli chodzi o stosunek dzierżawy. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁶ wobec nieruchomości rolnych zostały określone dość szczególne ograniczenia ich zbywania i nabywania. Ustawa dokładnie określa, kto może nabywać nieruchomości rolne, a także wprowadza katalog osób, do którego nie znajduje zastosowania ograniczenie wynikające z art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r.

Nieruchomością rolną zgodnie z art. 2 u.k.u.r. jest nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego z wyłączeniem nieruchomości, które nie są położone na obszarach podlegających zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne. Nieruchomością rolną zgodnie z Kodeksem cywilnym jest nieruchomość, która jest lub może być wykorzystana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Zagadnienie to zostało przedstawione we wcześniejszej części artykułu, autorka rezygnuje w tym miejscu z powielania powyższych treści.

W art. 2 u.k.u.r. zakres definicji nieruchomości rolnej w stosunku do definicji wynikającej z art. 46¹ k.c. został ograniczony przez wyłączenie z niego nieruchomości położonych na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma zastosowanie do nieruchomości gruntowych, zarówno zabudowanych, jak i niezabudowanych. O rolnym charakterze nieruchomości przesądza definicja z art. 46¹ k.c., sama ustawa zaś nie wprowadza domniemania, że brak planu zagospodarowania przestrzennego przesądza o fakcie posiadania przez daną nieruchomość charakteru rolnego. Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

⁵⁴ *Ibidem*, s. 210.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 423; dalej: u.k.u.r.

i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁷ to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygają o przeznaczeniu danego gruntu, w przypadku gdy brak takiego planu lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, konieczne będzie dokonanie oceny przez organ, który będzie stosował w danym przypadku prawo⁵⁸. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest instrumentem polityki przestrzennej gminy, przez którego pryzmat należy postrzegać charakter danej nieruchomości. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 stycznia 1999 r. wskazuje, że działka, której powierzchnia przekracza 1 ha i znajduje się na terenie rolniczym, traktowanym przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako rolnej, jest nieruchomością rolną⁵⁹.

Na podstawie tej definicji podnieść należy, że nieruchomością będzie więc nieruchomość rolna w rozumieniu art. 46¹ k.c., która dodatkowo przeznaczona została w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do celów bezpośrednio związanych z produkcją rolną, lub jest nieruchomością rolną zgodnie z brzmieniem art. 46¹ k.c. oraz położona jest na terenie, gdzie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁶⁰.

Dla przesądzenia o rolniczym charakterze nieruchomości ma znaczenie określenie „nieruchomość wykorzystywana lub mogąca być wykorzystana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie”. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98⁶¹, podkreśla, że o tym, czy grunt ma rolniczy charakter, decyduje rolnicze przeznaczenie danego gruntu, a nie to, w jaki sposób obecnie wykorzystywany jest grunt. Niemal identyczne stanowisko prezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 865/08⁶², gdzie podniósł tezę, że dla określenia rolniczego charakteru danej nieruchomości ma znaczenie jej przeznaczenie, a nie to, w jaki sposób jest obecnie wykorzystywana. Kryterium stanowiącym o wyodrębnieniu danej nieruchomości jako nieruchomości rolnej będzie więc sposób wykorzystywania tej nieruchomości.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r., III CZP 61/04⁶³, sąd wskazał, że to treść wpisu do ewidencji gruntów i budynków rozstrzyga o charakterze nieruchomości wykorzystywanych na określone cele. Stanowisko to zo-

⁵⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

⁵⁸ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 52.

⁵⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652.

⁶⁰ E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 36.

⁶¹ LEX nr 50652.

⁶² LEX nr 554853.

⁶³ „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2004, nr 10.

stało ponowione w postanowieniu z dnia 16 maja 2013 r., IV CSK 256/12⁶⁴, gdzie Sąd Najwyższy podnosi, że oceny charakteru prawnego nieruchomości dokonuje się w oparciu o plan zagospodarowania przestrzennego lub ewidencję gruntów. Wojewódzki Sąd Administracyjny uczynił przedmiotem rozważań kwestię zmiany przeznaczenia nieruchomości poprzez działania faktyczne właściciela. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2011 r., IV SA Po 558/11⁶⁵, w przypadku gdy nieruchomość była zagospodarowana w inny sposób przez dłuższy okres niż na cele rolne, ale istnieje możliwość wykorzystania jej do produkcji rolnej, wtedy nadal ma charakter nieruchomości rolnej. J. Bieluk określa, że rozwiązanie, które przyznaje całej nieruchomości charakter nieruchomości rolnej, przez wzgląd na fakt, że w jej skład wchodzi działka oznaczona w ewidencji gruntów i budynków albo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako użytek rolny, nie jest skutecznym sposobem zabezpieczenia się stron przed nieważnością zawartej umowy. W odmienny sposób orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2008 r., I OSK 435/07⁶⁶, czyniąc przedmiotem rozważań przesądzenie o charakterze definicji wynikającej z art. 46¹ k.c., z której ma wynikać, że artykuł ten wskazuje na agronomiczne cechy gruntu, dzięki którym możliwe jest uzyskanie płodów rolnych.

Definicja zawarta w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. wskazuje jednak jednoznacznie wyłączenie niektórych gruntów z zakresu jej regulacji, jeżeli nie są one nieruchomościami położonymi według planu zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, nawet jeżeli nieruchomości te spełniłyby przesłanki z art. 46¹ k.c. Takie stwierdzenie poczynił także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 2012 r., IV CSK 93/12, gdzie podniósł, że nie są nieruchomościami rolnymi nieruchomości odpowiadające wymaganiom z art. 46¹ k.c., ale przeznaczone w planie zagospodarowania na cel inny niż rolny⁶⁷. W przypadku decyzji o wyłączeniu danego gruntu z produkcji rolnej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powoduje to utratę jego rolnego charakteru, a co za tym idzie, nie podlega on już regulacji wynikającej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego⁶⁸.

⁶⁴ LEX nr 1365710.

⁶⁵ Legalis nr 482331.

⁶⁶ LEX nr 505413.

⁶⁷ LEX nr 1229816.

⁶⁸ T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 64.

5. POJĘCIE ROLNIKA

W art. 6 u.k.u.r. została zawarta definicja rolnika. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu rolnikiem jest osoba fizyczna, która jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, posiadaczem samoistnym, dzierżawcą nieruchomości rolnych, których powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, dodatkowo posiadająca kwalifikacje rolnicze i zamieszkująca od przynajmniej 5 lat w gminie, na której obszarze położona jest jedna z jej nieruchomości rolnych, oraz prowadząca osobiście przez wskazany czas to gospodarstwo.

Z powyższej definicji wprost wynika, że status rolnika indywidualnego może być przyznany wyłącznie osobie fizycznej. Nie można przyznać takiego statusu osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, której przepis szczególnie przyznaje zdolność prawną. Rolnikiem indywidualnym nie mogą być więc spółki prawa handlowego, zarówno spółki osobowe, jak i spółki kapitałowe⁶⁹. Możliwa jest sytuacja, że za rolnika indywidualnego zostanie uznana osoba o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Jest to jednak sytuacja rzadka ze względu na okoliczność, że rolnikiem indywidualnym może być jedynie osoba prowadząca gospodarstwo rolne osobiście⁷⁰. Jak wskazują D. Łobos-Kotowska oraz M. Stańko, takie postanowienia ustawowe mogą powodować naruszenie zakazu niedyskryminowania producentów rolnych⁷¹.

Kolejnym kryterium definicji rolnika jest osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat. Zgodnie z dyspozycjami zawartymi w art. 6 ust. 2 u.k.u.r. gospodarstwo rolne jest prowadzone w sposób osobisty, gdy rolnik pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Po 93/14⁷², podniósł w swoim orzeczeniu, że samo posiadanie nieruchomości rolnej nie przesądza o fakcie prowadzenia gospodarstwa rolnego, jeśli nie jest powiązane z wykonywaniem działalności rolniczej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 września 2018 r., IV CSK 455/17⁷³, wyjaśnił, że osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego polega na tym, iż osoba fizyczna pracuje w gospodarstwie i podejmuje wszelkie decyzje związane z prowadzeniem działalności w tym gospodarstwie. Osobą pracującą w gospodarstwie jest osoba, która pracuje w całym lub znacznej części gospodarstwa, wymogu tego nie spełnia zaś osoba

⁶⁹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 199.

⁷⁰ T. Czech, *Kształtowanie...*, s. 399.

⁷¹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 200.

⁷² Legalis nr 978581.

⁷³ LEX nr 2577319.

wydzierżawiająca gospodarstwo rolne⁷⁴. Podejmowanie kluczowych decyzji oznacza podejmowanie kluczowych decyzji, bez których gospodarstwo rolne nie mogłoby normalnie funkcjonować⁷⁵.

Trzecim kryterium jest prowadzenie gospodarstwa rolnego przez określony czas. W obecnym brzmieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r. jest to co najmniej 5 lat. P. Popardowski wskazuje, że pięcioletni okres należy obliczać od daty zdarzenia, które doprowadziło do nabycia danej nieruchomości rolnej na własność na podstawie czynności prawnej⁷⁶. W doktrynie prawa rolnego zachodzi jednak spór co do tego, czy termin pięcioletni dla jego zachowania wymaga ciągłości, czy dopuszczalne jest zastosowanie przerw. T. Czech podnosi, że okres ten dla swej ważności musi być zachowany w sposób ciągły⁷⁷. Autor wskazuje, że przyjęcie dopuszczalności przerw spowoduje możliwość obchodzenia przepisów prawa i omińnięcie rygorów ustanowionych w celu ochrony obrotu nieruchomościami rolnymi. Odmienne w temacie przerw wypowiedzieli się D. Łobos-Kotowska i M. Stańko. Autorzy Ci wskazują na konieczność podziału przerw w sprawowaniu osobistego obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego na przerwy zawinione oraz niezawinione przez rolnika⁷⁸. Zgodnie z poglądem tych autorów przerwy zawinione nie powinny być wzięte pod uwagę przy obliczaniu pięcioletniego terminu. Przerwy niezawinione czy też przerwy, do których należy zaliczyć wypadki losowe, na które osoba fizyczna nie ma wpływu, takie jak np. choroba, pobyt w szpitalu, odbywanie służby wojskowej, trzeba zaś zaliczyć do tego okresu, tak jakby rolnik w tym czasie sprawował osobisty zarząd nieruchomością⁷⁹. Autorce niniejszego opracowania bliższy wydaje się pogląd D. Łobos-Kotowskiej i M. Stańko w zakresie zaliczania przerw do okresu osobistego prowadzenia majątku.

Kolejnym wymogiem wobec osoby fizycznej, której można przyznać status rolnika, jest posiadanie przez nią odpowiednich kwalifikacji rolniczych. Ma to doprowadzić do sytuacji, w której osoba nabywająca nieruchomość rolną zapewni jej wykorzystanie na cele rolnicze zgodnie z jej rolniczym przeznaczeniem. Kwalifikacje rolnicze zostały doprecyzowane w art. 6 ust. 2 pkt 2 u.k.u.r. Przepis ten wskazuje, że osoba fizyczna ma kwalifikacje rolnicze, m.in. jeśli: posiada rolnicze wykształcenie albo tytuł zawodowy w zawodzie, który jest przydatny do prowadzenia działalności rolniczej, oraz posiada co najmniej trzyletni staż pracy w rolnictwie, albo ma

⁷⁴ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 205.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 206.

⁷⁶ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 336.

⁷⁷ T. Czech, *Kształtowanie...*, s. 405.

⁷⁸ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 205.

⁷⁹ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa...*, s. 205.

wykształcenie wyższe o charakterze innym niż rolniczym, posiada staż pracy w rolnictwie przez okres co najmniej 3 lat, albo wykształcenie wyższe o profilu innym niż rolniczym oraz ukończone studia podyplomowe związane z rolnictwem, albo wykształcenie średnie lub średnie branżowe inne niż rolnicze, ale posiada staż pracy w rolnictwie w wysokości lat trzech, albo wykształcenie podstawowe, gimnazjalne, zasadnicze branżowe, zasadnicze zawodowe o charakterze innym niż rolniczym, ale posiada co najmniej pięcioletni staż w rolnictwie.

Takie ujęcie przesłanek związanych z określeniem cech przesądających o posiadaniu kwalifikacji rolniczych danej osoby stanowi alternatywę łączną. Wystarczy, że osoba fizyczna spełni jeden z warunków określonych w tym artykule, a można uznać ją za posiadającą kwalifikacje rolnicze. W kwalifikacjach oprócz wykształcenia rolniczego wymagane jest posiadanie odpowiedniego stażu pracy w rolnictwie.

Ustawodawca dodatkowo w art. 6 ust. 3a u.k.u.r. wprowadził możliwość doliczenia do czasu stażu pracy w rolnictwie okresu pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Sceptycznie do takiego zapisu ustawy podszedł J. Bieluk, podnosząc, że wprawdzie zostaje skrócony czas niezbędny do nabycia kwalifikacji rolniczych, nie ulega jednak zmianie okres osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego⁸⁰.

Przedostatnią przesłanką, którą musi spełnić osoba fizyczna ubiegająca się o uzyskanie statusu rolnika indywidualnego, jest zamieszkiwanie przez okres 5 lat na terenie gminy, w której obszarze położona jest przynajmniej jedna z nieruchomości rolnych, wchodzących do gospodarstwa rolnego. Przesłanka ta doczekała się licznych głosów krytyki ze strony doktryny prawa rolnego przez wzgląd na fakt, że w związku z nią następuje ograniczenie możliwości wyboru miejsca zamieszkania, dodatkowo jest to niekorzystna sytuacja dla rolników, którzy posiadają gospodarstwa rolne położone w dwóch lub więcej gminach, a także pojawia się ponownie zarzut dyskryminacji pośredniej, która jest zakazana przepisami prawa unijnego⁸¹.

Ponownie okres 5 lat powinien być liczony od dnia zdarzenia, na podstawie którego nastąpiło nabycie nieruchomości rolnej. Okres ten nie może zostać przerwany. Art. 7 ust. 4 u.k.u.r. wskazuje, że dla wykazania faktu zamieszkania wymagane jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały. Sąd Najwyższy uczynił przedmiotem rozstrzygnięcia kwestię, czy pojęcie miejsca zamieszkania wynikające z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. jest pojęciem tożsamym z miejscem zamieszkania definiowanym w art. 25 k.c. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 2018 r., II CSK 240/17⁸², pojęcia te są różne i nie należy ich utożsamiać, pojęcie wynikające z art. 6 ust. 2

⁸⁰ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2019, s. 339.

⁸¹ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red.), *Ustawa...*, s. 338.

⁸² LEX nr 2508545.

u.k.u.r. ma zaś charakter administracyjnoprawny i nie powinno się poszukiwać w nim cech cywilnoprawnych.

Ostatnią przesłanką, której spełnienie jest obligatoryjne w celu uzyskania statusu rolnika indywidualnego, jest posiadanie nieruchomości rolnych, w których łączna suma użytków rolnych nie przekracza 300 ha, a przekroczenie tej wielkości powoduje niemożność przyznania tego statusu. T. Czech podnosi, że nie ma powodu, aby przypuszczać, by w okresie powołanych 5 lat nie doszło do przekroczenia normy 300 ha⁸³. Dodatkowo należy wskazać, że normę obszarową ustala się na chwilę, w której następuje lub ma nastąpić nabycie nieruchomości rolnej.

Podsumowując, aby zostać rolnikiem indywidualnym potrzebne jest spełnienie wielu przesłanek ustawowych. Warunki te muszą być spełnione łącznie. Pojęcie rolnika indywidualnego znajduje także zastosowanie jedynie na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i zgodnie z doktryną prawa rolnego nie należy przyjmować tej definicji jako uniwersalnej dla wszystkich rodzajów aktów prawnych⁸⁴. Takie określenie definicji rolnika indywidualnego ma w zamysle ustawodawcy sprzyjać wzmocnieniu pewności obrotu nieruchomościami rolnymi poprzez wzgląd na fakt nabywania nieruchomości przez osoby faktycznie zainteresowane chęcią prowadzenia gospodarstwa rolnego.

6. WYMAGANIA WOBEC OSOBY, NA RZECZ KTÓREJ NASTĄPI DZIERŻAWA

Dzierżawę gruntów rolnych dzielimy na dzierżawę gruntów rolnych pomiędzy osobami fizycznymi oraz na dzierżawę gruntów pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dzierżawa gruntów rolnych pochodzących od osoby prywatnej mieści się w zakresie przepisów ogólnych dotyczących dzierżawy, wynikających z Kodeksu cywilnego. Plusem takiego rozwiązania jest niewątpliwie możliwość posiadania gospodarstwa rolnego bez dużego nakładu kapitału na zakup ziemi rolnej. Minusem jednak jest konieczność opłacania czynszu, możliwość wypowiedzenia takiej umowy, a także konieczność uzgadniania wszelkich decyzji dotyczących zagospodarowania terenu z wydzierżawiającym. Przykładowo, Jan Nowak wydzierżawia grunt rolny do hodowli rzepy od Adama Nosiwody. Pan Nowak chciałby jednak oprócz zasiewów rzepy dokonywać także uprawy sałaty, marchewki, pomidorów i prowadzić chów bydła. Nie może jednak tego dokonać bez uprzedniej zgody wydzierżawiającego.

⁸³ T. Czech, *Ustawa...*, s. 415–416.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 396.

Istnieją także pewne ograniczenia, jeśli chodzi o możliwość dalszego wydzierżawienia nieruchomości rolnej. Zgodnie z literą prawa nabywca gruntu rolnego przez 5 lat od daty nabycia nieruchomości rolnej nie może jej sprzedać ani wydzierżawić. Powstaje więc ograniczenie co do osoby wydzierżawiającego.

Dodatkowo art. 700 k.c. wprowadza instrument ochronny w postaci tzw. małej klauzuli *rebus sic stantibus*. Artykuł ten traktuje o szczególnej sytuacji, do której dochodzi, gdy wystąpią szczególne okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i nie dotyczą one osoby dzierżawcy, a zwykły przychód z rzeczy uległ znacznemu zmniejszeniu. W takiej sytuacji dzierżawca może żądać od wydzierżawiającego obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. Jest to swoiste go rodzaju powództwo procesowe, które może przybrać dwojaką formę:

- 1) w przypadku nieopłaconego jeszcze czynszu powództwem będzie pozew o ukształtowanie stosunku prawnego i wyrok, który je uwzględni, zmieni treść umowy dzierżawy w zakresie czynszu za okres, w którym wystąpiły szczególne warunki; nie można na podstawie tego artykułu oprzeć żądania ukształtowania wysokości czynszu na przyszłość albo na trwałe;
- 2) w przypadku opłaconego już czynszu powództwo będzie dotyczyło zwrotu nadpłaconej części czynszu i roszczenie to przedawni się w ciągu roku od dnia zwrotu rzeczy⁸⁵.

Zapisy art. 700 k.c. mają chronić dzierżawcę przed zwykłym ryzykiem gospodarczym w przypadku braku osiągnięcia przez niego przychodów z przedmiotu dzierżawy, jeśli nie ponosi on odpowiedzialności za taki stan rzeczy. W rolnictwie może to być np. susza, gradobicie i zniszczenie wszelkich plonów, nadmierne opady deszczu w dniach żniw.

Możliwe jest także zastosowanie powództwa wynikającego z art. 357¹ k.c., zgodnie z którym w przypadkach nadzwyczajnej zmiany stosunków prawnych, takich jak wystąpienie klęski żywiołowej albo innej zmiany uzasadniającej stosowanie powołanego artykułu, można wytoczyć powództwo o ukształtowanie stosunków prawnych, a także powództwo o rozwiązanie umowy. Przesłanką taką będzie okoliczność wykraczająca poza granice zwykłego ryzyka, a która nie była przewidziana w momencie zawarcia umowy⁸⁶.

W przypadku umów dzierżawy gruntów rolnych obowiązuje szczególny termin wypowiedzenia takiej umowy. Zgodnie z powołanym przepisem w razie braku odmiennych postanowień umownych dzierżawę gruntów rolnych można wypowiedzieć rok naprzód z końcem roku dzierżawnego. Wynika z tego, że w przypad-

⁸⁵ D. Dreła, (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1516.

⁸⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2004 r., IV CK 22/03, LEX nr 182068.

ku, gdy strony nie umówiły się inaczej, znajdzie zastosowanie termin wskazany w art. 704 k.c. – jest to więc norma dyspozytywna. Doktryna prawa cywilnego rozstrzyga, że przepis ten dotyczy umowy dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony, a w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony znajdzie on zastosowanie o tyle, o ile strony umowy dzierżawy przewidziały taką możliwość⁸⁷.

Ustawodawca reglamentuje obrót nieruchomościami rolnymi na płaszczyźnie podmiotowej za pomocą art. 6 u.k.u.r. i wynikającej z niej definicji rolnika indywidualnego, które to pojęcie zostało omówione w poprzednim punkcie. Zgodnie z definicją rolnika indywidualnego nieruchomości rolne może nabywać jedynie osoba fizyczna, co eliminuje możliwość nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym przepis szczególny przyznaje zdolność prawną, poza dopuszczalnymi w ustawie wyjątkami. Drugim ograniczeniem związanym z nabywaniem nieruchomości rolnych jest wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście, przez osobę posiadającą określone kwalifikacje rolnicze, a także zamieszkałą na obszarze gminy, gdzie położona jest co najmniej jedna z nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co służy odebraniu możliwości nabywania tych nieruchomości w celach inwestycyjnych przez osoby fizyczne nazywane w doktrynie „słupami”⁸⁸.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r., ACa 896/16⁸⁹, status rolnika indywidualnego uzyskuje osoba spełniająca łącznie następujące kryteria:

- 1) podmiotowe – rolnikami indywidualnymi mogą być wyłącznie osoby fizyczne;
- 2) prowadzenia gospodarstwa rolnego osobiście przez okres lat pięciu;
- 3) posiadania kwalifikacji rolniczych przez osobę prowadzącą gospodarstwo rolne;
- 4) domicylu, czyli posiadania miejsca zamieszkania w gminie, w której znajduje się co najmniej jedna z nieruchomości będących częścią gospodarstwa rolnego;
- 5) obszarowe – nie można przyznać statusu rolnika indywidualnego, jeżeli gospodarstwo rolne liczy więcej niż 300 ha użytków rolnych.

Dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje także szczególne prawo dotyczące możliwości pierwokupu nieruchomości rolnej w przypadku sprzedaży jej przez wydzierżawiającego. Prawo to przysługuje, gdy umowa dzierżawy nieruchomości

⁸⁷ D. Drela, (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks...*, s. 1517.

⁸⁸ P. Popardowski, (w:) K. Osajda (red.), *Ustawa...*, s. 334.

⁸⁹ LEX nr 2278138.

rolnej została zawarta na okres co najmniej 3 lat, licząc ten okres od daty zawarcia umowy. Szczególnie ważne jest tu zawarcie umowy dzierżawy gruntu rolnego w formie pisemnej z datą pewną. Nieruchomość musi wchodzić także w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Zgodnie z art. 596 k.c. prawo pierwokupu oznacza uprawnienie jednej ze stron do pierwszeństwa nabycia danej rzeczy w sytuacji zbywania jej przez drugą stronę na rzecz osoby trzeciej. Przepisy dotyczące prawa pierwokupu mają charakter bezwzględnie wiążący i ich niezastosowanie powoduje odpowiedzialność zobowiązanego za powstałą szkodę. W wypadku umowy dzierżawy ograniczenie to ma zaostroszony charakter przez wzgląd na fakt, iż w razie sprzedaży bezwarunkowej umowa sprzedaży jest nieważna. Sprzedaż nieruchomości wraz z zastrzeżeniem prawa pierwokupu stanowi umowę zobowiązującą i warunkową⁹⁰.

Prawo pierwokupu nieruchomości rolnych zostało unormowane w art. 3 u.k.u.r., a do 2003 r., czyli do wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, było ono regulowane przez art. 695 § 2 k.c., co miało zabezpieczyć pozycję prawa pierwokupu przez sprecyzowanie jego przesłanek. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. prawo pierwokupu limitują następujące przesłanki:

- 1) umowa dzierżawy musi być zawarta na piśmie;
- 2) umowa musi zostać zawarta w formie z datą pewną;
- 3) umowa powinna być wykonywana przez okres 3 lat od zaistnienia daty pewnej;
- 4) nabywana nieruchomość rolna musi zostać włączona do gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. W razie braku dzierżawcy mogącego skorzystać z prawa pierwokupu albo w przypadku niewykonywania umowy dzierżawy, prawo pierwokupu przysługuje Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, co wynika bezpośrednio z przepisów art. 3 ust. 2 u.k.u.r.

Podsumowując, obrót nieruchomościami rolnymi doznaje licznych ograniczeń przez wzgląd na fakt stosowania uregulowań dotyczących prawa pierwokupu. Niezastosowanie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego powoduje, że zbywca naraża się na uznanie dokonania sprzedaży nieruchomości za nieważną.

ZAKOŃCZENIE

Zagadnienia związane z umową dzierżawy nieruchomości uregulowane zostały w wielu ustawach szczególnych, z czego do najważniejszych z nich należy zaliczyć ustawę o gospodarce nieruchomościami, a także ustawę o gospodarce nierucho-

⁹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1968 r., III CZP 23/68, OSNC 1969, nr 1, s. 5.

mościami rolnymi Skarbu Państwa. Przemiany w prawie gospodarki nieruchomościami zachodziły w sposób dynamiczny i często wymagały ponownych nowelizacji.

Poszczególne ustawy wskazują na wiele przesłanek, jakie musi spełnić nabywający nieruchomość rolną albo nieruchomość należącą do Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza zasady dotyczące nabywania nieruchomości rolnych, czerpiąc z podstawowych zagadnień Kodeksu cywilnego odnoszących się do umowy dzierżawy. W tym przypadku pojawia się pojęcie rolnika indywidualnego, który jest uprawniony do nabywania gruntów rolnych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego miała w swym zamyśle chronić gospodarstwa rolne, a także nieruchomości rolne przed ich nierolniczym wykorzystaniem. Dlatego na podstawie przepisów powołanej ustawy dzierżawcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie osoba fizyczna, z wyjątkiem sytuacji, w których sama ustawa dopuszcza możliwość nabycia nieruchomości przez osoby prawne.

Powyższe przepisy stanowią swego rodzaju *lex specialis* w stosunku do podstawowego stosunku prawnego umowy dzierżawy wynikającego z zapisów Kodeksu cywilnego. Strony umowy pozostają zawsze takie same, jednak poszczególne ustawy ustanawiają odrębne ograniczenia w stosunku do podmiotów nabywających nieruchomości.

Regulacje związane z umową dzierżawy gruntów rolnych rozsiane są w wielu ustawach i wiążą się z potrzebą sięgnięcia do każdej z nich celem sprawdzenia, który stan prawny odpowiada określonemu stanowi faktycznemu. W ocenie autorki potrzeba aż tak szerokich regulacji jest zasadna i potrzebna. Co prawda, często ograniczenia wprowadzane przez powołane ustawy są bardzo rygorystyczne i powodują zmniejszenie ilości zawieranych umów dzierżawy, jednak są one potrzebne, aby nie dochodziło do koncentracji nieruchomości rolnych w rękach osób prawnych, powodując utratę rolniczego charakteru nieruchomości rolnych.

REFERENCES

- Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019
- Bieniek G., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2020
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992
- Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022
- Czechowski P., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Warszawa 2018
- Drela D., (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021
- Gniewek E., (w:) Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021
- Gudowski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom I, Część ogólna, cz. 1 i 2, Warszawa 2021

- Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2014
- Kremer E., *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004
- Leśkiewicz K., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Warszawa 2021
- Lichorowicz A., (w:) J. Panowicz-Lipska (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011
- Lichorowicz A., *Glosa do wyr. SN z 2.6.2000 r., II CKN 1067/98*, OSP 2001, nr 2, poz. 27
- Łobos-Kotowska D., (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017
- Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Osajda K. (red. serii), Borysiak W. (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 29, Legalis/el. 2021
- Pelc W., *Umowa o korzystanie z gruntu na cele farmy wiatrowej, jako umowa dzierżawy*, „Finanse Komunalne” 2010
- Popardowski P., (w:) K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022
- Popardowski P., (w:) K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2022
- Radwański Z., (w:) Z. Radwański (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2008
- Resich Z., *Komentarz. Kodeks cywilny*, Warszawa 1972
- Salamonowicz M., (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023
- Stempka-Jaźwińska C., *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019
- Suchoń A., (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021
- Świrgoń-Skok R., (w:) M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023
- Wyszomirski Ł.M., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2012 r., IV CSK 244/12*, OSP 2013
- Zaradkiewicz K., (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2015
- Zaradkiewicz K., (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2020
- Żelechowski Ł., (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022

PATRYK KALINOWSKI

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: p.kalinowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0201-046X

OZNACZENIA LEŻAKOWANIA I DOJRZEWANIA NAPOJÓW SPIRYTUSOWYCH – ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA

INDICATIONS OF MATURATION PERIOD AND AGEING OF SPIRIT BEVERAGES – COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT The article analyses European and selected national food law regulations (Poland, France, Scotland, USA) in the scope of using various indications of maturation period and ageing of spirit beverages (e.g. “XO” or “5 years old”). In conclusion, the proposals of future new Polish regulations in this scope are presented.

KEYWORDS: indication of maturation period, indication ageing, spirit beverages, food law

SŁOWA KLUCZOWE: oznaczenia leżakowania, oznaczenia dojrzwania, napoje spirytusowe, prawo żywnościowe

1. WPROWADZENIE

Deklaracje długości leżakowania oraz dojrzwania napojów spirytusowych są jednym z najbardziej charakterystycznych oznaczeń spotykanych na tego typu produktach, najczęściej tych o wyższej jakości i cenie. Z perspektywy przeciętnego konsumenta istotna jest niejednorodność stosowanych w tym zakresie informacji na etykietach. Można bowiem spotkać m.in. oznaczenia w postaci skrótu „XO” czy wskazania konkretnego wieku alkoholu. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że na różnych kategoriach napojów spirytusowych można spotkać odmienne systemy stosowanych oznaczeń. Te różnice pojawiają się nie tylko na produktach pochodzących spoza Unii Europejskiej, lecz także wynikają z odmiennych regulacji wewnątrz Unii bądź też ich braku.

Biorąc powyższe pod uwagę, niniejszy artykuł będzie analizą regulacji oznaczeń długości leżakowania oraz dojrzwania napojów spirytusowych z wybranych

państw. Najpierw zagadnienie to zostanie omówione w świetle prawa Unii Europejskiej. Następnie zostaną przedstawione regulacje polskie w tym zakresie, francuskie rozwiązania dotyczące koniaku i armaniaku, szkocka regulacja szkockiej whisky, rozwiązania stosowane przez armeńskich producentów koniaku, a także przepisy amerykańskiego Kodeksu Stanów Zjednoczonych. W ramach podsumowania zostanie przeprowadzona ocena zasadności wprowadzenia podobnych regulacji w Polsce.

2. PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Unijne prawo żywnościowe nie nakłada ogólnego obowiązku stosowania w etykietowaniu napojów spirytusowych oznaczeń długości leżakowania oraz dojrzewania. Tego rodzaju informacje należy zatem traktować jako informacje dobrowolne¹, które z jednej strony są regulowane ogólnymi przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności², a z drugiej szczegółowymi przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/787 w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych³.

W świetle ogólnych przepisów znakowania (art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1169/2011) dobrowolnie stosowane deklaracje długości leżakowania oraz dojrzewania napojów spirytusowych nie mogą być „niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta”, jak też „wprowadzać go w błąd” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a rozpo-

¹ Więcej o informacjach dobrowolnych w znakowaniu produktów żywnościowych zob. K. Jędrych, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018, s. 459 i n.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L nr 304 z 2011 r., s. 18 ze zm.); dalej: rozporządzenie 1169/2011.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/787 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych, ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, wykorzystywania alkoholu etylowego i destylatów pochodzenia rolniczego w napojach alkoholowych, a także uchylające rozporządzenie (WE) nr 110/2008 (Dz.Urz. UE L nr 130 z 2019, s. 1 ze zm.); dalej: rozporządzenie 2019/787.

rządzenia 1169/2011 (co w szczególności ma zastosowanie do prawdziwości przypisywanych tym napojom cech, jak również wieku leżakowanych produktów).

Powyzsze ogólne zasady zostały doprecyzowane w szczegółowej regulacji dla napojów spirytusowych. Mianowicie zgodnie z art. 13 ust. 6 rozporządzenia 2019/787: „W opisie, prezentacji lub etykietowaniu napoju spirytusowego można podawać okres leżakowania lub dojrzwania, tylko w przypadku gdy odnosi się on do najmłodszego składnika alkoholowego napoju spirytusowego (...)”. Jednocześnie w tym rozporządzeniu nie zostały uregulowane jakiegokolwiek dopuszczalne zapisy tych oznaczeń – ani tych zawierających zapis liczbowy leżakowanego/dojrzwającego napoju, ani posługujących się skrótami typu „XO”.

Dodatkowo rozporządzenie 2019/787 definiuje, czym w ogóle jest leżakowanie [EN: *maturation*] / dojrzwanie [EN: *ageing*] napojów spirytusowych. Pojęcia te traktowane są zamiennie i – zgodnie z definicją – każde z nich „oznacza przechowywanie napoju spirytusowego w odpowiednich pojemnikach przez pewien okres, aby umożliwić naturalne reakcje w napoju spirytusowym, które nadają temu napojowi spirytusowemu szczególne cechy” (art. 4 pkt 11). Czym są wspomniane „szczególne cechy”, rozporządzenie 2019/787 już nie precyzuje. Odpowiedź na to pytanie należy zatem ustalić w odniesieniu do konkretnego produktu na podstawie np. wiedzy branżowej oraz interpretacji ekspertów od degustacji takich alkoholi. Pomocniczo można zwrócić uwagę na to, że z prawnego punktu widzenia niektóre kategorie napojów spirytusowych (np. brandy) mają określony minimalny czas leżakowania. W takich przypadkach można przyjąć, że napoje nabywają owe „szczególne cechy” po upływie minimalnego czasu leżakowania.

Poza wymogami dotyczącymi okresu leżakowania dla poszczególnych kategorii napojów spirytusowych zostało określone, w jakich pojemnikach mogą być one leżakowane. Przykładowo dla brandy będą to dębowe pojemniki o pojemności co najmniej 1000 litrów każdy oraz beczki dębowe o pojemności mniejszej niż 1000 litrów każda (załącznik I pkt 5 lit. a pkt (ii) oraz (iii) rozporządzenia 2019/787).

Szczególnymi przepisami są wymogi dla dynamicznego procesu dojrzwania brandy (system *criaderas y solera* lub *solera e criaderas*). Polega on na dokonywaniu okresowej ekstrakcji części brandy zawartej w każdej z dębowych beczek lub pojemników, które tworzą warstwę dojrzwania, oraz odpowiednim ich uzupełnieniem brandy ekstrahowaną z poprzedzającej warstwy dojrzwania. Szczegółowe wymogi dotyczące tego procesu zostały określone w załączniku III rozporządzenia 2019/787, a ponadto Komisja Europejska jest uprawniona do wydania aktu wykonawczego w tym zakresie (zgodnie z art. 19 ust. 1).

Ponadto rozporządzenie 2019/787 określa wymogi szczególne dokumentacyjne dla napojów, dla których podawane są deklaracje leżakowania/dojrzwania.

Chodzi o stosowanie „elektronicznego dokumentu towarzyszącego” (art. 13 ust. 7) oraz poddawania samego procesu ścisłemu nadzorowi (art. 13 ust. 6)⁴.

Omawiana regulacja przewiduje również możliwość wprowadzania przez kraje członkowskie Unii Europejskiej bardziej surowych regulacji w zakresie znakowania (a więc także i oznaczeń leżakowania/dojrzwania), ale jedynie dla szczególnych kategorii napojów spirytusowych określonych w załącznikach I i II (art. 45 ust. 1). Podstawowym warunkiem ich wprowadzania jest zgodność z prawem Unii.

3. POLSKA

W polskim prawie nie przyjęto jak dotąd regulacji dotyczących napojów spirytusowych w zakresie ich deklaracji leżakowania oraz dojrzwania.

Odniesienia do tego zagadnienia odnaleźć można w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych⁵. W uchylonym już (w 2023 r.) art. 37 wskazano, że: „Napoje spirytusowe z oznaczeniami geograficznymi odnoszącymi się do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyrabia się zgodnie ze sposobem produkcji, warunkami technologicznymi lub parametrami jakościowymi, określonymi dla nich w ustawie, przepisach wydanych na podstawie art. 38 ust. 2 oraz w rozporządzeniu nr 110/2008⁶ oraz w przepisach wydanych w trybie tego rozporządzenia. Wymagania, o których mowa w ust. 1, dotyczą w szczególności właściwych dla poszczególnych napojów spirytusowych surowców używanych do produkcji napojów spirytusowych, zawartości alkoholu, cukru, środków aromatycznych lub barwników oraz warunków dojrzwania lub leżakowania, a także obszaru, na którym są one wyrabiane”. Natomiast w definicji Polska Wódka/Polish Vodka (art. 38 u.w.n.s.) stwierdzono jedynie, że „może być leżakowana w celu nadania jej szczególnych właściwości organoleptycznych”.

Obecnie obowiązująca w tym zakresie ustawa o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach⁷ tradycyjnych nie odwołuje się wprost do zagadnienia oznaczeń leżakowania/dojrzwania napojów spirytusowych. Niemniej jednak w aktualnej

⁴ Zob. P. Kalinowski, *Wymogi związane z deklaracją leżakowania lub dojrzwania napojów spirytusowych (rozporządzenie nr 2019/787)*, LEX/el. 2022.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1584; dalej: u.w.n.s.

⁶ Obecnie rozporządzenie 2019/787.

⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 588).

specyfikacji oznaczenia Polska Wódka/Polish Vodka dozwolono jej leżakowanie „w celu nadania jej szczególnych właściwości organoleptycznych”⁸.

4. FRANCJA

Prawdopodobnie najbogatszą historię regulacji w obrębie analizowanego aspektu oznakowania napojów spirytusowych ma Francja⁹. W szczególności regulacje dotyczące oznakowania „starości” destylatów winnych są w niej bowiem przyjmowane co najmniej od początków XX wieku, podczas gdy unijne regulacje znakowania żywności jako takie sięgają lat 70. XX wieku¹⁰.

Cechą charakterystyczną współczesnych regulacji w odniesieniu do dwóch najsłynniejszych francuskich napojów spirytusowych – koniaku i armaniaku – jest ich współtworzenie przez same organizacje producenckie, co następnie jest potwierdzane przez władze państwowe zmianą aktów dotyczących specyfikacji tych Chronionych Oznaczeń Geograficznych.

Organizacja producencka producentów koniaku (*Bureau National Interprofessionnel du Cognac*, BNIC) do niedawna w zakresie znakowania wieku koniaków samodzielnie tworzyła regulacje branżowe. Natomiast dekretem francuskiego ministra rolnictwa z dnia 7 stycznia 2015 r.¹¹ zmieniono specyfikację dla koniaku (*Cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée*) i umieszczono w niej po raz pierwszy te oznaczenia. Wprowadzono w tym czasie zmiany w stosunku do poprzednich określeń. Przede wszystkim podwyższono wymagania co do stosowania określenia „XO” z minimum 6 do 10 lat. Było to w dużej mierze spowodowane ogromnym popytem na francuskie koniaki na rynkach Dalekiej Azji i ograniczonymi możliwościami produkcyjnymi francuskich wytwórców. Zmiany te obowiązują od 1 kwietnia 2018 r.

Do obecnych oznaczeń wieku koniaków zalicza się:

- «3 Etoiles», «Sélection», «VS», «De Luxe» et «Very Special», «Millésime» lub *** [3 gwiazdki] – najmłodszy destylat ma co najmniej 2 lata;

⁸ <https://ec.europa.eu/agriculture/eambrosia/geographical-indications-register/details/EUGI00000014208>

⁹ Więcej o regulacjach niektórych słynnych francuskich napojów spirytusowych, w tym koniaku, zob. K. Grzybczyk, *Słynne alkohole a prawo własności intelektualnej*, Warszawa 2022.

¹⁰ A. Di Lauro, *Labels, names and trade marks*, (w:) L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, 2012, s. 285.

¹¹ Décret no 2015–10 du 7 janvier 2015 relatif à l'appellation d'origine contrôlée «Cognac» ou «Eau-de-vie de Cognac» ou «Eau-de-vie des Charentes», <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030069265>.

- «supérieur», «Cuvée Supérieure», «Qualité Supérieure» – najmłodszy destylat ma co najmniej 3 lata;
- «V.S.O.P.» (Very Superior Old Pale) «Réserve», «Vieux», «Rare», «Royal» – najmłodszy destylat ma co najmniej 4 lata;
- «Vieille Réserve», «Réserve Rare», «Réserve Royale» – najmłodszy destylat ma co najmniej 5 lat;
- «Napoléon», «Très Vieille Réserve», «Très Vieux», «Héritage», «Très Rare», «Excellence», «Suprême» – najmłodszy destylat ma co najmniej 6 lat;
- «XO» (Extra Old), «Hors d'âge», «Extra», «Ancestral», «Ancêtre», «Or», «Gold», «Impérial» – najmłodszy destylat ma co najmniej 10 lat.

W praktyce podczas produkcji koniaków często są używane alkohole starsze niż wskazują na to stosowane oznaczenia.

Organizacja producentów armaniaku (*Bureau National Interprofessionnel de L'armagnac*, BNIA) doprowadziła do podobnych zmian regulacji jak w przypadku koniaków (weszła ona w życie 1 kwietnia 2018 r.). W tym przypadku zgodnie z dekretem z dnia 26 grudnia 2014 r.¹² zmieniającym specyfikację armaniaku (*Cahier des charges de l'appellation d'origine contrôlée* «Armagnac») można wyróżnić trzy rozwiązania znakowania „starości” armaniaków:

- wskazanie wieku, np. 15 lat, 20 lat;
- posłużenie się określeniem handlowym (*dénominations commerciales*);
- wskazanie rocznika, co ma zastosowanie w przypadku trunków co najmniej 10-letnich. Podany rok odpowiada rokowi zbioru wspomnianemu na etykiecie (*Le millésime*).

W ramach możliwych określeń handlowych wyróżnia się:

- 3 gwiazdki (***) lub VS – najmłodszy 3-letni armaniak;
- Very Superior Old Pale (*) VSOP – co najmniej 4-letni armaniak;
- XO lub Le Hors d'Âge – co najmniej 10-letni armaniak.

Należy zaznaczyć, że powyższe oznaczenia mają zastosowanie jedynie do koniaków i armaniaków, które *de iure* zaliczane są do kategorii napojów spirytusowych, jakimi są okowity z wina. Formalnie nie mają one zatem zastosowania do innych napojów spirytusowych, co do których nie przyjęto podobnych regulacji. Niemniej jednak stanowią one pewien punkt odniesienia w stosowaniu oznaczeń leżakowania/dojrzwania.

¹² Décret n° 2014-1642 du 26 décembre 2014 relatif à l'appellation d'origine contrôlée «Armagnac».

5. SZKOCJA

Przykładem wartym omówienia są także szkockie regulacje dotyczące leżakowania „Scotch whisky” zawarte w the Scotch Whisky Regulations¹³. Szkocka ustawa reguluje zagadnienia wytwarzania i znakowania szczególnej whisky (Scotch Whisky) w rozumieniu prawa krajowego (która jest jednocześnie uznawana jako chronione oznaczenie geograficzne przez Unię Europejską¹⁴).

W zakresie leżakowania trunku przyjęto (analogiczny do regulacji unijnej) wymóg w zakresie pojemności beczek, drewna, w jakich ma leżakować, oraz czasu jego leżakowania, jednakże podkreślono, że może on leżakować jedynie w Szkocji (art. 3 sec. 1 (c)–(f)). Podkreślono także, iż „wszelkie oznaczenia odnoszące się do roku, w którym whisky została poddana destylacji, roku, w którym została zabutelkowana, czasu dojrzewania lub wieku whisky muszą być tak samo wyraźne jak sama nazwa kategorii whisky, która jest oznaczeniem obowiązkowym” (art. 8 sec. 3 (c) (ii)).

W rozdziale ustawy poświęconemu dojrzewaniu, wiekowi oraz określeniom destylacyjnym (*distillation statements*) zakazano posługiwania się wszystkimi innymi oznaczeniami odnoszącymi się do „okresu dojrzewania lub wieku, o ile okres dojrzewania lub wiek nie jest wprost wyrażony w latach” (art. 12 sec. 1).

Następnie zakazano wszelkich oznaczeń odnoszących się do momentu destylacji, chyba że:

- odnoszą się do pojedynczego roku kalendarzowego;
- cała whisky została wydestylowana w danym roku;
- oznakowanie whisky zawiera również odniesienia do roku butelkowania whisky, okresu dojrzewania whisky lub wieku whisky;
- oznaczenia odnoszące się do roku butelkowania, okresu dojrzewania lub wieku whisky zamieszczone są w tym samym polu widzenia, co odniesienie do roku destylacji (art. 12 sec. 2).

Ponadto szkocka regulacja zabrania etykietowania, pakowania, sprzedawania, oferowania oraz reklamowania szkockiej whisky w sposób odnoszący się do jakiegokolwiek liczby (w jakikolwiek sposób wyrażonej), jeżeli oznaczenie to odnosi się do numeru w ten sposób, że może zrodzić prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd przynajmniej części osób co do tego, czy dana liczba odnosi się do okresu dojrzewania whisky, jej wieku lub momentu destylacji (art. 12 sec. 3).

¹³ Scotch Whisky Regulations 2009 (Citation 2009, No. 2890).

¹⁴ Przed brexitem Scotch Whisky podlegała wymogom unijnych regulacji napojów spirytusowych, w tym rozporządzeniu 110/2008, które poprzedzało rozporządzenie 2019/787.

Warto też wspomnieć, że zbliżone do regulacji szkockiej whisky są przepisy dotyczące irlandzkiej whisky (Irish Whiskey). Irlandzka inspekcja (Food Safety Authority of Ireland) wydała przewodnik o jej znakowaniu na bazie przepisów unijnych i krajowych¹⁵. Zgodnie z nim irlandzka whiskey nie może być co do zasady znakowana rokiem destylacji. Jest to możliwe jedynie w przypadku umieszczenia w jednym polu widzenia dodatkowo oznaczenia roku butelkowania, czasu dojrzewania lub jej wieku. Ponadto zwraca się w nim uwagę na to, żeby żadna inna liczba podana w oznakowaniu nie wprowadzała konsumenta w błąd w odniesieniu do powyższych oznaczeń. Jako przykład podaje się datę założenia destylarni.

6. STANY ZJEDNOCZONE

Z pozaeuropejskich regulacji warto zwrócić uwagę na amerykańskie przepisy w zakresie znakowania wieku napojów spirytusowych, które znajdziemy w tytule 27, rozdział I, podrozdział A, część 5 Kodeksu Stanów Zjednoczonych (title 27, chapter I, subchapter A, part 5 of Electronic Code of Federal Regulations): Znakowanie i reklama destylowanych napojów spirytusowych (*distilled spirits*).

Szczegółowe regulacje w zakresie tematyki niniejszego artykułu znajdziemy w § 5.40 zatytułowanym: Deklaracje wieku i zawartości alkoholu (*Statements of age and percentage*). Przepisy tam zawarte określają osobne wymagania dla: (a) whisky, (b) rumu, brandy i Tequili, (c) okowit zbożowych (*grain spirits*) oraz (d) pozostałych destylowanych napojów spirytusowych. W porównaniu do wcześniej omawianych regulacji wymogi amerykańskie są w tym zakresie bardziej rozbudowane.

a) Oznaczenia wieku whisky

Dla whisky istnieje możliwość stosowania dobrowolnych deklaracji, jeśli sam produkt liczy sobie co najmniej 4 lata (niezależnie od pochodzenia krajowego, czy też z importu).

W przypadku whisky, zmieszanej lub nie, ale niezawierającej alkoholu neutralnego (*neutral spirits*), wiek najmłodszej whisky znakuje się następująco: „__ lat”.

W przypadku whisky zawierającej spirytus, jeżeli którakolwiek z czystych whisky (*straight whisky*) lub innych whisky ma mniej niż 4 lata, podaje się zawartość procentową zwykłej lub innej whisky oraz wiek najmłodszej czystej lub innej whisky. Jeśli cała czysta whisky lub inna whisky ma co najmniej 4 lata, oświadczenie dotyczące wieku i zawartości procentowej takich whisky są dobrowolne. Deklaracja wieku i zawartości procentowej dla czystej lub innej whisky, bez względu na to, czy jest obowiązkowa czy dobrowolna, podaje te wartości w bezpośrednim związku

¹⁵ *Labeling of Irish Whiskey*, Food Safety Authority of Ireland, 2019.

z oświadczeniem dotyczącym alkoholu neutralnego (wymagane przez § 5.39); tworzona jest zaś zgodnie z poniższymi zasadami:

- Jeśli w mieszance znajduje się tylko jedna czysta whisky (*straight whisky*) i żadna inna whisky, stosuje się oznaczenie: „__ procent czystej whisky __ lat”.
- Jeżeli w mieszance znajduje się więcej niż jedna czysta whisky i żadna inna whisky, stosuje się oznaczenie: „__ procent czystej whisky __ -letniej lub starszej”. W puste miejsce należy wpisać wiek najmłodszej czystej whisky. Zamiast powyższego można zastosować oznaczenie dotyczące wieku i zawartości każdej z czystych whisky zawartych w mieszance: „__ procent czystej whisky __ lat, __ czystej prostej whisky __ lat i __ procent czystej whisky __ lat”.
- Jeśli w mieszance znajduje się tylko jedna prosta whisky i jedna inna whisky, stosuje się oznaczenie: „__ procent prostej whisky __ lat, __ procent whisky __ lat”.
- Jeżeli w mieszance znajduje się więcej niż jedna czysta whisky i więcej niż jedna inna whisky, stosuje się oznaczenie: „procent czystej whisky __ -letniej lub starszej, __ procent whisky __ -letniej lub starszej”. W puste miejsce należy wpisać wiek najmłodszej czystej whisky i najmłodszej innej whisky.
- Zamiast powyższego można zastosować oznaczenie dotyczące wieku i zawartości każdej z czystych whisky i innych whisky zawartych w mieszance: „__ procent czystej whisky __ -letniej, __ procent whisky __ -letniej i __ procent whisky __ -letniej”.

W przypadku whisky importowanej (opisanej w § 5.22(l), Class 12) etykiety określają wiek i zawartość procentową w taki sam sposób i w takiej formie, jak jest to wymagane dla tego samego typu whisky produkowanej w Stanach Zjednoczonych.

Bez względu na powyższe postanowienia, w przypadku whisky wyprodukowanej w Stanach Zjednoczonych i przechowywanej w ponownie użytych pojemnikach dębowych (z wyjątkiem whisky kukurydzianej) oraz w przypadku lekkiej whisky wyprodukowanej 26 stycznia 1968 r. lub później, należy zamiast słów „__ -letniej” umieścić okres przechowywania w ponownie używanych pojemnikach dębowych w następujący sposób: „__ przechowywany __ lat w ponownie używanej baryłce”. Należy przy tym dodać, że wszelkie dobrowolne deklaracje wiekowe muszą spełniać wymogi dla deklaracji obowiązkowych.

b) Oznaczenia wieku rumu, brandy i Tequili

Deklaracja wieku może być umieszczana na etykietach rumów, brandy i Tequili, z wyjątkiem brandy nieprzechowywanej w dębowych pojemnikach przez okres co najmniej 2 lat (nie dotyczy to niedojrzałych brandy (*immature brandies*) i brandy

z owoców, które zwyczajowo nie są przechowywane w dębowych pojemnikach). Jeżeli podano wiek, oznacza się go zapisem „__ lat” – w miejsce pustego miejsca podaje się najmłodszy destylat w produkcji.

c) oznaczenia wieku okowit zbożowych (*grain spirits*)

W przypadku okowit zbożowych czas przechowywania w pojemnikach dębowych można podać w bezpośrednim związku z wymaganym określeniem procentowym; na przykład „__% okowit zbożowych przechowywanych __ lat w beczkach dębowych”.

d) pozostałe destylowane napoje spirytusowe

Deklarowanie wieku, dojrzałości lub podobnych oznaczeń lub przedstawień w odniesieniu do neutralnych alkoholi (*neutral spirits*) (z wyjątkiem ww. okowit zbożowych), dżinów, likierów, kordiałów (*cordials*), koktajli, highballs, bitters, smakowych brandy, smakowego dżinu, rumu smakowego, wódki smakowej, whisky smakowej i innych gatunków jest uważane za wprowadzające w błąd i zabronione jest umieszczanie takich deklaracji na etykietach.

Dodatkowo w USA określono ogólne zasady podawania wieku ww. alkoholi dotyczące podawania wieku (*Miscellaneous age representations*). Zgodnie z nimi wiek napoju spirytusowego może być zaniżony, ale nie może być zawyżony. Ponadto, jeżeli wiek, dojrzałość lub podobne oznaczenia odnoszą się do wszelkich alkoholi destylowanych (należy pamiętać o produktach, w stosunku do których jest to zabronione), wiek powinien być również podawany na wszystkich etykietach, gdzie taka deklaracja się pojawia, oraz w sposób widoczny, tak jak deklaracja, tj. że użycie słowa „old” lub innego oznaczającego wiek jako część nazwy marki nie będzie uważane za deklarację wieku oraz pod warunkiem, że etykiety whisky i brandy (z wyjątkiem niedojrzałych brandy) nie są wymagane na oznaczeniu wieku, a rum i tequila leżakowane przez okres nie krótszy niż 4 lata mogą zawierać ogólny i nierzucający się w oczy wiek, oznaczenie dojrzałości lub podobne oświadczenia bez etykiety z oznaczeniem wieku.

7. ARMEŃSKIE KONIAKI

Nie zagłębiając się w regulacje prawne obowiązujące w Republice Armenii, warto zwrócić uwagę na rozwiązania stosowane przez tamtejszych producentów koniaku¹⁶.

¹⁶ Zgodnie z kompleksową i wzmocnioną Umową o partnerstwie między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Armenii, z drugiej, armeńskie koniaki nie będą mogły być znakowane pod nazwą „koniak”

Przykładowo, Yerevan Brandy Company (YBC) (Ararat) stosuje system znakowania koniaków odpowiednią liczbą gwiazdek oraz nazwami własnymi, które mają przypisany okres leżakowania. Koniaki 3- i 5-letnie są oznaczane odpowiednią liczbą gwiazdek, natomiast każdy kolejny (starszy) trunek ma przypisaną nazwę w zależności od długości leżakowania. Na przykład Ani jest koniakiem 6-letnim, Akhtamar 10-letnim, a Erebuni 30-letnim. Poza tym systemem producent wprowadza także napoje spirytusowe bez oznaczenia wieku¹⁷. Z kolei erywański Noy stosuje co do zasady dla swoich poszczególnych produktów (np. NOY Classic, NOY Araspel) oznaczenia wieku¹⁸. Warto jednak zwrócić uwagę, że producent ten posługuje się także nazwami typu „Noy 140” i ta liczba odnosi się nie do wieku, lecz do liczby destylatów użytych do jego produkcji¹⁹. Natomiast producent koniaków Madatoff (poza najstarszymi koniakami) dla każdego koniaku stosuje oznaczenia wieku²⁰.

8. PODSUMOWANIE

I. Zgodnie z unijnym prawem żywnościowym oznaczenia dotyczące leżakowania oraz dojrzwania napojów spirytusowych można stosować na zasadzie dobrowolności. Ogólne warunki ich stosowania zostały określone w rozporządzeniu 1169/2011, natomiast wymogi szczegółowe w rozporządzeniu 2019/787. Do podstawowych wymogów ich stosowania należy zakaz wprowadzania w błąd oraz wymóg, aby takie oznaczenia odnosiły się do wieku najmłodszego z alkoholi zawartych w produkcie. Należy zaznaczyć, że rozporządzenie 2019/787 umożliwia krajom członkowskim Unii Europejskiej wprowadzanie szczegółowych regulacji dla znakowania wieku w etykietowaniu uregulowanych na poziomie unijnym napojów spirytusowych.

(z zastrzeżeniem przepisów przejściowych przewidzianych w umowie). Więcej o tej umowie zob. P. Kalinowski, *Economic Agreements Between the Republic of Poland and the Republic of Armenia – legal analysis*, (w:) R. Safrastyan, J. Turłukowski, M. Sadłowski (red.), *The Polish-Armenian Yearbook of History, Law and Political Science*, Warszawa–Erywań 2019. Na marginesie można zaznaczyć, że zgodnie z tą umową Armenia zobowiązała się do poszanowania ochrony francuskiego oznaczenia Cognac na swoim terytorium oraz zaprzestania nazywania swoich koniaków tą nazwą. Zarówno tych na rynek wewnętrzny, jak i na eksport do Unii Europejskiej oraz krajów trzecich. Nazwa „koniak” była używana w Armenii już od końca XIX w. na produkt o charakterystyce francuskiego koniaku, gdy jeszcze Francja nie zastrzegła tej nazwy. Była to zatem historycznie osadzona nazwa rodzajowa. Obecnie Unia rozpisuje konkursy na to, jak inaczej Armenia może nazywać swoje koniaki.

¹⁷ <https://en.araratbrandy.com/gamma/range>

¹⁸ <https://www.brandy.am/eng/products/>

¹⁹ <https://www.brandy.am/eng/products/121/noy-140.html>

²⁰ <https://madatoff.com/generalmadatov/index>

II. W niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieją szczegółowe regulacje w powyższym zakresie, które odnoszą się do konkretnych napojów spirytusowych. Przykładowo we Francji obecne regulacje dotyczące koniaków i armaniaków są kontynuacją, mającą zresztą przynajmniej wieloletnią tradycję. Inną krajową regulacją (do niedawna) spójną z unijną są szkockie przepisy dotyczące Scotch Whisky. Szkocja (jako część Wielkiej Brytanii) pomimo brexitu utrzymała w zasadzie swoje wcześniejsze regulacje w zakresie deklaracji leżakowania tej whisky.

III. W niektórych przypadkach (Stany Zjednoczone) regulacje prawne w tym zakresie dotyczą wszystkich rodzajów napojów spirytusowych (mają charakter kompleksowy). Z kolei przykładowo na rynku Armenii istnieje w praktyce duża dowolność w stosowaniu przez producentów oznaczeń starzenia koniaków.

IV. W polskim prawie nie przyjęto jak dotąd regulacji dotyczących napojów spirytusowych w zakresie ich deklaracji leżakowania oraz dojrzewania. Jedyne odwołania do tych procesów można znaleźć w specyfikacji do oznaczenia geograficznego Polska Wódka/Polish Vodka.

V. Można zadać sobie pytanie, czy regulacje w tym zakresie byłyby w polskim przypadku w ogóle potrzebne. Pozornie z uwagi na relatywnie niewielką produkcję w Polsce napojów spirytusowych, co do których mają zastosowanie procesy leżakowania i dojrzewania, odpowiedź mogłaby być negatywna. Biorąc jednak pod uwagę cel w postaci ochrony interesów konsumentów (który wynika zarówno z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz ogólnych regulacji żywnościowych²¹, a także z rozporządzeń 1169/2011 oraz 2019/787), potrzeba takich szczególnych regulacji znajduje już pewne uzasadnienie. Na polskim rynku (w dosyć znaczącym segmencie napojów spirytusowych) można bowiem spotkać liczne szczegółowe oznaczenia wieku, np. „XO” na brandy, czy tak nietypowe oznaczenia jak np. whisky „dojrzewająca 5 sekund”²². W tym obszarze przydałoby się przeprowadzenie badań świadomości konsumentów (można wstępnie założyć, że u przeciętnego konsumenta w Polsce jest ona raczej niska). Wskazane byłoby również zapytać samych producentów, dystrybutorów oraz organizacje branżowe. W pracach legislacyjnych niewątpliwie można by nawiązywać do omówionych regulacji obcych (francuskich, szkockich czy amerykańskich), natomiast raczej nie mają one potencjału do pełnej implementacji na polski grunt. Ponadto można rozważyć zagadnienie tych oznaczeń w szerszym kontekście, tj. nie tylko napojów spirytusowych, bowiem oznaczenia długości leżakowania funkcjonują m.in. na niektórych piwach typu porter.

²¹ P. Wojciechowski, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 130 i n.

²² <https://www.bustle.com/p/pbr-whiskey-is-on-the-way-its-only-been-aged-for-five-seconds-16949632>

REFERENCES

- Di Lauro A., *Labels, names and trade marks*, (w:) L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, 2012
- Décret n° 2014–1642 du 26 décembre 2014 relatif à l'appellation d'origine contrôlée «Armagnac»
- Décret no 2015–10 du 7 janvier 2015 relatif à l'appellation d'origine contrôlée «Cognac» ou «Eau-de-vie de Cognac» ou «Eau-de-vie des Charentes»
- Electronic Code of Federal Regulations e-CFR
- Grzybczyk K., *Słynne alkohole a prawo własności intelektualnej*, Warszawa 2022
- Jędrzych K., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, Warszawa 2018
- Labeling of Irish Whiskey, Food Safety Authority of Ireland, 2019
- Kalinowski P., *Economic Agreements Between the Republic of Poland and the Republic of Armenia – legal analysis*, (w:) R. Safrastyan, J. Turlukowski, M. Sadłowski (red.), *The Polish-Armenian Yearbook of History, Law and Political Science*, Warszawa–Erywań 2019
- Kalinowski P., *Wymogi związane z deklaracją leżakowania lub dojrzwania napojów spirytusowych (rozporządzenie nr 2019/787)*, LEX/el. 2022
- Labeling of Irish Whiskey, Food Safety Authority of Ireland, 2019
- Wojciechowski P., (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/787 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych, ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, wykorzystywania alkoholu etylowego i destylatów pochodzenia rolniczego w napojach alkoholowych, a także uchylające rozporządzenie (WE) nr 110/2008 (Dz.Urz. UE L nr 130 z 2019, s. 1 ze zm.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L nr 304 z 2011 r., s. 18 ze zm.)
- Scotch Whisky Association 2/12/2009 The Scotch Whisky Regulations 2009 Guidance for Producers and Bottlers
- The Scotch Whisky Regulations 2009
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1584)
- Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o rejestracji i ochronie nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, win lub napojów spirytusowych oraz o produktach tradycyjnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 588)
- Znakowanie, prezentacja, reklama żywności. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011*, A. Szymecka-Wesołowska (red.), Warszawa 2018

ZOFIA KOŁODZIEJ¹

Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska

e-mail: zofia.kolodziej@us.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5794-0018

PROBLEMATYKA SUPLEMENTÓW DIETY W KONTEKŚCIE ODPADÓW FARMACEUTYCZNYCH W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

THE ISSUE OF DIETARY SUPPLEMENTS IN THE CONTEXT
OF PHARMACEUTICAL WASTE IN EU LAW

ABSTRACT In recent years, there has been increasing interest in the problem of environmental pollution by active pharmaceutical ingredients (APIs). One way to minimize this phenomenon is to properly handle pharmaceutical waste. Pharmaceutical waste is most often associated with medicinal products. However, the possibility of taking certain actions also towards dietary supplements and waste generated from them should be explored, under the goal of a comprehensive fight against environmental pollution by APIs. The article discusses relation of APIs to dietary supplements and the possible classification of dietary supplements as pharmaceutical waste along with the resulting consequences. These considerations are based on the regulations of European Union secondary law concerning key products, i.e. Directive 2002/46/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 on the approximation of the laws of the Member States relating to food supplements (OJ L 2002.183.51) and Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use (OJ L 2001.311.67), as well as waste law, i.e. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives (OJ L 2008.312.3).

KEYWORDS: dietary supplements, food supplements, pharmaceutical waste, food waste, environmental protection

SŁOWA KLUCZOWE: suplementy diety, suplementy żywności, odpady farmaceutyczne, odpady żywności, ochrona środowiska

¹ Rozważania w artykule stanowią część przygotowywanej przez autorkę rozprawy doktorskiej dotyczącej gospodarowania odpadami farmaceutycznymi w prawie UE.

1. WPROWADZENIE

Suplementy diety² stanowią produkty towarzyszące ludziom w ich diecie w życiu codziennym. Rynek suplementów diety można określić jako sektor silnego wzrostu³. Skoro tendencja w konsumpcji jest wzrostowa, wprost proporcjonalnie wzrasta ilość powstających z suplementów diety odpadów. Równoległe do rynku suplementów diety rośnie rynek produktów podobnych do nich w swojej formie, czyli produktów leczniczych⁴. Na rynku leków trwa obecnie debata nad ich efektem dla środowiska, a dokładniej zanieczyszczeniem środowiska przez aktywne substancje farmaceutyczne (*active pharmaceutical ingredients*, APIs). Unia Europejska (UE) po otrzymaniu sygnałów płynących m.in. od Europejskiej Agencji Środowiska (EEA)⁵ zdecydowała się na podjęcie działań adresujących to specyficzne zanieczyszczenie. W 2019 r. przyjęto Strategiczne podejście UE do substancji farmaceutycznych w środowisku⁶. Jednym z podstawowych źródeł zanieczyszczenia środowiska przez

² Dla uniknięcia nieścisłości, to co rozumiane jest w społeczeństwie i literaturze jako suplement diety (*dietary supplement*), przez prawodawcę UE ujmowane jest jako *food supplement* („suplement żywnościowy”). W artykule zamiennie stosowane są oba terminy. Przez „suplementy żywnościowe” rozumie się środki spożywcze, których celem jest uzupełnienie normalnej diety i które są skoncentrowanym źródłem substancji odżywczych lub innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub fizjologiczny, pojedynczych lub złożonych, sprzedawanych w postaci dawek. Dawki te mogą przyjąć formę kapsułek, pastylek, tabletek, pigułek i innych podobnych, jak również postać saszetek z proszkiem, ampulek z płynem, butelek z kroplomierzem i podobnych postaci płynów lub proszków przeznaczonych do przyjmowania w niewielkich, odmierzanych ilościach jednostkowych (art. 2 pkt a), dyrektywa 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych (Dz.Urz. UE L nr 183, z 2002 r., s. 51).

³ A. Czerwiński, D. Liebers, *Regulacja rynku suplementów diety. Czy Polska ma szansę zostać europejskim liderem?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019, s. 17.

⁴ W artykule zamiennie z produktem leczniczym używane są terminy „lek” i „farmaceutyk”. Przez „produkt leczniczy” rozumie się: a) jakąkolwiek substancję lub połączenie substancji prezentowanej jako posiadającej właściwości lecznicze lub zapobiegającej chorobom u ludzi; lub b) jakąkolwiek substancję lub połączenie substancji, które mogą być stosowane lub podawane ludziom w celu odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych poprzez powodowanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego albo w celu stawiania diagnozy leczniczej (art. 1 pkt 2), dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.Urz. UE L nr 311, z 2001, s. 67); dalej: dyrektywa 2001/83/WE.

⁵ EEA, *Pharmaceuticals in the environment Results of an EEA workshop*, 2010.

⁶ KE, Komunikat Komisji do PE, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Strategiczne podejście Unii Europejskiej do substancji farmaceutycznych w środowisku, COM(2019) 128 final z 11.03.2019.

APIs jest nieprawidłowe postępowanie z odpadami farmaceutycznymi⁷. Odpady farmaceutyczne rozumiane są przeważnie jako odpady z niewykorzystanych lub przeterminowanych leków⁸. W prawie UE nie pojawia się jednak definicja legalna tych odpadów. Z konieczności kompleksowego przeciwdziałania wspomnianemu zanieczyszczeniu warto rozważyć wprowadzenie definicji odpadu farmaceutycznego bazującej na zawartości APIs w poszczególnych produktach, nie zaś na enumeratywnym wyliczeniu tych produktów. Takie podejście może prowadzić do objęcia definicją odpadów z produktów innych niż leki, w tym suplementów diety.

Suplementy diety należy zaliczyć do kategorii żywności w rozumieniu rozporządzenia 178/2002 dotyczącego bezpieczeństwa żywności⁹. W konsekwencji, jako produkty nie podlegają one reżimowi produktów leczniczych i prawa farmaceutycznego, a reżimowi prawa żywności w UE¹⁰. Mimo prowadzonej w UE polityki produktowej, polityka wobec odpadów, podlegająca pod reżim prawa ochrony środowiska, może kształtować się odmiennie. W obliczu zagrożenia związanego z zanieczyszczeniem środowiska przez APIs należy rozważyć, czy odpad powstający z suplementu diety jest zawsze odpadem żywności, czy może w przypadku występowania tożsamego ryzyka środowiskowego niektóre odpady należy przypisać do kategorii odpadów farmaceutycznych. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie suplementu diety w świetle proponowanego podejścia do odpadu farmaceutycznego opartego na zawartości APIs. Poszukiwane są zatem odpowiedzi na pytania o relację suplementów diety do APIs oraz konsekwencje wynikające z zakwalifikowania odpadów z suplementów diety jako odpadów farmaceutycznych. Obszar badań stanowi przede wszystkim prawo pochodne UE wydawane w zakresie produktów objętych tematyką artykułu oraz odpadów.

⁷ M. Caban, P. Stepnowski, *How to decrease pharmaceuticals in the environment? A review*, "Environmental Chemistry Letters" 2021, Vol. 19, s. 3119–3120, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10311-021-01194-y>.

⁸ Y. Chartier, J. Emmanuel [et al.], *Safe management of wastes from health-care activities 2nd edition*, WHO 2014, s. 5. Do odpadów farmaceutycznych można zaliczyć także przedmioty mocno zanieczyszczone przez APIs.

⁹ Art. 2, rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz UE L nr 31, z 2002 r., s. 1; dalej: dyrektywa 178/2002): Dla celów niniejszego rozporządzenia „żywność” (lub „środek spożywczy”) oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać.

¹⁰ K. Leśkiewicz, *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 186.

2. SUPLEMENT DIETY A AKTYWNA SUBSTANCJA FARMACEUTYCZNA (APIS)

Aktywne substancje farmaceutyczne stanowią rdzeń produktów leczniczych i zapewniają ich działanie medyczne. Zgodnie z dyrektywą 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi substancja czynna to każda substancja lub mieszanina substancji, która ma zostać wykorzystana do wytworzenia produktu leczniczego i która, użyta w jego produkcji, staje się składnikiem czynnym tego produktu, przeznaczonym do wywołania działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego w celu przywrócenia, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych lub do postawienia diagnozy medycznej¹¹. Tak skonstruowana definicja mogłaby zamknąć dalsze rozważania nad problemem suplementów diety i APIs, gdyż składową definicji jest wykorzystanie substancji w wytwarzaniu produktu leczniczego. W przypadku zaliczenia do odpadów farmaceutycznych produktów, które posiadają substancje, które są tożsame z tymi znajdującymi się w lekach, trzeba jednak przyjąć założenie, że definicja APIs ulegnie rozszerzeniu i będzie bazować na ich chemicznym charakterze, nie zaś na występowaniu tych substancji w konkretnych produktach. Ponadto substancje w suplementach diety zmierzają do wywołania innego efektu, niż zawarte jest to w definicji. Mianowicie leki (i zawarte w nich APIs) mają wykazywać działanie terapeutyczne, zakładające utrzymywanie, wspieranie i optymalizację, podczas gdy od suplementów diety oczekuje się utrzymywania, wspierania i optymalizacji funkcjonowania ludzkiego organizmu¹². Można jednak stwierdzić, że produkty te łączą ten sam cel, którym jest zapewnienie homeostazy w organizmie¹³. Należy rozważyć, czy APIs, takie jakie występują w farmaceutykach, mogą pojawić się w suplementach diety. Jeżeli odpowiedź będzie twierdząca, konieczne będzie przedstawienie konsekwencji wynikających z takiej klasyfikacji.

Granica między suplementem diety a produktem leczniczym niejednokrotnie jest bardzo cienka. Problem z kwalifikacją produktu jako suplementu diety wynika niejednokrotnie z zawiłej definicji produktu, a także wprowadzania konsumentów w błąd, co przedstawia w publikacji m.in. M. Łata¹⁴. W art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/83/WE przyjęto zasadę, że w przypadku występowania wątpliwości, czy dany produkt stanowi produkt leczniczy, czy jest objęty innym prawodawstwem

¹¹ Art. 1 pkt 3a dyrektywy 2001/83/WE.

¹² Public Health Committee, Committee of Experts on Nutrition, Food and Consumer Health, Ad Hoc Group on Food Supplements, *Homeostasis – A model to distinguish between foods (including food supplements) and medicinal products*, Rada Europy, 2008, s. 8.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ M. Łata, *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2(31), s. 119–135, DOI: <https://doi.org/10.14746/ppr.2022.31.2.7>.

wspólnotowym (w tym reżimem przewidzianym dla suplementów diety, czyli prawnem żywnościowym), a biorąc pod uwagę wszystkie cechy tego produktu, może mieścić się on w definicji produktu leczniczego, to stosuje się przepisy dyrektywy 2001/83/WE. W polskiej ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia do definicji suplementu diety wprost dodano zastrzeżenie, że nie może on wykazywać cech produktu leczniczego¹⁵. Mimo to konieczne było doprecyzowanie rozumienia tych produktów przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). TSUE potwierdził w wyroku *Warenvertriebs i Orthica*, że w stosunku do produktu, który spełnia warunki kwalifikacji zarówno jako środek spożywczy, jak i jako produkt leczniczy, stosuje się wyłącznie przepisy prawa UE dotyczące produktów leczniczych¹⁶. Kwalifikacji produktu jako produktu leczniczego albo jako środka spożywczego powinno się dokonywać z uwzględnieniem ogółu jego cech charakterystycznych stwierdzonych zarówno w jego stanie pierwotnym, jak i po rozpuszczeniu w wodzie lub w jogurcie zgodnie z jego instrukcją użycia¹⁷.

Jeśli chodzi o poglądy literatury, obszernie omówienie sytuacji prawnej suplementów diety, a także żywności specjalnego przeznaczenia prezentują m.in. M. Korzycka, M. Zboralska i P. Wojciechowski¹⁸. M. Moyad, odpowiadając na pytanie, czym suplementy diety różnią się od leków, z punktu widzenia praktyka medycyny przyznaje, że są sytuacje, w których nie widzi dużej różnicy między skutecznym lekiem a suplementem diety, a niektóre suplementy diety wręcz odwzorowują działanie farmaceutyków¹⁹. M. Zboralska zwraca uwagę, że na rynku funkcjonują suplementy diety, które zawierają takie same substancje jak produkty lecznicze, przy czym zdarza się, że w suplementach diety substancji tych jest więcej²⁰. K. Stoś podaje przykład takiego paradoksu, podkreślając, że o ile dawka APIs w suplementach diety powinna mieć charakter odżywczy, o tyle dawka składników w produktach leczniczych powinna cechować się już działaniem farmakologicznym i terapeutycznym, a mimo tego rozróżnienia w aptece do celów medycznych można nabyć lek zawierający 200 mg witaminy C w dawce dziennej, jak również suplement diety

¹⁵ Art. 3 pkt 39, ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448).

¹⁶ Pkt 43, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2005 r., *Warenvertriebs i Orthica v. Republika Federalna Niemiec*, C-211/03, C-299/03 i C316-318/03, EU:C:2005:370.

¹⁷ Pkt 32, *ibidem*.

¹⁸ M. Korzycka, M. Zboralska, P. Wojciechowski, *Suplementy diety i żywność specjalnego przeznaczenia medycznego*, (w:) J. Haberko (red.), *System Prawa Medycznego. Tom 4. Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2019, s. 395–464.

¹⁹ M. Moyad, J. Lee, *Przewodnik po świecie suplementów*, K. Babicz (tłum.), Łódź 2016.

²⁰ M. Korzycka, M. Zboralska, P. Wojciechowski, *Suplementy diety i żywność specjalnego przeznaczenia medycznego*, (w:) J. Haberko (red.), *System...*, s. 409.

zawierający 500 mg witaminy C w dawce dziennej (z ograniczeniem braku wskazań medycznych)²¹. W obliczu rozwoju rynku suplementów diety należy założyć, że wachlarz substancji wykorzystywanych w tych produktach będzie się poszerzał.

Wspomniane wyżej witaminy można wskazać jako przykład substancji, które przeważnie stanowią składniki suplementów diety, jednak w przypadku, gdy produkt je zawierający zostanie zakwalifikowany jako lek, a jego producent uzyska wymagane pozwolenie na dopuszczenie do obrotu, zmieniają swój charakter na APIs. TSUE potwierdza w sprawie *van Bennekom*, że witaminy, które często kojarzą się z suplementami diety, w przypadku gdy są stosowane w wysokiej dawce z założeniem wywołania efektu terapeutycznego w walce z chorobą inną niż bazująca na niedoborze tych witamin, stanowią produkt leczniczy²². W sprawie *Komisja v. Niemcy* ponownie podniesiono, że ocenę charakteru preparatu witaminowego z perspektywy zaliczenia go albo do produktów leczniczych, albo do suplementów żywności należy rozstrzygać każdorazowo na podstawie cech indywidualnych produktu²³. Wyrok oparty na podobnych motywach zapadł w sprawie *Komisja v. Austria*²⁴. Dochodzi zatem do paradoksu, w którym podstawowy składnik produktu – witaminy, w suplementach diety można uznać za substancję środowiskowo irrelevantną (nie wymagającą specjalnych metod postępowania). Natomiast przy uznaniu produktu za produkt leczniczy, te same substancje zmieniają status na APIs i stanowią zagrożenie dla środowiska. W konsekwencji odpady powstające z produktów leczniczych zawierających witaminy będą wymagały specjalnego postępowania, które polega na selektywnej zbiórce odpadów i poddaniu ich konkretnej metodzie unieszkodliwienia – spaleniu w wysokiej temperaturze, o czym mowa w kolejnej części artykułu. Podsumowując, ta sama substancja może być „zwykłą substancją” w suplementie diety lub APIs w produkcie leczniczym, a rozróżnienie to bazuje na wartości granicznej, jaką jest przyjęta dawka terapeutyczna. Warto podkreślić, że opinie naukowców co do wysokości dawki mającej właściwości terapeutyczne mogą różnić się w zależności od podejścia w danym państwie członkowskim. Prowadzi to do rozbieżności kwalifikacyjnych produktów leczniczych w różnych krajach²⁵.

²¹ K. Stoś, *Suplementy diety czy leki?*, Narodowe Centrum Edukacji Żywnościowej, <https://ncez.pzh.gov.pl/abc-zywienia/suplementy-diety-czy-leki/> (dostęp: 30.04.2024 r.).

²² Pkt 27, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 1983 r., *van Bennekom*, C-227/82, EU:C:1983:354.

²³ Pkt 57, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec*, C-387/99, EU:C:2004:235.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Austrii*, C-150/00, EU:C:2004:237.

²⁵ M. Korzycka, M. Zboralska, P. Wojciechowski, *Suplementy diety i żywność specjalnego przeznaczenia medycznego*, (w:) J. Haberko (red.), *System...*, s. 409.

Kwalifikacja produktu jako produktu leczniczego opiera się na zawartości APIs w ilości wystarczającej do wywołania pożądanego medycznie efektu (odzyskania, poprawy lub zmiany funkcji fizjologicznych poprzez powodowanie działania farmakologicznego, immunologicznego lub metabolicznego albo w celu stawiania diagnozy leczniczej). Substancje zawarte w suplemencie diety będą występować zatem w ilości mniejszej niż wartość wywołująca taki efekt. Można zatem podnieść argument, że substancji jest na tyle mało, że dyskusja nad zagrożeniem środowiskowym związanym z suplementami diety powinna zostać porzucona. W odpowiedzi należy zaznaczyć, że zanieczyszczenie środowiska przez APIs jest specyficzne, gdyż cechuje się nie toksycznością ostrą, a chroniczną²⁶. Oznacza to, że ekspozycja środowiska i organizmów w nim żyjących na jedną dawkę produktu nie jest co do zasady niebezpieczna. Szkodliwy dla środowiska efekt wywołuje kumulowanie się tych substancji w środowisku i długotrwała ekspozycja na ich działanie, dlatego każda „cegiełka” dokładająca się do obecności APIs w środowisku powinna zostać uwzględniona w debacie nad zanieczyszczeniem środowiska przez APIs.

Ostatnim przypadkiem, w którym w suplemencie diety mogą pojawić się APIs jest bezprawne „przemycanie” APIs do suplementów diety. Przyczynę takich działań stanowi najczęściej chęć poprawienia efektów działania suplementu diety przy jednoczesnym ograniczeniu ponoszenia kosztów związanych z dystrybuowaniem produktu leczniczego. APIs w suplementach diety bez oznaczenia na etykiecie w składzie wykryli m.in. N.M. Reeuwijk [*et al.*] w ziołowych suplementach wspomagających odchudzanie²⁷. Obowiązek informacyjny związany z etykietowaniem suplementów żywności wymaga umieszczenia szczegółowej informacji o składzie suplementów diety, w tym nazwy kategorii substancji odżywczych lub substancji charakteryzujących dany produkt, lub wskazówki odnośnie do charakteru tych substancji odżywczych lub odnośnych substancji²⁸. S.B. Bandara [*et al.*] zaliczają obecność APIs w sfałszowanych lub zanieczyszczonych suplementach diety jako jeden z kluczowych problemów współczesnego bezpieczeństwa tych produktów²⁹.

²⁶ K. Kümmerer, *Pharmaceuticals in the Environment – A Brief Summary*, (w:) K. Kümmerer (red.), *Pharmaceuticals in the Environment Sources, Fate, Effects and Risks*, Springer, Berlin–Heidelberg 2008, s. 16.

²⁷ N.M. Reeuwijk, B.J. Venhuis, D. de Kaste, R.L.A.P. Hoogenboom, I.M.C.M. Rietjens, M.J. Martena, *Active pharmaceutical ingredients detected in herbal food supplements for weight loss sampled on the Dutch market*, “Food Additives & Contaminants: Part A” 2014, Vol. 31(11), s. 783–1793, DOI: <https://doi.org/10.1080/19440049.2014.958574>.

²⁸ Art. 6 ust. 3 pkt a, Dz.Urz. UE L nr 183, z 2002 r., s. 51.

²⁹ S.B. Bandara, A. Urban, L.G. Liang, J. Parker, E. Fung, A. Maier, *Active pharmaceutical contaminants in dietary supplements: A tier-based risk assessment approach*, “Regulatory Toxicology and Pharmacology” 2021, Vol. 123, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2021.104955>.

Wspomniane w tym akapicie działanie stanowi jednak praktykę nielegalną, którą należy niwelować dostępnymi środkami, ale która nie powinna wpłynąć na kwalifikację odpadu. Nie można bowiem założyć, że skażenie suplementu przez APIs, gdyż tak należy ująć jego nielegalną obecność w składzie, stanowi regułę.

3. SUPLEMENT DIETY JAKO ODPAD FARMACEUTYCZNY

Zdecydowana większość odpadów powstających z suplementów diety będzie stanowiła odpady żywności. Odpady żywności zostały zdefiniowane w ramowej dyrektywie 2008/98/WE dotyczącej odpadów (dalej: RDO) jako wszelka żywność zgodna z definicją w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, która stała się odpadami³⁰. Odpadem natomiast jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany³¹. Odpad farmaceutyczny jako osobny rodzaj nie został do tej pory zdefiniowany w prawie UE. Leki to odpady kwalifikowane w kategorii odpadów medycznych, które stanowią odpady z działalności służb medycznych i weterynaryjnych oraz związanych z nimi badań, a także odpady segregowane selektywnie z gospodarstw domowych³². Z kwalifikacją tą wiąże się kilka problemów, których omówienie wykracza poza zakres artykułu. W świetle rozważań z poprzedniej części należy przyznać, że w suplementach diety mogą pojawić się substancje także obecne w produktach leczniczych, które w tych drugich stanowią APIs. Poniżej zarysowane zostaną konsekwencje, jakie może spowodować przypisanie odpadów z niektórych suplementów diety do kategorii odpadów farmaceutycznych. Celowo użyto słowa „niektórych”, gdyż całkowita kwalifikacja odpadów z suplementów żywności jako odpadów farmaceutycznych byłaby błędem. Selekcja produktów, z których mogłyby powstawać odpady farmaceutyczne zamiast odpadów żywności, powinna odbyć się poprzez badania zmierzające do określenia, które z substancji obecnych w suplementach diety przyczyniają się do pogłębiania zanieczyszczenia środowiska przez APIs, czyli faktyczne przeprowadzenie oceny ryzyka oddziały-

³⁰ Art. 3 pkt 4a, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L nr 312, z 2008 r., s. 3); dalej: dyrektywa 2008/98/WE. Żywność (lub „środek spożywczy”) oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać (art. 2 dyrektywa 178/2002).

³¹ Art. 3 pkt 1. *Ibidem*.

³² Decyzja Komisji 2014/955/UE z dnia 18 grudnia 2014 r. zmieniająca decyzję 2000/532/WE w sprawie wykazu odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE (Dz.Urz. UE L nr 370, z 2014 r., s. 44), Załącznik, s. 79 i 85.

wania na środowisko, tak jak ma to miejsce w przypadku leków. Do nowych leków na rynku dołącza się mianowicie ocenę potencjalnego ryzyka, jakie dany produkt leczniczy stanowi dla środowiska naturalnego wraz z propozycją swoistych środków w celu ograniczenia tego wpływu³³. Powyższe nie stanowi postulatu wprowadzenia wymogu przeprowadzania analogicznej oceny dla suplementów diety wprowadzanych do obrotu. Ocena zagrożenia związanego z substancjami w suplementach diety powinna odbyć się w charakterze badań nad grupami substancji, prowadzonych przez jednostki naukowe, najlepiej ze wsparciem w postaci funduszy ze strony UE, jako uzupełnienie kompleksowego podejścia do APIs w środowisku. Problem zanieczyszczenia środowiska substancjami z suplementów diety nie stanowi problemu zupełnie abstrakcyjnego. Na dowód można przywołać stanowisko Environmental Protection Agency U.S. (odpowiednika EEA dla Stanów Zjednoczonych) w sprawie farmaceutyków w środowisku i odpadów powstających z farmaceutyków, w którym do kategorii farmaceutyków mających wpływ na środowisko włączono suplementy diety³⁴.

W przypadku włączenia odpadów z suplementów diety do kategorii odpadów farmaceutycznych można wyróżnić dwie doniosłe konsekwencje związane z postępowaniem z tymi odpadami. Pierwszą z nich jest włączenie suplementów diety do systemu zbiórki odpadów farmaceutycznych. Obecnie na państwach członkowskich UE ciąży obowiązek utworzenia systemów selektywnej zbiórki produktów leczniczych, które nie są stosowane lub które utraciły ważność (nie są one nazwane wprost odpadami farmaceutycznymi, ale tak można je obecnie traktować)³⁵. Produkty farmaceutyczne jako odpady zostały wymienione także w zawiadomieniu Komisji Europejskiej dotyczącym selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych z gospodarstw domowych, gdzie podkreślono konieczność ich selektywnej zbiórki, preferowanie organizowania jej w aptekach, po to by następnie poddać odpady spaleni w wysokiej temperaturze³⁶. Przykładem najlepszych praktyk w zbiorce odpadów farmaceutycznych w UE jest system koordynowany przez organizację CYCLAMED we Francji³⁷. Z systemu wprost wyłączono jednak zbiórkę

³³ Art. 8 ust. 3 pkt ca dyrektywy 2001/83/WE.

³⁴ T. Swickward, W. Wagner, *EPA Expands RCRA Hazardous Waste Restrictions to a Broader Range of 'Pharmaceuticals' Including Dietary Supplements*, Greenberg Traurig LLP, 2019; Environmental Protection Agency, *Management Standards for Hazardous Waste Pharmaceuticals and Amendment to the P075 Listing for Nicotine*, Federal Register, 22.02.2019, Vol. 84, No. 36.

³⁵ Art. 127b dyrektywy 2001/83/WE.

³⁶ Zawiadomienie Komisji 2020/C 375/01 z dnia 6 listopada 2020 r. Selektywne zbieranie niebezpiecznych odpadów z gospodarstw domowych (Dz.Urz. UE C nr 375, z 2020 r., s. 1).

³⁷ *Ibidem*.

suplementów diety³⁸. Selektywna zbiórka odpadów farmaceutycznych ma na celu ich przekierowanie ze składowisk odpadów do spalarni odpadów niwelujących zagrożenie APIs. W przypadku trafienia odpadu farmaceutycznego na składowisko odpadów powstaje zagrożenie w postaci wycieków ze składowiska do wód gruntowych³⁹. Zakładając, że większość suplementów diety nie stanowi zagrożenia dla środowiska, konieczne będzie przyjęcie oznaczenia wyróżniającego produkty, które mają trafić do systemów zbiórki odpadów farmaceutycznych.

Dругa konsekwencja powiązana jest poniekąd z pierwszą, gdyż systemy odbioru odpadów farmaceutycznych w idealnym scenariuszu powinny być połączone z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta (ROP). Nowelizacja RDO przeprowadzona w 2018 r. wzmocniła tę instytucję m.in. przez przyjęcie ogólnych wymagań minimalnych dotyczących systemów ROP⁴⁰. Przez system ROP rozumie się zestaw środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, aby producenci produktów ponosili odpowiedzialność finansową lub finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem⁴¹. Państwa członkowskie powinny wspierać tworzenie systemów ROP, przenosząc tym samym ciężar kosztów postępowania z odpadami z władz państwowych (przeważnie na poziomie samorządowym) i konsumentów na podmioty, których działalność przyczynia się do zwiększenia zanieczyszczenia, czyli producentów, a także w ramach tego pojęcia – dystrybutorów. Kluczowymi obowiązkami w ramach ROP jest pokrywanie kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo, w tym kosztów selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, kosztów dostarczania posiadaczom odpadów odpowiednich informacji oraz kosztów gromadzenia danych i sprawozdawczości⁴². CYCLAMED stanowi system finansowany przez producentów leków poprzez przyjęcie opłaty od każdego opakowania produktu wprowadzanego do obrotu⁴³. Uzasadnione jest zatem, aby w systemie zbierane były wyłącznie odpady z produktów, których producenci odpowiedzialni są za organizowanie i finansowanie systemu zbiórki oraz późniejszego postępowania z odpadem. W przypadku przyjęcia, że w systemach zbiórki odpadów farmaceutycznych należy przyjmować także odpady z suplementów diety,

³⁸ CYCLAMED, *Comment trier*, <https://www.cyclamed.org/comment-trier/> (dostęp: 30.04.2024 r.).

³⁹ Caban M., Stepnowski P., *How to decrease...*, s. 3127.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L nr 150, z 2018 r., s. 109).

⁴¹ Art. 3 pkt 21 dyrektywy 2008/98/WE.

⁴² Art. 8a ust. 4 pkt a i c dyrektywy 2008/98/WE.

⁴³ CYCLAMED, *Rapport d'activité*, 2020, s. 58.

sprawiedliwe będzie rozszerzenie katalogu producentów odpowiedzialnych z tytułu ROP także na producentów problematycznych suplementów diety.

Zamykając rozważania dotyczące zanieczyszczenia środowiska substancjami pochodzącymi z suplementów diety oraz APIs z produktów leczniczych, możliwe jest także odwrotne do prezentowanego w artykule podejście do problemu. Zamiast zbliżać suplementy diety do produktów leczniczych w kontekście odpadów, można rozważyć zbliżanie produktów leczniczych do suplementów diety. Chodzi tu o sytuację, w której odpady kwalifikowane obecnie jako farmaceutyczne, zmieniają kwalifikację na odpady żywności. W ramach rekomendacji wysuniętych w raporcie przygotowanym dla Fińskiego Instytutu Środowiska omawiającym dobre praktyki wobec odpadów farmaceutycznych w krajach regionu Morza Bałtyckiego zaproponowano, aby odpady farmaceutyczne zawierające wyłącznie witaminy, elektrolity, aminokwasy, peptydy, białka, węglowodany i lipidy nie były uznawane za wymagające specjalnego przetwarzania lub oddzielnej zbiórki, chyba że istnieją podstawy, aby przypuszczać, że będą powodować zagrożenie dla środowiska⁴⁴.

4. PODSUMOWANIE

W przypadku przyjęcia, że w suplementach diety mogą znajdować się substancje, które w lekach określane są jako APIs, a różnicą między suplementem a produktem leczniczym jest niższe stężenie substancji w suplementie diety (niemające zastosowania medycznego), włączenie niektórych suplementów diety w zakres pojęcia odpadów farmaceutycznych jest zasadne, chociażby ze względu na konieczność kompleksowej odpowiedzi na zanieczyszczenie środowiska przez APIs. Podnosząc argument przeciw takiej kwalifikacji, w suplementach diety substancje występują w bardzo niskich stężeniach, które można zignorować jako nieprzyczyniające się do pogorszenia stanu środowiska. Należy przeprowadzić pogłębione badania w kierunku ryzyka środowiskowego, jakie stwarzają suplementy diety i na tej podstawie dokonać selekcji suplementów, z których odpady będą stanowić odpady farmaceutyczne. Następnie wobec odpadów z takich produktów trzeba przyjąć reżim postępowania z odpadami właściwy dla odpadów farmaceutycznych, a zatem dostosować istniejące systemy zbiórki odpadów farmaceutycznych oraz ROP.

Postuluje się zwrócenie uwagi UE na problem suplementów diety w środowisku i finansowanie badań zmierzających do zgłębienia natury problemu. Dla urzeczy-

⁴⁴ Finnish Environment Institute, *Good practices for take-back and disposal of unused pharmaceuticals in the Baltic Sea region. Clear Waters from Pharmaceuticals (CWPharma) Activity 4.1 Report*, 2020, s. 98.

wistnienia rozważań zawartych w artykule konieczne będzie przyjęcie odpowiednio skonstruowanej definicji odpadu farmaceutycznego w prawie UE, a także dostosowanie obecnej definicji APIs, tak aby poszerzyć jej granice poza produkty lecznicze. Jeżeli UE ma zamiar podjąć kompleksowe działania zmierzające do zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska przez APIs, powinna zaadresować wszystkie odpady, które mogą wiązać się z ryzykiem środowiskowym. Zmiana podejścia do odpadu farmaceutycznego pozwoli na wyjście ponad debatę dotyczącą interpretacji pojęć poszczególnych produktów (produktu leczniczego, suplementu diety) i uniknięcie ryzyka nienadążania w regulacjach prawnych za rozwojem rynku poszczególnych produktów, w tym w szczególności rynku suplementów diety.

REFERENCES

- Bandara S.B., Urban A., Liang L.G., Parker J., Fung E., Maier A., *Active pharmaceutical contaminants in dietary supplements: A tier-based risk assessment approach*, "Regulatory Toxicology and Pharmacology" 2021, Vol. 123, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2021.104955>
- Caban M., Stepnowski P., *How to decrease pharmaceuticals in the environment? A review*, „Environmental Chemistry Letters” 2021, Vol. 19, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10311-021-01194-y>
- Chartier Y., Emmanuel J. [et al.], *Safe management of wastes from health-care activities 2nd edition*, WHO 2014
- CYCLAMED, *Comment trier*, <https://www.cyclamed.org/comment-trier/>
- CYCLAMED, *Rapport d'activité*, 2020
- Czerwiński A., Liebers D., *Regulacja rynku suplementów diety. Czy Polska ma szansę zostać europejskim liderem?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019
- EEA, *Pharmaceuticals in the environment Results of an EEA workshop*, 2010
- Environmental Protection Agency, *Management Standards for Hazardous Waste Pharmaceuticals and Amendment to the P075 Listing for Nicotine*, Federal Register, 22.02.2019, Vol. 84, No. 36
- Finnish Environment Institute, *Good practices for take-back and disposal of unused pharmaceuticals in the Baltic Sea region. Clear Waters from Pharmaceuticals (CWPharma) Activity 4.1 Report*, 2020
- Korzycka M., Zboralska M., Wojciechowski P., *Suplementy diety i żywność specjalnego przeznaczenia medycznego*, (w:) J. Haberko (red.), *System Prawa Medycznego. Tom 4. Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2019
- Kümmerer K., *Pharmaceuticals in the Environment – A Brief Summary*, (w:) Kümmerer K. (red.), *Pharmaceuticals in the Environment Sources, Fate, Effects and Risks*, Springer, Berlin–Heidelberg 2008
- Leśkiewicz K., *Wokół prawnego pojęcia żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1
- Łata M., *W kwestii prawnego pojęcia suplementów diety*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2(31), DOI: <https://doi.org/10.14746/ppr.2022.31.2.7>
- Moyad M., Lee J., *Przewodnik po świecie suplementów*, K. Babicz (tłum.), Łódź 2016
- Public Health Committee, Committee of Experts on Nutrition, Food and Consumer Health, Ad Hoc Group on Food Supplements, *Homeostasis – A model to distinguish between foods (including food supplements) and medicinal products*, Rada Europy, 2008

- Reeuwijk N.M., Venhuis B.J., de Kaste D., Hoogenboom R.L.A.P., Rietjens I.M.C.M., Martena M.J., *Active pharmaceutical ingredients detected in herbal food supplements for weight loss sampled on the Dutch market*, "Food Additives & Contaminants: Part A" 2014, Vol. 31(11), DOI: <https://doi.org/10.1080/19440049.2014.958574>
- Stoś K., *Suplementy diety czy leki?*, Narodowe Centrum Edukacji Żywieniowej, <https://ncez.pzh.gov.pl/abc-zywienia/suplementy-diety-czy-leki/>
- Swickward T., Wagner W., *EPA Expands RCRA Hazardous Waste Restrictions to a Broader Range of 'Pharmaceuticals' Including Dietary Supplements*, Greenberg Traurig LLP, 2019

MICHAŁ MIERKIEWICZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: vet.mierkiewicz@gmail.com

ORCID: 0009-0002-0700-3442

ANDRZEJ DZIKOWSKI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: andrzej_dzikowski@sggw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3223-7542

WYCOFANIE Z OBROTU ŻYWNOSCI POCHODZENIA ZWIERZĘCEGO POZYSKANEGO OD DROBIU SKAŻONEGO PAŁECZKAMI *SALMONELLA SPP.* POMIMO ZGODNOŚCI Z UNIJNYMI PRZEPISAMI

WITHDRAWAL OF FOOD OF ANIMAL ORIGIN OBTAINED FROM POULTRY
CONTAMINATED WITH *SALMONELLA SPP.* DESPITE COMPLIANCE WITH THE
EUROPEAN REGULATIONS

ABSTRACT Contemporary challenges of European food law include ensuring food compliance with specific microbiological criteria. EU law's focus on *Salmonella* is based on its two serotypes, i.e. *typhimurium* and *enteritidis*. Therefore, the detection of other serotypes such as *kentucky*, *newport* or *infantis* in fresh poultry meat or a flock of laying hens can lead to fresh meat or eggs being recognized as compliant with the criteria, thereby placing them on the market. There is also a question about other non-regulated poultry species, such as ducks and geese, as well as meat and eggs obtained from them. The CJEU judgment of 28 April 2022 in case C-89/21 stated that national authorities should not have limited ability to detect and calculate other microorganisms, and EU rules should be interpreted in such a way that the competent veterinary public authority may also consider as dangerous other categories of foodstuffs in which various other pathogenic microorganisms have been detected. So the question arises: can the Veterinary Inspection order the withdrawal from the market of products of animal origin contaminated with *Salmonella* or eggs obtained from poultry contaminated with this bacteria, despite – at least apparent and superficial – compliance with the EU regulations?

KEYWORDS: administrative law, veterinary medicine, veterinarian, EU law, *Salmonella*, public health

SŁOWA KLUCZOWE: prawo administracyjne, medycyna weterynaryjna, lekarz weterynarii, prawo UE, *Salmonella*, zdrowie publiczne

Salmonella jest rodzajem bakterii; obejmują one względnie gram-ujemne beztlenowe pałeczki należące do rodziny *Enterobacteriaceae*. Bytują w przewodzie pokarmowym zwierząt stałocieplnych oraz zmiennocieplnych, dzikich i hodowlanych¹. *Salmonella* występuje powszechnie w jelitach zdrowych ptaków i ssaków. W żywności najczęściej występuje w jajach i surowym mięsie ze świń, indyków i kurcząt. Może rozprzestrzeniać się na ludzi poprzez zanieczyszczoną żywność. Pałeczki z rodzaju *Salmonella* są jednymi z najgroźniejszych czynników ryzyka tak dla zdrowia publicznego, jak i dla zdrowia zwierząt. Mogą powodować odzwierzęce zachorowania u ludzi (zoonozy). Zoonozy wywołane przez te pałeczki nazywa się salmonellozami.

Ryzyko zachorowań ludzi jest szczególnie wysokie w przypadku spożycia skażonego mięsa lub jaj poddanych niewystarczającej obróbce termicznej, jak również w przypadku skażenia krzyżowego innych produktów w trakcie przygotowania posiłku bez zachowania zasad higieny².

Wyniki badań epidemiologicznych opublikowanych przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) wskazują, że w Unii Europejskiej salmonellozy są drugą przyczyną zoonotycznych zakażeń u ludzi spowodowanych przez skażoną żywność³. Każdego roku w całej Unii Europejskiej zgłaszanych jest ponad 91 tysięcy przypadków salmonelloz. Wiele jednak przypadków zachorowań pozostaje w szarej strefie – nie są zdiagnozowane lub nie są zgłaszane. Zgodnie z szacunkami EFSA koszty gospodarcze, które generują salmonellozy człowieka, mogą wynosić nawet 3 miliardy euro rocznie⁴. Dalsze koszty dotyczą salmonelloz u zwierząt i powiązanych z tym kwestii żywności pochodzenia zwierzęcego.

¹ Ł. Mąka, E. Maćkiw, M. Stasiak, J. Kowalska, K. Kucharek, *Salmonella – opis poziom ekspert*, NIZPH, <https://epibaza.pzh.gov.pl/salmonella-opis-poziom-ekspert> (dostęp: 12.03.2024 r.); C.A. Bopp, F.W. Brenner, P.I. Fields, J.G. Wells, N.A. Stockbine, *Escherichia, Shigella and Salmonella*, “Manual of clinical microbiology” 2003.

² Bezpieczne obchodzenie się z surowym mięsem i innymi składnikami surowej żywności, dokładne gotowanie i dostateczny poziom higieny pracy w kuchni może zapobiec lub zmniejszyć ryzyko związane z zanieczyszczoną żywnością. Ryzyko jest niewątpliwie większe w zakładach żywienia zbiorowego (nadzorowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej) i przedsiębiorstwach sektora żywnościowego odzwierzęcego (nadzorowanych przez organy Inspekcji Weterynaryjnej) – niż w prywatnych kuchniach indywidualnych.

³ European Food Safety Authority, <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/salmonella> (dostęp: 12.03.2024 r.). Najczęstsze są zakażenia wywołane przez bakterie z rodzaju *Campylobacter*. O ile jednak kampylobakteriozy nie stanowią, co do zasady, bezpośredniego zagrożenia dla życia chorych – o tyle w przypadku salmonelloz takie ryzyko istnieje i jest bardzo poważne. Objawy ludzkiej salmonellozy obejmują gorączkę, biegunkę i skurcze brzucha. Jeśli bakteria zainfekuje krwioobieg, może zagrażać życiu.

⁴ *Ibidem*.

Zapadanie na salmonellozy jest również istotnym problemem Polaków. Wskazuje się, że w Polsce od wielu lat salmonellozy są najczęstszą przyczyną bakteryjnych zatruc pokarmowych⁵. Serotypy pałeczek *Salmonella* zarówno u osób zdrowych (nosicieli), jak i chorych najczęściej wykrywane w Polsce to: *S. enteritidis* – 83,6%, *S. typhimurium* – 5,39%, *S. infantis* – 2,98%, *S. enterica* – 1,47%, *S. derby* – 1,24%, *S. agona* – 0,71%, *S. coeln* – 0,34%, *S. newport* – 0,29%, *S. virchow* – 0,28%, *S. schleissheim* – 0,25%, *S. mbandaka* – 0,19%, *S. agama* – 0,19%, *S. stanley* – 0,15%, *S. indiana* – 0,12%, *S. senftenberg* – 0,12%⁶.

Choć zdecydowaną przewagę w powyższym zestawieniu statystycznym ma *S. enteritidis*, to inne serotypy również stanowią istotne ryzyko zdrowotne. Przywołane dane stanowią jednoznaczny dowód, iż nie tylko *S. enteritidis* i *S. typhimurium* prowadzą do zatruc drogą pokarmową u ludzi. Odpowiadają jednak za zdecydowaną większość przypadków. Pozostałych serotypów nie należy bagatelizować, ponieważ *Salmonella enterica* podgatunek *enterica* serowar *Infantis* staje się coraz bardziej powszechny na całym świecie⁷. Doniesienia naukowe wskazują, że jest dominującym serotypem izolowanym z hodowli i mięsa brojlerów – w 2018 r. *Salmonella Infantis* stanowiła 56,7% izolatów wykrytych w mięsie brojlerów^{8,9,10} i stanowi coraz większe zagrożenie dla zdrowia publicznego ze względu na wysoki poziom oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe (AMR)¹¹.

⁵ Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.wold.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/index_p.html#01 (dostęp: 12.03.2024 r.). Od 2013 r. rokrocznie zachorowania sukcesywnie rosły, aby osiągnąć liczbę około 10 000 zachorowań rocznie, następnie raport za 2020 r. wskazywał liczbę zachorowań na poziomie 5500, rok później 8300, a za 2022 r. – 6500; jak widać nastąpił pewien spadek, który można wytłumaczyć pandemią SARS-CoV-2. Dane za 2023 r. wskazują powrót do zachorowań na poziomie około 10 000. Warto zaznaczyć, iż około 95% spośród tych przypadków stanowią zatrucia pokarmowe.

⁶ Zakład Epidemiologii Chorób Zakaźnych i Nadzoru, Pracownia Monitorowania i Analizy Sytuacji Epidemiologicznej, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.wold.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/index_p.html#01 (dostęp: 12.03.2024 r.).

⁷ J. Mattock, M.A. Chattaway, H. Hartman, T.J. Dallman, A.M. Smith, K. Keddy, L. Petrovska, E.J. Manners, S.T. Duze, S. Smouse, N. Tau, R. Timme, D.J. Baker, A.E. Mather, J. Wain, G.C. Langridge, *A One Health Perspective on Salmonella enterica Serovar Infantis, an Emerging Human Multidrug-Resistant Pathogen*, “Emerging Infectious Diseases” 2024, No 30.

⁸ *Ibidem*.

⁹ European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control, *The European Union One Health 2019 Zoonoses Report*, “EFSA Journal” 2021, No 19.

¹⁰ European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control, *The European Union One Health 2018 Zoonoses Report*, “EFSA Journal” 2019, No 17.

¹¹ J. Mattock [et al.], *A One Health Perspective...*

Skonstatować można zatem, że salmonellozy są istotnym problemem społecznym, epidemicznym i epizootycznym, ekonomicznym oraz prawnym w Unii Europejskiej. Stąd też normatywna reakcja legislatora wspólnotowego, wycinek zakresu której jest w niniejszej pracy poddawany analizie i krytyce.

Przedmiotem badań jest – ujmowana od strony legalistycznej i aksjologicznej oraz lekarsko-weterynaryjnej – problematyka dopuszczalności oraz zasadności wycofania z obrotu żywności pochodzenia zwierzęcego pozyskanego od drobiu skażonego pałeczkami *Salmonella spp.* pomimo zgodności z unijnymi przepisami. Analiza przeprowadzona przez autorów ma charakter interdyscyplinarny, integruje bowiem metodologię nauk prawnych oraz nauk weterynaryjnych, a co za tym idzie – takie właśnie dwa podejścia, które są kluczowe dla zbadania, określenia i wnioskowania w przedmiocie prawa dotyczącego bezpieczeństwa i mikrobiologicznej czystości żywności pochodzenia zwierzęcego.

Impulsem do przeprowadzenia niniejszych badań było stwierdzenie, że ryzyko salmonellozy dla europejskich konsumentów znacząco wzrasta, jeśli wykorzystana zostanie luka w prawie unijnym zdiagnozowana przez autorów. Wykorzystanie owej luki dotyczącej wariantywności *Salmonella spp.* pozwala na to, by przedsiębiorstwa spożywcze oraz organy właściwych administracji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żywności mogły potencjalnie zezwolić na dystrybucję mięsa, jaj i innych produktów pochodzenia zwierzęcego zawierających pałeczki *Salmonella* do ludzkiego łańcucha pokarmowego. Zagadnienie stanowiące kanwę niniejszej pracy można, nieco żartobliwie acz obrazowo, określić słowami „twoja *Salmonella* jest lepsza niż moja!”

Podstawowe pytanie badawcze brzmi: czy organy Inspekcji Weterynaryjnej mogą nakazać wycofanie z obrotu produktu pochodzenia zwierzęcego pozyskanego od drobiu skażonego pałeczkami *Salmonella*, pomimo – przynajmniej pozornej i powierzchownej – zgodności z unijnymi przepisami. Jeśli tak, to jakie przepisy i reguły interpretacyjne należy zastosować. A także, jaka jest treść, sens i cel tych norm prawnych.

Intencją autorów jest analiza – w tym interpretacja przepisów prawa – ukierunkowana celowościowo i funkcjonalnie. Konieczne jest również dekodowanie aksjologicznych podstaw, *rationes legis*, celu i funkcji stawianej przez prawodawcę europejskiego normom z zakresu bezpieczeństwa żywności. Wykładnia proponowana przez autorów ma zatem pozwolić na taką rekonstrukcję norm prawnych, które rzeczywiście będą – a nie będą tylko pozornie – zgodne z brzmieniem przepisów.

Należy zwrócić uwagę na dość oczywistą, choć często ignorowaną w praktyce, regułę, że organy administracji publicznej nigdy nie powinny poprzestać tylko na samym brzmieniu przepisów. Zawsze muszą one dokonywać ich interpretacji, a następnie subsumpcji w ramach konkretnej rozpatrywanej sprawy administracyjnej.

Poza interpretacją prawa krajowego zgodną hierarchicznie z prawem europejskim oraz proeuropejską¹², należy wskazać kolejną dyrektywę wykładni. Dotyczy ona tak wykładni praw poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i prawa europejskiego jako takiego. Zgodnie z tą regułą działania organów publicznej administracji weterynaryjnej mają być nie tyle – i nie tylko – zgodne z dosłowną lekcją przepisów (i ich interpretacją czysto językową), ile z celem, dla którego zostały stworzone normy prawne, i funkcją, którą powinny one pełnić¹³. W ocenie autorów zasadę tę można uznać za generalną całego prawa unijnego dotyczącego chorób zakaźnych zwierząt i ludzi – takich jak infekcja pałeczkami *Salmonella*.

Przyjęte założenia metodologiczne oraz postawione przez autorów pytania badawcze implikują zatem holistyczne, interdyscyplinarne spojrzenie na problem niniejszych badań.

KRYTERIA BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY

Definiowanie produktów pochodzenia zwierzęcego oraz normowanie zasad bezpiecznego, higienicznego i zdrowego ich stosowania oparte jest w prawie wspólnotowym na standardach wyznaczonych w rozporządzeniu nr 2073/2005 w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych¹⁴. W rozporządzeniu tym określono następujące kryteria.

Po pierwsze, kryterium mikrobiologiczne, które oznacza wymaganie pozwalające na akceptację produktu żywnościowego pochodzącego od zwierząt na podstawie braku obecności lub odpowiednio małej liczby mikroorganizmów, lub odpowiednio małej ilości ich toksyn lub metabolitów w danej jednostce masy, objętości czy na powierzchni badanej żywności¹⁵. Kryterium to stanowi najważniejszy element rozporządzenia 2073/2005¹⁶, ponieważ wyniki badań zależą od zastosowanej metody analitycznej. Do każdego kryterium mikrobiologicznego przyporządkowana została referencyjna metoda badania, limit oraz plan pobierania próbek w celu unifikacji

¹² J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.

¹³ Preambuła rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz.Urz. UE L nr 84 z 2016 r., s. 1, ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 338 z 2005 r., s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2073/2005.

¹⁵ Art. 2 lit. b rozporządzenia 2073/2005.

¹⁶ *Ibidem*.

postępowania przedsiębiorstw spożywczych oraz właściwych organów kontroli. W zależności od powyższych czynników zastosowanie właściwego kryterium na określonym etapie produkcji żywności pozwala ustanowić kryterium bezpieczeństwa żywności lub kryterium higieny procesu. Kryterium mikrobiologiczne zostało oparte na formalnej ocenie ryzyka, tak aby było właściwe i gwarantowało ochronę zdrowia konsumentów. Ponadto kryteria mikrobiologiczne powinny być stosowane w opracowywaniu środków kontroli żywności oraz procedur opartych na zasadach HACCP¹⁷, jak również powinny stanowić ich nieodłączny element¹⁸.

Po drugie, kryterium higieny procesu, które oznacza wymaganie pozwalające na akceptację funkcjonującego procesu produkcji. Kryterium to określa wskaźnikową wartość zanieczyszczenia, po przekroczeniu której konieczne są działania naprawcze w celu utrzymania higieny procesu na poziomie zgodnym z prawem¹⁹. Kryterium tego nie stosuje się do finalnych produktów żywnościowych wprowadzanych na rynek, dotyczy ono samego tylko procesu produkcji. W przypadku niezadowolających wyników badań trzeba podjąć określone działania, np. poprawić higienę produkcji, wykonać przegląd środków kontrolnych. Należy jednak odnotować, że w tym kryterium badane są głównie bakterie wskaźnikowe, np. w przypadku mięsa mielonego jest to liczba bakterii tlenowych i *E. coli*, natomiast kryterium bezpieczeństwa żywności dla mięsa mielonego jest nieobecność bakterii *Salmonella spp.* w 25 g.

Po trzecie, kryterium bezpieczeństwa żywności, które oznacza wymaganie określające akceptację produktu lub partii środków spożywczych, stosowane dla produktów wprowadzanych na rynek²⁰. Kryterium to w celu ochrony zdrowia publicznego ustala limit pod względem obecności mikroorganizmów chorobotwórczych, powyżej którego dany środek spożywczy powinien zostać uznany za zanieczyszczony w niedopuszczalnym stopniu. W powiązaniu z zapisami rozporządzenia 178/2002, zgodnie z którymi zabronione jest wprowadzanie na rynek żywności, która jest niebezpieczna – przekroczenie limitu określonego w tym kryterium stanowi podstawę i zobowiązuje do wycofania takiej (niebezpiecznej) żywności z rynku.

¹⁷ Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 139, z 2004 r., s. 1) przedsiębiorcy działający w sektorze spożywczym mają obowiązek opracowania i wdrożenia odpowiedniej procedury opartej na zasadach systemu HACCP, czyli System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (ang. Hazard Analysis and Critical Control Points). System HACCP obejmuje wszystkie etapy procesu od chwili otrzymania surowców do chwili umieszczenia na rynku, poprzez przygotowanie, przetwarzanie, pakowanie, przechowywanie i dystrybucję.

¹⁸ Preambuła rozporządzenia 2073/2005.

¹⁹ Art. 2 lit. d rozporządzenia 2073/2005.

²⁰ Art. 2 lit. c rozporządzenia 2073/2005.

MIĘSO

W ocenie autorów istotne jest zaznaczenie, że dla mielonego mięsa drobiowego, surowych wyrobów mięsnych drobiowych oraz produktów wyprodukowanych z mięsa drobiowego przeznaczonych do spożycia po obróbce termicznej wymaganym kryterium przez prawo unijne jest brak obecności *Salmonella spp.* w 25 g badanej próbki²¹. Oznacza to, że w analizowanej próbce żywności o wadze 25 g nie może zostać wykryta ani jedna bakteria z rodzaju *Salmonella*. Odnotować należy, że legislator unijny nie wskazał ani nie wyróżnił żadnego konkretnego serotypu. Stwierdzono zatem, że obecność jakiejkolwiek pałeczki jakiejkolwiek serotypu jest identyfikowana przez prawo jako istotny czynnik ryzyka oraz stanowi przesłankę niedopuszczalności wprowadzenia żywności na rynek jako stwarzającej niebezpieczeństwo dla zdrowia publicznego.

Rozporządzenie 2073/2005²² wskazuje, iż przy spełnieniu określonych kryteriów bezpieczeństwa żywności, a zatem wymagań dotyczących minimalizacji ryzyka przenoszenia pałeczek *Salmonella* przez żywność (mięso mielone, surowe wyroby mięsne, np. mięso marynowane, oraz produkty mięsne przeznaczone do spożycia po obróbce termicznej, np. kotlet drobiowy) przeznaczoną do spożycia po obróbce termicznej, partie tych produktów wprowadzane na rynek muszą być wyraźnie oznakowane przez producenta. Ta obligatoryjna informacja powinna być dla konsumenta wyraźnym i jasnym ostrzeżeniem oraz pouczeniem, że przed ich spożyciem konieczne jest ich poddanie obróbce termicznej²³. Analizowany przepis dotyczy bez różnicy wszystkich gatunków zwierząt, od których pozyskiwane są te produkty spożywcze. Niemniej jednak, stwierdzono, że od dnia 1 stycznia 2010 r. znakowanie to nie jest wymagane w odniesieniu do mięsa mielonego, surowych wyrobów mięsnych drobiowych i produktów mięsnych wytworzonych z mięsa drobiowego²⁴.

Dla świeżego mięsa drobiowego, np. całej tuszki drobiowej lub jej elementu, takiego jak piersi z kurczaka, obowiązuje swoiste kryterium bezpieczeństwa żywności. Jak wynika z rozporządzenia 2073/2005, kryterium tym jest brak obecności jakichkolwiek pałeczek *S. enteritidis* lub *S. typhimurium* w 25 g analizowanej próbki.

Stwierdzono, że istotny normatywny wyjątek stanowi zastrzeżenie, iż wskazane kryterium ma zastosowanie do świeżego mięsa ptaków pozyskanego wyłącznie od dwóch gatunków – kur (w tym stad hodowlanych, kur niosek i brojlerów) oraz indyków (hodowlanych i rzeźnych).

²¹ Załącznik I rozdział 1 rozporządzenia 2073/2005.

²² *Ibidem*.

²³ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2073/2005.

²⁴ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia 2073/2005.

Wskutek przeprowadzonych badań wykazano, że oprócz przedmiotowego ograniczenia gatunkowego, analizowana regulacja zawiera jeszcze jeden istotny aspekt, tj. ograniczenie serotypowe w odniesieniu do badanych laboratoryjnie pałeczek *Salmonella*. Jest to bardzo ostre zawężenie zakresu wymaganych przez przepisy badań próbek mięsa drobiowego²⁵.

W tym miejscu należy postawić następujące istotne pytania: jak ma zachować się powiatowy lekarz weterynarii, jako właściwy organ publicznej administracji weterynaryjnej pierwszej instancji²⁶, w momencie wykrycia *Salmonella enteritidis* lub *typhimurium* w świeżym mięsie pozyskanym od kaczki lub gęsi? Jak ma zachować się powiatowy lekarz weterynarii w momencie wykrycia *Salmonella infantis*, czyli serotypu innego niż *S. enteritidis* lub *S. typhimurium* w świeżym mięsie pozyskanym od kury czy indyka? A zatem: czy istnieje podstawa prawna, która pozwoli organowi wprowadzić w obu wyżej wymienionych stanach faktycznych skuteczne działania mające na celu ochronę zdrowia konsumentów? Dalsze rozważania w niniejszej pracy będą stanowiły próbę udzielenia satysfakcjonującej odpowiedzi na te wątpliwości.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż istnieje korelacja pomiędzy kryterium higieny procesu nr 2.1.5, ustanowionym w załączniku I rozdział 2 badanego rozporządzenia 2073/2005 – a kryterium bezpieczeństwa żywności nr 1.28, ustanowionym w pkt 1 ppkt 28 rozdziału 1 załącznika I do tegoż aktu. Drugie ze wskazanych kryteriów oznacza, że w rzeźni kurcząt i indyków pobiera się skórki z szyj tuszek w celu oceny higieny procesu pod kątem *Salmonelli*. W przypadku stwierdzenia obecności *Salmonella spp.* izolaty z szyj należy poddać dalszemu badaniu w celu oznaczenia serotypu i różnicowania pod kątem *S. typhimurium* albo *S. Enteritidis*, aby zweryfikować zgodność z kryterium mikrobiologicznym nr 1.28. Jeśli zostanie wykryty przynajmniej jeden ze wskazanych wyżej dwóch serotypów, to produkt spożywczy nie spełnia kryterium bezpieczeństwa żywności. W związku z tym, takie mięso drobiowe nie może zostać zaakceptowane i w konsekwencji nie może zostać wprowadzone do obrotu przez przedsiębiorstwo spożywcze.

Jeśli natomiast badanie wskaże jakikolwiek inny serotyp *Salmonelli*, to w świetle badanego przepisu wykładanego ściśle lingwistycznie, jedynym kryterium relevantnym jest wyłącznie kryterium higieny procesu, traktując w tym przypadku

²⁵ W ocenie autorów, opartej zarówno na wykładni teleologiczno-funkcjonalnej, jak i na wiedzy lekarsko-weterynaryjnej, jest to zawężenie nadmierne, niecelowe, potencjalnie szkodliwe, nie-naukowe, błędne, a także niezgodne z *rationes legis*, aksjologią, celem i funkcją analizowanych norm prawnych.

²⁶ Art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 12).

pozostałe serotypy jedynie jako wskaźnikowe dla higieny procesu. Oznacza to, że pomimo braku akceptacji procesu nie kwestionuje się samego produktu. Jak już wspomniano, stwierdzono, że wskazane kryterium bezpieczeństwa żywności nr 1.28 na poziomie wykładni językowej ma zastosowanie wyłącznie do świeżego mięsa kurzego i indyckiego. Natomiast kryterium higieny procesu nr 2.1.5 stosuje się wyłącznie do tuszek drobiowych brojlerów i indyków. W związku z powyższym przedmiotowa, ujemnie oceniana przez autorów korelacja znajduje zastosowanie w obu przypadkach.

W ocenie autorów taka prosta językowa wykładnia jest błędna i niesłuszna, ponieważ wskazuje potencjalnie wybiórcze potraktowanie zagrożenia ze strony *Salmonella*. Z jednej strony wszystkie serotypy *Salmonella* traktowane są przez normy prawne jako nieakceptowalne dla mięsa mielonego, surowych wyrobów mięsnych, produktów mięsnych, natomiast z drugiej – tylko dwa z nich jako nieakceptowalne dla samego mięsa i to tylko wybranych gatunków zwierząt. Higienę procesu monitoruje się dla dwóch gatunków i jedynie wykrycie dwóch gatunków (*S. typhimurium* lub *S. enteritidis*) pozwala na brak akceptacji mięsa. Pozostałe szczepy traktuje się w tym wypadku jedynie jako wskaźnikowe. Jest to znaczący, dotychczas nieodnotowany w literaturze, brak konsekwencji i celowościowej spójności działań prawodawcy.

Właściciel przedsiębiorstwa specjalizującego się w produkcji mięsa mielonego lub surowych wyrobów mięsnych w hipotetycznej sytuacji wykrycia *S. infantis* może założyć, że zamiast kierować mięso do takiej produkcji lepiej wprowadzić je do obrotu w postaci elementów, zaopatrzyć te elementy w etykietę z informacją o konieczności poddania mięsa obróbce termicznej w odpowiedniej temperaturze, co pozwoli mu wejść w polemikę z organami urzędowej kontroli oraz podnosić, że jego produkt nie stanowi zagrożenia. Dlatego też w ocenie autorów zamiast wykładni językowej należy zastosować wykładnię teleologiczną i funkcjonalną, w świetle której nawet jeżeli rozporządzenie nie ma zastosowania do konkretnej żywności, przedsiębiorstwo spożywcze nadal ma obowiązek zapewnić, że postępuje zgodnie z rozporządzeniem 178/2002²⁷ i wprowadza do obrotu bezpieczną żywność. W zakresie zagrożeń mikrobiologicznych przedsiębiorstwo spożywcze na podstawie przeprowadzonej analizy zagrożeń w ramach systemu HACCP powinno zidentyfikować wszystkie zagrożenia mikrobiologiczne związane z ich produktem spożywczym i wprowadzić działania kontrolne, korygujące i zapobiegawcze poprzez procedury wprowadzone w ramach warunków wstępnych, tj. GMP (dobra praktyka

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1, ze zm.).

produkcyjna), GHP (dobra praktyka higieniczna), które prawidłowo opracowane i wdrożone stanowią o skuteczności systemu HACCP. Dopuszczalność żywności można ocenić na podstawie innych przepisów prawnych jak wyżej wymienione rozporządzenie 178/2002²⁸. Natomiast organy urzędowej kontroli zgodnie z art. 1 rozporządzenia 2073/2005 nie powinny ograniczać swojej roli do weryfikacji zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi dotyczącymi niektórych mikroorganizmów określonych we wskazanym rozporządzeniu, tylko korzystać z prawa do wykrywania i obliczania innych mikroorganizmów.

Stwierdzono, że analogiczna sytuacja faktyczno-prawna powstaje w momencie wykrycia serotypu *Salmonella* innego niż *enteritidis* i *typhimurium* w środowisku (np. w badanych próbkach kału lub kurzu) w stadzie kur niosek. Rozporządzenie 2160/2003²⁹ określa reguły postępowania w przypadku pozyskiwania jaj pochodzących ze stad drobiu o nieznanym statusie zdrowotnym. Normowanie obejmuje stada ptaków zakażonych serotypami *Salmonelli*, podejrzanych o zakażenie oraz takich, które określono jako źródło zakażenia w odniesieniu do konkretnego ogniska zoonotycznej salmonellozy przenoszonej przez żywność.

JAJA

Jaja pochodzące ze stad drobiu wypełniających wymienione przesłanki mogą zostać przeznaczone do spożycia przez ludzi tylko w przypadku poddania ich obróbce w sposób gwarantujący wyeliminowanie wszystkich szkodliwych serotypów *Salmonelli*, mających znaczenie dla zdrowia publicznego zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym higieny żywności. Należy zauważyć, że w tym przypadku legislator unijny w sposób wyraźny podkreśla celowościowe, funkcjonalne i aksjologiczne podstawy analizowanej regulacji. Jednocześnie pozostawia on normatywną determinację konkretnych szczepów bakterii prawodawstwu krajowemu poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W Polsce serotypy te zostały określone w załączniku I pkt 1 ppkt 1.1 rozporządzenia w sprawie wprowadzenia krajowego programu zwalczania niektórych serotypów *Salmonelli* w stadach kur niosek na lata 2023–2025³⁰. Wytypowane zostały dwa sero-

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Załącznik II część D do rozporządzenia (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność (Dz.Urz. UE L nr 325, z 2003 r., s. 1, ze zm.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 lutego 2023 r. w sprawie wprowadzenia „Krajowego programu zwalczania niektórych serotypów *Salmonella* w stadach kur niosek gatunku *Gallus gallus*” na lata 2023–2025 (Dz.U. z 2023 r., poz. 391).

typy, tj. *enteritidis* i *typhimurium*. Jest to niewątpliwie przykład realizacji na poziomie krajowym zadań postawionych przez prawo europejskie – cel unijny, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2160/2003³¹, dotyczący ograniczenia częstości występowania *S. enteritidis* i *S. typhimurium* u dorosłych kur niosek³². Dyskusyjne może być jednak, na ile realizacja ta na poziomie wspólnotowym jest poprawna i słuszna z punktu widzenia nauk weterynaryjnych i rzeczywistego zagrożenia dla zdrowia publicznego stwarzanego przez inne serotypy omawianego patogenu.

W tym miejscu mogą się pojawić dwie wątpliwości dotyczące podstawy prawnej decyzji nakazującej wycofanie jaj ze stad zakażonych. Po pierwsze, jaja posiadają okres przydatności do spożycia wynoszący 28 dni, a badanie od pobrania próbki do otrzymania sprawozdania trwa około tygodnia. W związku z tym wątpliwość budzi to, czy dowód w postaci stwierdzenia *S. enteritidis* lub *S. typhimurium* pozwala powiatowemu lekarzowi weterynarii na wycofanie jaj pochodzących ze stada zakażonego, ale pozyskanych (zniesionych) przed uzyskaniem tego dowodu (data poboru próbki).

Druga wątpliwość dotyczy tego, czy dowód w postaci stwierdzenia w stadzie niosek serotypu *Salmonella* innego niż *enteritidis* lub *typhimurium* uprawnia powiatowego lekarza weterynarii do wycofania jaj z rynku i do nakazania poddania ich obróbce gwarantującej wyeliminowanie chorobotwórczych pałeczek.

POSTULATY I WNIOSKI

Pomimo wspólnych wątpliwości przedstawionych w pracy co do mięsa drobiowego i jaj, należy zaznaczyć również zasadniczą różnicę pomiędzy produktem, jakim jest mięso, w którym stwierdzono pałeczki *Salmonella*, oraz jajami, w odniesieniu do których bakterię stwierdzono w badaniach środowiskowych, a nie bezpośrednio w produkcie (tj. nie w samych jajach). Pozostają natomiast postawione wyżej pytania i wątpliwości.

W kontekście mięsa z pomocą przychodzi prawodawstwo unijne oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2022 r.,

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność (Dz.Urz. UE L nr 325, z 2003 r., s. 1, ze zm.).

³² Art. 1 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 517/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do unijnego celu ograniczenia częstości występowania niektórych serotypów salmonelli w stadach kur niosek gatunku *Gallus gallus* oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 i rozporządzenie Komisji (UE) nr 200/2010 (Dz.Urz. UE L nr 138, z 2011 r., s. 45, ze zm.).

C-89/21³³. W orzeczeniu tym stwierdzono, że organy krajowej administracji weterynaryjnej nie powinny mieć ograniczonej możliwości wykrywania i obliczania innych mikroorganizmów, a wykładni przepisów unijnych należy dokonywać w sposób celowościowy i funkcjonalny. Przy uwzględnieniu takich założeń interpretacyjnych właściwy organ publicznej administracji weterynaryjnej danego państwa członkowskiego może traktować jako niebezpieczne również inne kategorie środków spożywczych, w których wykryto różne inne mikroorganizmy chorobotwórcze.

Wykładnię tę sąd europejski oparł na art. 1 rozporządzenia 2073/2005, który stanowi, że „właściwy organ kontroluje zgodność z zasadami i kryteriami ustanowionymi w niniejszym rozporządzeniu (...), co nie ogranicza prawa tego organu do dalszego pobierania próbek i przeprowadzania badań w celu wykrywania i obliczania innych mikroorganizmów”, oraz na art. 14 rozporządzenia 178/2002. Przepis ten ustanawia ogólną zasadę, że żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być dopuszczany do obrotu, a także definiuje to niebezpieczeństwo. Środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny, jeżeli jest szkodliwy dla zdrowia i nie nadaje się do spożycia przez ludzi.

Najważniejszy w kontekście niniejszego artykułu jest wniosek wynikający z wykładni art. 14 ust. 8 rozporządzenia 178/2002. W jego świetle zgodność żywności ze szczegółowymi przepisami mającymi zastosowanie w konkretnej sprawie nie powinna powstrzymać organów administracji weterynaryjnej przed podjęciem wszelkich stosownych i koniecznych środków w celu nałożenia ograniczeń dotyczących wprowadzenia żywności na rynek lub zażądania wycofania jej z rynku, jeżeli istnieją podstawy, aby podejrzewać, iż pomimo takiej – formalnej, pozornej – zgodności, ten środek spożywczy jest niebezpieczny.

³³ LEX nr 3337603. W 2018 r. właściwe służby weterynaryjne Republiki Litewskiej przeprowadziły kontrolę importowanego mięsa drobiowego i po wykryciu drobnoustrojów *S. kentucky* zakazały jego wprowadzania na rynek. W mięsie drobiowym importowanym przez to samo przedsiębiorstwo w 2019 r. wykryto *S. infantis*. Ponownie zakazano sprzedaży tego produktu. Importer nie zgodził się z zastosowanymi środkami egzekucyjnymi i złożył skargę do sądu, wnosząc o uchylenie decyzji. Powód argumentował, że w unijnym rozporządzeniu nie wymieniono nazw wszystkich serotypów *Salmonella*, dlatego możliwy jest handel mięsem zawierającym wymienione serotypy. TSUE stwierdził, że wykładni prawa w zakresie bezpieczeństwa żywności należy dokonywać w ten sposób, iż właściwy organ państwa członkowskiego może traktować jako niebezpieczne w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 2 rozporządzenia 178/2002 także dalsze kategorie środków spożywczych, w których wykryto mikroorganizmy chorobotwórcze inne niż serotypy, o których *explicite* mowa w przepisach rozporządzenia 2073/2005. Jest to, w ocenie autorów, istotny przykład zastosowania celowościowej i funkcjonalnej, rozszerzającej wykładni prawa europejskiego w analizowanym zakresie. Stanowi on również dowód na poparcie wysuwanych w niniejszej pracy postulatów.

Wykładnia tych przepisów potwierdza w pełni słuszność i poprawność założeń metodologiczno-interpretacyjnych poczynionych przez autorów na początku niniejszych rozważań.

WYCOFANIE ŻYWNOSCI Z RYNKU

Wycofanie żywności z rynku zawsze stanowi obciążenie dla podmiotu. Oprócz straty finansowej występuje również relewantna strata wizerunkowa, ponieważ urzędowe wycofanie żywności opiera się na systemie wczesnego ostrzegania RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed), a informacje podawane są do publicznej wiadomości.

Zgodnie z art. 50 rozporządzenia 178/2002, jeżeli członek sieci (tj. organ urzędowej kontroli żywności) posiada jakąkolwiek informację związaną z istnieniem grożącego zdrowiu ludzkiemu bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa pochodzącego z żywności, to jest obowiązany do natychmiastowego powiadomienia Komisji Europejskiej w ramach systemu wczesnego ostrzegania. Z kolei Komisja powinna niezwłocznie przekazać tę informację wszystkim pozostałym członkom sieci.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia 178/2002, jeżeli podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze ma podstawy, by sądzić, że środek spożywczy przez niego przywożony, wyprodukowany, przetworzony, wytworzony lub rozprowadzany nie jest zgodny z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, to natychmiast powinien rozpocząć postępowanie w celu wycofania danej żywności z rynku.

W związku z powyższym bardzo ważne jest, by organ administracji publicznej właściwie i poprawnie ustalił podstawę prawną³⁴. Z rozporządzeń 178/2002³⁵ oraz 2073/2005³⁶ wynika, że organ powinien działać, jeśli istnieją podstawy – tak faktyczne, jak i prawne – a także, że nie jest ograniczony w uprawnieniach do próbkobrania, kontrolowania i aktywnego działania w celu wykrywania jakichkolwiek innych niebezpiecznych organizmów. Jest to kolejne potwierdzenie dla celowościowo-funkcjonalnej interpretacji przepisów postulowanej przez autorów.

Niemniej jednak, można wnioskować, że prawo unijne nadaje uprawnienia, ale nie obowiązek. W efekcie może prowadzić to do uznaniowości. Istnieje możliwość, że organ Inspekcji Weterynaryjnej może podjąć postępowanie, ale jego przebieg od strony praw i dóbr strony może mieć różny wynik ze względu na przeprowadzoną

³⁴ Wynika to również oczywiście z art. 6, art. 107 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572); dalej: k.p.a.

³⁵ Art. 14 rozporządzenia 178/2002

³⁶ Art. 1 rozporządzenia 2073/2005.

analizę ryzyka. Strona w trakcie postępowania podnosić może argumentację, że *Salmonella* została stwierdzona w środowisku, a nie na skorupce czy w treści jaja, albo że etykieta na mięsie posiada informację, iż należy je spożyć dopiero po obróbce termicznej.

Z drugiej strony, powiatowy lekarz weterynarii ze względu na posiadaną wiedzę lekarsko-weterynaryjną³⁷ będzie wiedział, iż nie tylko serotypy *enteritidis* i *typhimurium* są chorobotwórcze dla człowieka. Inspekcja Weterynaryjna jest nierozzerwalnie związana z zawodem lekarza weterynarii, art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii³⁸ wskazuje, że zakres działań lekarza weterynarii obejmuje dbałość o zdrowie zwierząt, weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego i środowiska, przy czym najwyższym prawem i naczelną regułą interpretacyjną dla całokształtu pracy w tym zawodzie jest dobro człowieka (w tym – zdrowie publiczne).

W przypadku organu, którym jest powiatowy lekarz weterynarii, wypełnienie powyższej dyrektywy postępowania jest możliwe przy zastosowaniu umiejętności, wiedzy zawodowej i zasobów, a szeroki zakres działań ukierunkowanych na utrzymanie wysokiego poziomu zdrowia publicznego najbardziej uwidacznia się na styku pomiędzy weterynarią a medycyną ludzką, np. poprzez zapobieganie zoonozom takim jak salmonelloza.

Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, iż wiele podmiotów prowadzi ten sam typ działalności nadzorowanej przez Inspekcję Weterynaryjną na terenie różnych powiatów, a w każdym powiecie organem pierwszej instancji jest właściwy terenowo powiatowy lekarz weterynarii, który będzie musiał rozpatrzyć sprawę i zdecydować o jej dalszym biegu. Kwestionowana może być w ten sposób zasada jednolitości praktyki decyzji administracyjnych w podobnych sprawach³⁹. Idąc dalej, można wskazać liczne przykłady przedsięwzięć, które mogą podnosić argument odmiennego podejścia w zależności od państwa członkowskiego, w jakim prowadzą tę samą działalność.

W świetle powyższych rozważań wysoce prawdopodobne jest, iż organ i podmiot mogą mieć rozbieżne zdanie na temat: wykorzystania jaj ze stad, w których wykryto *Salmonella infantis* (i każdą inną niż *typhimurium* lub *enteritidis*); wykorzystania jaj ze stad przepiórek, bażantów, które w ogóle nie są objęte programami, a wykryto pałeczki *S. typhimurium* lub *enteritidis*; mięsa z drobiu wodnego, w którym wykryto pałeczki *S. enteritidis* lub *typhimurium*, ale na opakowaniu zawarto

³⁷ Por. art. 4 Kodeksu etyki lekarza weterynarii – uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii.

³⁸ Art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii.

³⁹ Art. 8 k.p.a.

informację, że należy spożyć po obróbce termicznej; mięsa z kur, kurcząt brojlerów, indyków, w których wykryto *S. infantis* (i każdą inną niż *typhimurium* lub *enteritidis*).

Bardzo ważnym aspektem z weterynaryjnego punktu widzenia jest zrozumienie, że pomimo iż ponad sto serotypów *Salmonella* jest chorobotwórczych dla człowieka, to zapewne w przyszłości rozwój nauki przyniesie kolejne doniesienia o nowych gatunkach i serotypach. Ponadto żadne prawo lub regulacje nie pomogą wyeliminować bakterii, które występują naturalnie. Dlatego też autorzy nie postulują enumeratywnego wyliczenia serotypów. Rozszerzenie kryteriów mikrobiologicznych o kolejne serotypy pałeczek *Salmonella* nie byłoby skuteczne ani wskazane.

Natomiast postulowane jest ustalenie jednej polityki prawnej odnośnie do postępowania w spornych i dyskusyjnych kwestiach. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie uznaniowości i zbyt dużych luzów decyzyjnych w działaniu administracji weterynaryjnej – a więc problemu, który podsumowuje przewrotna fraza „twoja *Salmonella* jest lepsza niż moja”, gdzie bakteria jest źródłem problemu, natomiast jego rozwiązanie stanowi powtarzalność działań, wniosków i rozstrzygnięć, czyli interakcji pomiędzy właściwym organem administracji a podmiotem kontrolowanym z sektora spożywczego.

Ujednolicenie postawy właściwych organów odpowiedzialnych w każdym kraju członkowskim Unii za nadzór nad bezpieczeństwem żywności pozwoli podnieść bezpieczeństwo żywności oraz zapewni uczciwą konkurencję na rynku żywności pochodzenia zwierzęcego, również poprzez uruchamianie systemu RASFF w jasno określonych sytuacjach.

Europejska strategia zapobiegania salmonellozie polega na kompleksowym podejściu „od pola do stołu” czy też „od wideł do widelca”⁴⁰, jak również na zasadzie „one health”^{41,42}. Strategia ta wcielana jest w życie poprzez wdrażanie programów kontroli na poziomie produkcji pierwotnej w celu zmniejszenia występowania serotypów *Salmonella*, co odbywa się zgodnie z rozporządzeniem nr 2160/2003⁴³. Kolejnymi instrumentami jej realizacji są m.in. monitorowanie zdrowia zwierząt, paszy,

⁴⁰ A. Lamas, P. Regal, B. Vázquez, J.M. Miranda, A. Cepeda, C.M. Franco, *Salmonella and Campylobacter biofilm formation: a comparative assessment from farm to fork*, “Journal of the Science of Food and Agriculture” 2018, No 98.

⁴¹ S. Bronzwaer, M. Geervliet, M. Hugas, B. Url, *EFSA’s expertise supports One Health policy needs*, “EFSA Journal” 2021, No 19.

⁴² S. Bronzwaer, M. Catchpole, W. de Coen, Z. Dingwall, K. Fabbri, C. Foltz, C. Ganzleben, R. van Gorcom, A. Humphreys, P. Jokelainen, E. Liebana, V. Rizzi, B. Url, *One Health collaboration with and among EU Agencies – Bridging research and policy*, “One Health” 2022, No 15.

⁴³ Rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność (Dz.Urz. UE L nr 325, z 2003 r., s. 1, ze zm.).

środowiska; kontrolowanie obecności gryzoni; wdrażanie programów szczepień. Na poziomie produkcyjnym i dystrybucyjnym będzie to: postępowanie zgodnie z kryteriami mikrobiologicznymi, kryteriami bezpieczeństwa żywności oraz kryteriami higieny procesu zgodnie z rozporządzeniem nr 2073/2005. Obejmuje ona także przeprowadzanie kontroli urzędowych; utrzymanie przez podmioty warunków strukturalnych oraz higienicznych określonych w rozporządzeniach 852/2004⁴⁴ i 853/2004⁴⁵. Dotyczy wreszcie identyfikowalności, możliwości śledzenia i wycofania żywności z rynku zgodnie z rozporządzeniem 178/2002⁴⁶.

Na poziomie konsumenta – urzeczywistnianie zasad, *rationes legis* i aksjologicznych przesłanek całego prawa europejskiego z zakresu bezpieczeństwa żywności – polega ona na zwiększaniu świadomości i edukacji odnośnie do higienicznego przygotowania posiłku, odpowiedniej obróbki oraz zwrócenia szczególnej uwagi na możliwość krzyżowego zanieczyszczenia między produktami surowymi i gotowymi do spożycia⁴⁷. Jest to także zgodne z polityką WHO w tym zakresie, która opracowała instrukcję pięciu kluczy do bezpiecznej żywności, gdzie podstawowymi zasadami są: utrzymanie czystości; oddzielenia surowego i ugotowanego; dokładna obróbka termiczna; zachowanie łańcucha chłodniczego; używanie bezpiecznej wody i surowców⁴⁸.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone badania pozwoliły na stwierdzenie, że o ile *Salmonella enteritidis* oraz *typhimurium* odpowiadają za zdecydowaną większość salmonelloz odzwierzęcych u ludzi, nie należy bagatelizować niebezpieczeństwa, które niosą za sobą inne chorobotwórcze serotypy z produktami pochodzenia zwierzęcego. Ryzyko krzyżowego skażenia produktów spożywczych jasno wskazuje, iż nie ma tu znaczenia gatunek mięsa czy serotyp *Salmonella*. W związku z powyższym postulowane jest przeprowadzenie walidacji i weryfikacji procedur postępowania administracyjnych na terenie Unii Europejskiej w celu ustalenia jednej polityki prawnej odnośnie do postępowania w spornych i dyskusyjnych kwestiach. Pozwoliłoby to na wyeli-

⁴⁴ Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 139, z 2004 r., s. 1, ze zm.).

⁴⁵ Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L nr 139, z 2004 r., s. 55, ze zm.).

⁴⁶ Rozporządzenie nr 178/2002.

⁴⁷ European Food Safety Authority, *Salmonella story map Last updated on 12.12.2023*, <https://storymaps.arcgis.com/stories/13979918ca8948399180651d3b7ce3e1> (dostęp: 12.03.2024 r.).

⁴⁸ World Health Organization, *Five keys to safer food manual*, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241594639> (dostęp: 12.03.2024 r.).

minowanie uznaniowości i zbyt dużych luzów decyzyjnych w działaniu organów urzędowej kontroli żywności krajów członkowskich Unii Europejskiej, co będzie miało korzystny wpływ na zdrowie publiczne poprzez zharmonizowane podejście na poziomie unijnym do polityki „od pola do stołu”, czy też „od wideł do widełca”⁴⁹ i zasady „one health”, jak również na równym traktowaniu przedsiębiorstw, co przełoży się pozytywnie na utrzymanie i wspieranie uczciwej konkurencji na rynku europejskim. Aspekt równego traktowania przedsiębiorstw jest tym bardziej istotny, jeśli zwrócimy uwagę na konstrukcję art. 11 rozporządzenia 2017/625⁵⁰, który wprowadził obowiązek podawania przez właściwe organy co najmniej raz w roku, do wiadomości publicznej, informacji dotyczących organizacji i przeprowadzania kontroli urzędowych, w tym m.in. rodzaju i liczby stwierdzonych przypadków niezgodności⁵¹. Ponadto właściwe organy mogą publikować informacje na temat ratingu poszczególnych podmiotów na podstawie wyników co najmniej jednej kontroli urzędowej (pod warunkiem że kryteria ratingu są obiektywne, przejrzyste i dostępne publicznie oraz wprowadzono odpowiednie rozwiązania w celu zapewnienia uczciwości, spójności i przejrzystości procesu ratingu)⁵², co stanowi kolejny argument za potrzebą harmonizacji przedstawionej problematyki.

REFERENCES

- Bopp C.A., Brenner F.W., Fields P.I., Wells J.G., Stockbine N.A., *Escherichia, Shigella and Salmonella*, “Manual of clinical microbiology” 2003
- Bronzwaer S., Catchpole M., de Coen W., Dingwall Z., Fabbri K., Foltz C., Ganzleben C., van Gorcum R., Humphreys A., Jokelainen P., Liebana E., Rizzi V., Url B., *One Health collaboration with and among EU Agencies – Bridging research and policy*, “One Health” 2022, No 15

⁴⁹ A. Lamas [et al.], *Salmonella and Campylobacter...*

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/625 z dnia 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, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L nr 95, z 2017 r., s. 1, ze zm.); dalej: rozporządzenie 2017/625.

⁵¹ Art. 11 ust. 1 rozporządzenia 2017/625.

⁵² Art. 11 ust. 3 rozporządzenia 2017/625.

- Bronzwaer S., Geervlie M., Hugas M., Url B., *EFSA's expertise supports One Health policy needs*, "EFSA Journal" 2021, No 19
- EFSA – European Food Safety Authority: *Salmonella* <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/salmonella> (dostęp: 12.03.2024 r.)
- European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control, *The European Union One Health 2019 Zoonoses Report*, "EFSA Journal" 2021, No 19
- European Food Safety Authority and European Centre for Disease Prevention and Control, *The European Union One Health 2018 Zoonoses Report*, "EFSA Journal" 2019, No 17
- European Food Safety Authority, *Salmonella story map Last updated on 12.12.2023*, <https://storymaps.arcgis.com/stories/13979918ca8948399180651d3b7ce3e1> (dostęp: 12.03.2024 r.)
- Helios J., Jedlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018
- Lamas A., Regal P., Vázquez B., Miranda J.M., Cepeda, A., Franco C.M., *Salmonella and Campylobacter biofilm formation: a comparative assessment from farm to fork*, "Journal of the Science of Food and Agriculture" 2018, No 98
- Mattock J., Chattaway M.A., Hartman H., Dallman T.J., Smith A.M., Keddy K., Petrovska L., Manners E.J., Duze S.T., Smouse S., Tau N., Timme R., Baker D.J., Mather A.E., Wain J., Langridge, G.C., *A One Health Perspective on Salmonella enterica Serovar Infantis, an Emerging Human Multidrug-Resistant Pathogen*, "Emerging Infectious Diseases" 2024, No 30
- Mąka Ł., Maćkiw E., Stasiak M., Kowalska J., Kucharek K., *Salmonella – opis poziom ekspert*, NIZPH, <https://epibaza.pzh.gov.pl/salmonella-opis-poziom-ekspert> (dostęp: 12.03.2024 r.)
- Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, https://www.old.pzh.gov.pl/oldpage/epimeld/index_p.html#01 (dostęp: 12.03.2024 r.)
- World Health Organization, *Five keys to safer food manual*, <https://www.who.int/publications/item/9789241594639> (dostęp: 12.03.2024 r.)

AGATA NIEWIADOMSKA

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: aniewiadomska@wz.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2863-2715

INSTRUMENTY PRAWNE EUROPEJSKIEGO ZIELONEGO ŁADU WPŁYWAJĄCE NA PRODUKCJĘ ROLNĄ

LEGAL INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN GREEN DEAL AFFECTING AGRICULTURAL PRODUCTION

ABSTRACT The new Common Agricultural Policy from 2024 implements the principles of the European Green Deal. These are implemented through various legal instruments, the selection of which is, in principle, left to the Member States as part of their national strategic plans. These should achieve the intended climate and environmental objectives. The legal instruments provided for in both European regulations and the norms of the national strategic plans raise objections from farmers on the grounds of reducing agricultural competitiveness and increasing climate protection. In this respect, the article makes a legal assessment of the most frequently used instruments and identifies possible changes in order to reconcile climate protection and to maintain the competitiveness of agriculture.

KEYWORDS: agriculture, common agricultural policy, European Green Deal, national strategic plan, agricultural law, European agricultural law

SŁOWA KLUCZOWE: rolnictwo, wspólna polityka rolna, Europejski Zielony Ład, krajowy plan strategiczny, prawo rolne, europejskie prawo rolne

WPROWADZENIE

Europejski Zielony Ład będący zbiorem polityk Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu zawiera wiele elementów mających poprawić nie tylko obecny stan środowiska, ale przede wszystkim oddziaływać na jego przyszły rozwój i zachowanie dla kolejnych pokoleń. W tym celu w wielu sektorach gospodarki wprowadza się mechanizmy i instrumenty, które mają zapobiec degradacji środowiska i pogarszaniu klimatu. Jednym z tych sektorów, od którego zaczęto zmiany, jest rolnictwo. Wprowadzane zmiany okazały się jednak na tyle kontrowersyjne, że wywołały protesty rolników w całej Europie, w tym w Polsce.

Wśród celów Unii Europejskiej mających zrealizować założenia zielonej polityki wskazuje się zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego głównie w kontekście przerwanych łańcuchów dostaw oraz zagrożenia klimatycznego. Inny cel zakłada zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego związanego z systemem żywnościowym, zwłaszcza poprzez wprowadzenie instrumentów rolnictwa ekologicznego i węglowego¹. Kolejny cel to przeprowadzenie globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności „od pola do stołu”. Strategia ta zakłada nie tylko monitoring produkcji rolnej, ale przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa żywności w kontekście jego odpowiedniej jakości.

Celem artykułu jest zaprezentowanie wybranych instrumentów prawnych Europejskiego Zielonego Ładu w kontekście zastosowania ich w rolnictwie europejskim. Ponadto oceniony zostanie potencjalny wpływ tych instrumentów na wzrost konkurencyjności rolnictwa w kontekście realizacji celów traktatowych Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Zwłaszcza stawianie wymagań europejskim rolnikom w zakresie dbałości o klimat, a jednocześnie negocjowanie umów handlowych, które wprowadzałyby na ten sam rynek produkty z państw trzecich niespełniające norm jakościowych, a przez to atrakcyjniejsze cenowo, kwestionuje celowość ponoszonych przez rolników dostosowań. Spełnienie takich wymogów, które przewidziane są w ekoschematach² czy procesie ugorowania, jako przykładzie ograniczania własności nieruchomości rolnych, może okazać się zbyt dużym kosztem dla rolników. Jednocześnie dość częste zmiany poszczególnych instrumentów prawnych na poziomie europejskim, podyktowane kolejnymi okresami finansowania WPR³, nie sprzyjają prowadzeniu długofalowej polityki rozwoju gospodarstw rolnych nie tylko z punktu widzenia prawa⁴, ale przede wszystkim ze względów ekonomicznych. Całościowa dość rewolucyjna polityka Zielonego Ładu nie sprzyja przechodzeniu w procesie ewolucyjnym do modelu wyspecjalizowanego, konkurencyjnego rolnictwa zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe⁵. Powstaje też pytanie, jakie

¹ S. von. Hoof, *Climate Change Mitigation in Agriculture: Barriers to the Adoption of Carbon Farming Policies in the EU*, „Sustainability” 2023, Vol. 15, Issue 13, DOI: 10.3390/su151310452.

² B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2(31), s. 11–26.

³ F.M. Mozo, *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 59–90.

⁴ A. Niewiadomska, *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica” 2021, t. 89, s. 257–268.

⁵ B. van der Meulen, *Food law: development, crisis and transition*, (w:) B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen 2020, s. 153 i n.

dobro powinno podlegać ochronie w większym stopniu: klimat⁶ czy praca rolnika, a także w jaki sposób pogodzić interesy wynikające z tych dóbr?⁷

EUROPEJSKI ZIELONY ŁAD A POLSKIE ROLNICTWO

Jednym z podstawowych mechanizmów realizacji polityki Zielonego Ładu są ekoschematy⁸. Nie mają one jednego określenia i nie są jednolitym instrumentem prawnym. Określane są jako praktyki dostosowane do warunków i potrzeb krajowych, realizowane w terminie rocznym i tak też rozliczane⁹.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 lit. d rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013¹⁰ schematy na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt¹¹ są jednym z czterech instrumentów prawnych

⁶ H. Guyomard, C. Détang-Dessendre, P. Dupraz, L. Delaby, C. Huyghe, J.-L. Peyraud, X. Reboud, C. Sirami, *How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, „Ambio” 2023, Vol. 52(8), s. 1327–1338.

⁷ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawno-rolną*, (w:) Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa 2023, s. 636–637.

⁸ M. Adamowicz, *Zielona gospodarka, zielony wzrost i zazielenienie jako formy realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Więś i Rolnictwo” 2021, nr 2, s. 30. Dodany ekoschemat jest nowością w polskim rolnictwie i obejmuje osiem dozwolonych praktyk: ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych (TUZ) z obsadą zwierząt; międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe; opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy i wariant z wapnowaniem; zróżnicowana struktura upraw; wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji; stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbryzgowo; uproszczone systemy uprawy; wymieszanie słomy z glebą.

⁹ M. Szymańska, *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2020, nr 23(837).

¹⁰ Dz.Urz. UE L 435 z 2021 r., s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 2021/2115. Rozporządzenie to należy analizować łącznie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L 435 z 2021 r., s. 187, ze zm.).

¹¹ I. Lipińska, *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 63–77.

w zakresie interwencji publicznej polegającej na płatnościach bezpośrednich¹². Oznacza to, że są one elementem powszechnego i podstawowego modelu finansowania rolnictwa w Europie¹³.

Ekoschematy są dodatkowym finansowaniem dla rolników i przyczyniają się do podnoszenia ochrony klimatu. W dotychczas wydanych rozporządzeniach ministerialnych¹⁴ określono zasady i warunki udzielania pomocy z tego tytułu. Nowe zasady muszą się także wpisywać w konstytucyjną koncepcję i zasadę zrównoważonego rozwoju¹⁵. Ekoschematy jako instrumenty prawne dobrowolne wpływają nie tylko na ewentualną poprawę klimatu, ale przede wszystkim na wysokość finansowania płatności bezpośrednich. Bez tego komponentu płatności te wydają się wysoce niewystarczające do pokrycia ciężarów ponoszonych przez rolników.

Trzeba też wskazać, że ekoschematy są tylko częścią zmian warunkujących dalsze płatności i system pomocowy. Poza zawartością merytoryczną ekoschematów wątpliwości budzi z pewnością system ich skomplikowania i oceny osiągniętych efektów. Przykładowo tylko celem ekoschematu „Rolnictwo węglowe i zarządza-

¹² Zgodnie z tym przepisem inne trzy interwencje to: podstawowe wsparcie dochodów do celów zrównoważoności; uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów do celów zrównoważoności; uzupełniające wsparcie dochodów dla młodych rolników. Interwencje te, podobnie jak ekoschematy, nie są związane z produkcją. W art. 16 ust. 3 rozporządzenia 2021/2115 do interwencji w ramach płatności bezpośrednich związanych z produkcją zalicza się wsparcie dochodów związane z produkcją oraz płatność specyficzną w odniesieniu do bawełny.

¹³ Zgodnie z art. 31 ust. 4 rozporządzenia 2021/2115 każdy ekoschemat powinien zasadniczo obejmować co najmniej dwa następujące obszary działań na rzecz klimatu, środowiska, dobrostanu zwierząt i zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe: łagodzenie zmiany klimatu, w tym ograniczenie emisji gazów cieplarnianych pochodzących z praktyk rolniczych, a także utrzymanie istniejących rezerwuarów węgla i zwiększenie sekwestracji węgla; przystosowanie się do zmiany klimatu, w tym działania na rzecz zwiększenia odporności systemów produkcji żywności oraz różnorodności zwierząt i roślin w celu zwiększenia odporności na choroby i zmianę klimatu; ochrona lub poprawa jakości wody i zmniejszenie presji na zasoby wodne; zapobieganie degradacji gleby, odtwarzanie gleby, poprawa żyzności gleby i gospodarowania składnikami odżywczymi [oraz fauny i flory gleby]; różnorodności biologicznej, zachowanie lub odtworzenie siedlisk lub gatunków, w tym zachowanie i tworzenie elementów krajobrazu lub obszarów nieprodukcyjnych; działania na rzecz zrównoważonego i ograniczonego stosowania pestycydów, w szczególności pestycydów stwarzających zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska; działania na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt lub zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2023 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 265); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz dobrostanu zwierząt za 2023 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 645).

¹⁵ M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 1, s. 131 i n.

nie składnikami odżywczymi” jest wsparcie praktyk rolniczych, które prowadzą do zwiększenia zasobów węgla w glebie i ograniczają jego uwalnianie do atmosfery, a także promują zrównoważony rozwój i efektywne zarządzanie zasobami naturalnymi (wodą, glebą i powietrzem)¹⁶. Ekoschemat ten obejmuje osiem praktyk rolniczych, o których była mowa wyżej. Ich zastosowanie wymaga wiedzy oraz odpowiednich technik związanych z prowadzeniem danego typu produkcji rolnej.

Powstaje także pytanie, czy te ekoschematy nie podzielą losów polityki zazieleniania z lat 2014–2020. Problemem jest nie tylko zakres wymogów stawianych rolnikom, lecz także dość nieadekwatna wysokość płatności. Zgodnie z wyjaśnieniami ministerstwa praktyki w ramach tego ekoschematu objęte są systemem punktowym. Oznacza to, że każdej z praktyk przypisano odpowiednią liczbę punktów, przy czym jeden punkt stanowi równowartość 22,47 euro (ok. 100 złotych). Punkty oparte są na wyliczonych stawkach płatności stanowiących rekompensatę poniesionych dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku realizacji danej praktyki¹⁷. Same te sformułowania pokazują wydatnie, że przewiduje się, iż rolnicy poniosą dodatkowe koszty, a także utracą dochody. System ten przez to nie jest przekonujący w kwestii podejmowania dobrowolnych zobowiązań, tym bardziej że cel dla przeciętnego rolnika, jakim jest ochrona klimatu, jest dość odległy w czasie. Polityka zazielenia zaś okazała się fiaskiem z uwagi na niezadowalające finansowanie. Rolnikom nie opłacało się ponosić dodatkowych kosztów i podejmować ryzyka; woleli prowadzić dotychczasową działalność na znanych zasadach. Niestety istnieje dość duże ryzyko, że wprowadzane ekoschematy mogą podzielić los polityki zazieleniania.

Może się to stać tym bardziej, że występują one razem z innymi budzącymi emocje instrumentami prawnymi nowego Zielonego Ładu. Jednym z takich instrumentów jest Norma GAEC 8 – Minimalny udział powierzchni gruntów ornych przeznaczonych na obszary lub obiekty nieprodukcyjne, zachowanie elementów krajobrazu oraz zakaz przycinania drzew i żywopłotów w okresie lęgowym ptaków¹⁸. Przez protesty rolnicze oraz zmianę prawa europejskiego instrument ten przestał być obowiązkowy i stał się fakultatywny, co potwierdzono w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie norm oraz szczegółowych warunków ich stosowania¹⁹. Rozporządzenie znosi obowiązek przeznaczania co najmniej 4% powierzchni gruntów ornych na

¹⁶ Ekoschematy obszarowe PS WPR 2023–2027, broszura informacyjna, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschematy3> (dostęp: 14.07.2024 r.), s. 11.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zielony-lad-konsultacje-publiczne-przepisow-krajowych-dotyczacych-warunkowosci> (dostęp: 15.07.2024 r.).

¹⁹ Dz.U. z 2024 r., poz. 945.

obszary lub obiekty nieprodukcyjne, tzw. ugorowanie²⁰. Wymóg ugorowania, czyli przeznaczania dotychczas produkcyjnych terenów na obszary mające poprawić klimat, stał się zarzewiem protestów w całej Europie. Z prawnego punktu widzenia ingerował w prawo własności, uniemożliwiając korzystanie z niego według swobodnej woli właściciela nieruchomości. Poza tym obszarem pozostaje także poruszana już kilkakrotnie sfera bezpieczeństwa żywnościowego poprzez zmniejszanie areału produkcji.

Powyższe dwa bardzo złożone instrumenty prawne Zielonego Ładu są przykładem, że żaden dokument prawny nie może powstać w oderwaniu od realiów gospodarczych. Nawet najbardziej szczytne cele klimatyczne powinny uwzględniać potrzeby społeczeństwa i próbować godzić, jakże potrzebną, ochronę klimatu z bezpieczeństwem żywnościowym.

PODSUMOWANIE

Przedstawione wybrane instrumenty prawne Europejskiego Zielonego Ładu to tylko przykłady możliwych regulacji związanych z funkcjonowaniem rolnictwa w najbliższych latach. Wszystkie te instrumenty łączy cel ochrony klimatu w celu

²⁰ Ponadto zmieniono normę GAEC 6 – Minimalna pokrywa glebowa w najwrażliwszych okresach. Wprowadzono nowy – jeden dla wszystkich upraw – okres utrzymania okrywy glebowej, tj. od dnia zbioru uprawy w plonie głównym do 15 października roku, w którym zebrano tę uprawę w plonie głównym. Wprowadzono również przepis, że w okresie utrzymania okrywy glebowej (od dnia zbioru uprawy w plonie głównym do 15 października danego roku) możliwa jest przerwa na wykonanie zabiegów agrotechnicznych przed siewem roślin ozimych, trwająca nie dłużej niż 4 tygodnie. Jako spełnienie wymogów normy uznaje się m.in.: okrywę roślinną (trawy na gruntach ornych, międzyplony, wsiewki, rośliny bobowate drobnonasienne oraz ich mieszanki z trawami, uprawy główne znajdujące się do 15 października na polu), pozostawienie ścierniska, grunty pokryte resztkami poźniwnymi oraz samosiewami zebranej uprawy, mulczem. Zmieniono także normę GAEC 7 – Zmianowanie i dywersyfikacji upraw na gruntach ornych. Wprowadzono uproszczenie, które daje rolnikom wybór, czy chcą realizować wymogi normy GAEC 7 za pomocą zmianowania, tj. określonego następstwa upraw roślin, czy za pomocą dywersyfikacji upraw, tj. zróżnicowania upraw. W przypadku wyboru zmianowania upraw: na 40% gruntów ornych w gospodarstwie taka sama uprawa nie może być utrzymana rok do roku na tej samej działce; na wszystkich gruntach ornych w gospodarstwie, taka sama uprawa w plonie głównym nie może być prowadzona dłużej niż 3 lata. W sytuacji wyboru dywersyfikacji upraw: w przypadku gospodarstw o powierzchni powyżej 10 do 30 ha gruntów ornych – wystarczy posiadać dwie uprawy, z tym że największa uprawa nie może stanowić więcej niż 75%; w przypadku gospodarstw o powierzchni powyżej 30 ha gruntów ornych – wystarczy posiadać trzy uprawy, z tym że największa uprawa nie może stanowić więcej niż 75%, a dwie uprawy główne nie więcej niż 95%, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zielony-lad-kon-sultacje-publiczne-przepisow-krajowych-dotyczacych-warunkowosci> (dostęp: 15.07.2024 r.).

zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń. Jednocześnie w zamian za przyznawaną pomoc finansową ingerują one w prawo własności i swobodę prowadzenia działalności rolniczej. Powoduje to istnienie dość niejednolitego systemu rozwiązań prawnych, który realizując cel klimatyczny Unii Europejskiej, wydaje się naruszać zasadę konkurencyjności²¹.

Idea konkurencyjności rolnictwa europejskiego nie może być współcześnie rozumiana tylko poprzez pryzmat ochrony klimatu, powinna ona w równym stopniu chronić warsztat pracy rolnika oraz osiągnięte przez niego dochody. Stawiane wymagania rolnikom europejskim z jednej strony, a negocjowane umowy o wolnym handlu z państwami, które wydają się nie przestrzegać nawet podstawowych zasad produkcji rolnej, z drugiej strony, nie sprzyjają stwierdzeniu, że analizowane instrumenty prawne Europejskiego Zielonego Ładu uczynią rolnictwo europejskie bardziej konkurencyjnym. Rozwój zasad ochrony klimatu powinien być równomierny ze zmianami w obrocie produktami rolnymi z państw trzecich, takich jak na przykład Ukraina czy Brazylia. Wymaganie przestrzegania odpowiednich, dość restrykcyjnych reguł tylko od europejskich rolników, a wprowadzanie na rynek europejski produktów rolnych wytworzonych bez przestrzegania tych reguł, może stanowić początek końca rolnictwa europejskiego na taką skalę jak dotychczas. Dobór instrumentów prawnych od zawsze determinuje rozwój rolnictwa nie tylko w Polsce, lecz także w całej Europie²².

Należy *de lege ferenda* dokonać przeglądu wprowadzanych instrumentów prawnych nie tylko przez pryzmat ich przydatności do ochrony klimatu, ale przede wszystkim poprzez ich ocenę dla rozwoju rolnictwa, w tym podnoszenia konkurencyjności. Początkowe obowiązkowe ekoschematy, ugorowanie, nie przyniosły oczekiwanego pozytywnego odbioru wśród rolników. Część z nich, stanąwszy przed wyborem uzyskania pomocy z Unii Europejskiej w zamian za przestrzeganie tych zasad, a możliwością prowadzenia działalności rolniczej bez pomocy publicznej, prezentowała stanowisko, że pomoc unijna staje się hamulcem, a nie kołem napędowym europejskiego rolnictwa. Tego typu sformułowania, co prawda przesadzone, dają asumpt do dyskusji nad możliwymi rozwiązaniami prawnymi, które nie ingerowałyby w sferę prowadzenia działalności rolniczej w tak wielkim stopniu.

Unia Europejska będzie mogła tylko wtedy się rozwijać, kiedy jej rolnictwo będzie silne i powróci do stosowania zasady preferencji europejskiej. To produkt

²¹ L.J. Cole, D. Kleijn, L.V. Dicks, J.C. Stout, S.G. Potts, M. Albrecht, J. Scheper, *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, "Journal of Applied Ecology" 2020, No 57(4), s. 681–694.

²² S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 192–203.

europejski ma być tym najbardziej wspieranym w granicach UE, dopiero później, gdy z innych powodów, gospodarczych czy geopolitycznych²³, zajdzie potrzeba sięgania po produkty spoza Unii, można to zrobić, jednocześnie stale sprawdzając, czy takie rozwiązania nie zaszkodzą rolnictwu europejskiemu. Kwestia ta jest nie tylko ważna dla samego rolnictwa, lecz także składa się ona na dużo ważniejsze zagadnienie, jakim jest bezpieczeństwo żywnościowe państwa. Kto będzie miał produkcję żywności, kto będzie o niej decydował, ten będzie władny podejmować także inne ważne polityczne decyzje. Współcześnie dyskusja pomiędzy ochroną klimatu a ochroną rolnictwa nie może sprowadzać się tylko do kwestii głodu w Europie. Powinna ona uwzględniać wszelkie inne czynniki, w tym również gospodarcze. Przyjmowane dziś rozwiązania prawne zdeterminują rozwój Europy na następne dziesięciolecie. Muszą więc być wprowadzane rozważnie.

REFERENCES

- Adamowicz M., *Zielona gospodarka, zielony wzrost i zazielenienie jako formy realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Wies i Rolnictwo” 2021, nr 2
- Cole L.J., Kleijn D., Dicks L.V., Stout J.C., Potts S.G., Albrecht M., Scheper J., *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, „Journal of Applied Ecology” 2020, No 57(4)
- Guyomard H., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Delaby L., Huyghe C., Peyraud J.-L., Reboud X., Sirami C., *How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, „Ambio” 2023, Vol. 52(8)
- Hoof S. von, *Climate Change Mitigation in Agriculture: Barriers to the Adoption of Carbon Farming Policies in the EU*, „Sustainability” 2023, Vol. 15, Issue 13, DOI: 10.3390/su151310452
- Jurcewicz A., Włodarczyk B., *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawnorolną*, (w:) Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa 2023
- Kugiel P., *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2022, nr 63
- Lipińska I., *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1
- Meulen B. van der, *Food law: development, crisis and transition*, (w:) B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen 2020
- Mozo F.M., *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2
- Niewiadomska A., *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica” 2021, t. 89

²³ P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2022, nr 63, s. 1 i n.

- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Szymańska M., *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2020, nr 23(837)
- Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 1
- Włodarczyk B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2(31)

PAWEŁ PORĘBNY

Sąd Apelacyjny w Katowicach, Katowice, Polska

e-mail: pawel.porebny@gmail.com

ORCID: 0009-0008-3952-4123

ZMIANY DOKONANE W PRAWIE SPADKOWYM USTAWĄ Z DNIA 28 LIPCA 2023 R. O ZMIANIE USTAWY – KODEKS CYWILNY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DZ.U. Z 2023 R., POZ. 1615) I ICH WPŁYW NA STRUKTURĘ WŁASNOŚCIOWĄ GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE

CHANGES MADE TO THE LAW OF SUCCESSION BY THE ACT OF 28 JULY 2023
AMENDING THE ACT – CIVIL CODE AND CERTAIN OTHER ACTS
(JOURNAL OF LAWS OF 2023, ITEM 1615) AND THEIR IMPACT
ON THE OWNERSHIP STRUCTURE OF FARMS IN POLAND

ABSTRACT The inheritance of farms has always been of interest to the Polish legislator. On 15 November 2023, the amendment to the act – Civil Code and some other acts (Journal of Laws of 2023, item 1615) came into force, which introduced fundamental changes in inheritance law that can be described as a kind of ‘revolution’ in this area of law. It has transformed the fundamental institutions of the law of succession, which had been functioning in an unchanged form for many years. It is of such significance for agrarian relations that despite numerous social and economic transformations, these relations are still characterised by certain constancy of customs and characteristics of functioning of a given rural community, including farm succession. The introduction of new inheritance rules in legislation may, however, significantly disrupt this continuity developed over the years. Therefore, the aim of this article is to show the most important changes made by the Polish legislator in this branch of law and to indicate in what correlation they may stand in relation to inheritance of farms and what final impact they may have on these succession rules because, undoubtedly, each change in inheritance law entails a significant change in the ownership structure of society, not only in rural areas.

KEYWORDS: law of succession, inheritance, farm succession, change of the Civil Code, rural community, farm ownership

SŁOWA KLUCZOWE: prawo spadkowe, dziedziczenie, dziedziczenie gospodarstw rolnych, zmiana Kodeksu Cywilnego, społeczność wiejska, własność gospodarstw rolnych

1. POJĘCIE SPADKU I PRAWA SPADKOWEGO

W ustawodawstwie polskim brak jest oficjalnej definicji „spadku”. Niniejszy brak definicji legalnej powoduje zatem konieczność rekonstruowania tego pojęcia zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Według A. Sylwestrzak: „Spadek stanowi masę majątkową, do której wchodzi prawa i obowiązki zaliczane do spadku zgodnie z regułami prawa spadkowego i która jest przedmiotem dziedziczenia przez spadkobierców”¹. Z kolei według J. Ciszewskiego oraz J. Knabe: „Spadek to ogół cywilnoprawnych i majątkowych praw oraz obowiązków przysługujących spadkodawcy w chwili jego śmierci”². Natomiast zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego: „Spadek stanowi ogół cywilnych majątkowych praw i obowiązków zmarłego (art. 922 § 1). Do spadku nie należą natomiast majątkowe prawa i obowiązki wynikające z przepisów należących do innych działów prawa (prawa administracyjne, finansowego)”³. W prawie polskim zawarto zatem jedynie katalog pozytywny, jak i negatywny praw i obowiązków, które wchodzi bądź też nie do „spadku”, czyli do masy majątkowej po zmarłym spadkodawcy (tzw. masy spadkowej). Zgodnie z art. 922 § 1 i 2 ustawy – Kodeks cywilny⁴ prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób stosownie do przepisów księgi czwartej tego Kodeksu. Nie należą do spadku prawa i obowiązki zmarłego ściśle związane z jego osobą, jak również prawa, które z chwilą jego śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami.

Na podstawie treści tego przepisu można wskazać, iż prawami oraz obowiązkami wchodzącymi w skład spadku są niewątpliwie tylko prawa i obowiązki mające charakter cywilnoprawny, majątkowy, niezwiązane z osobą zmarłego w sposób ścisły, nieprzechodzące na określone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami.

Do przykładowego katalogu takich praw można zaliczyć prawo własności, a ściślej rzecz biorąc, „własność” (art. 140 k.c.), posiadanie samoistne, jak również zależne (art. 336 k.c.)⁵, użytkowanie wieczyste (art. 232 k.c.), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 17² ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁶), służebności grun-

¹ A. Sylwestrzak, (w:) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 922 k.c., pkt 1.

² J. Ciszewski, A. Knabe, (w:) J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 922 k.c., pkt 4.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r., IV CK 215/03, LEX nr 152889.

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610); dalej: k.c.

⁵ Choć ściśle rzecz ujmując, posiadanie nie jest prawem, lecz stanem faktycznym.

⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 558); dalej: u.s.m.

towe, takie jak służebność drogi koniecznej (art. 145 k.c.), z wyłączeniem służebności osobistych, zastaw (art. 306 k.c.), hipoteka (art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁷), autorskie prawa majątkowe, jak również prawa pracownicze wynikające z takich stosunków, w których pracownik nie jest podporządkowany pracodawcy. Przykładowo może tu chodzić zarówno o wymagalne roszczenia o wypłatę zaległego wynagrodzenia za pracę, jak i odszkodowanie za wypadek przy pracy, wskutek którego pracownik spadkodawca zmarł (por. art. 63¹ ustawy – Kodeks pracy⁸).

Spadek nie składa się jednak tylko z praw, ale także z obowiązków, bowiem każdemu prawu towarzyszy korelat jego obowiązków. Do naczelných obowiązków spadkowych należą przede wszystkim „długi spadkowe”, czyli ogół pasywów, obciążeń, które w sensie ściśle ekonomicznym obciążają wartość majątku spadkowego. Nie są to jednak jedyne należności obciążające spadek, a konkretniej „masę spadkową”. Wraz bowiem z otwarciem spadku⁹, spadkobiercę obciążają także inne nieodzowne koszty, takie jak koszty pogrzebu spadkodawcy w takim zakresie, w jakim pogrzeb ten odpowiada zwyczajom przyjętym w danym środowisku, koszty postępowania spadkowego, obowiązek zaspokojenia roszczeń o zachówek oraz obowiązek wykonania zapisów zwykłych i poleceń, jak również inne obowiązki przewidziane w przepisach księgi czwartej Kodeksu cywilnego (art. 922 § 3)¹⁰.

Z kolei do katalogu praw i obowiązków niewchodzących w skład spadku można zaliczyć jedynie takie prawa i obowiązki, które nie mają charakteru cywilnoprawnego bądź mają charakter niemajątkowy lub też są ściśle związane z osobą spadkodawcy albo mają taki status, iż z chwilą śmierci spadkodawcy przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami.

Do przykładowego katalogu takich praw i obowiązków można zaliczyć niewątpliwie prawa, a także obowiązki, które mają charakter administracyjnoprawny, finansowoprawny bądź też karnoprawny. Przykładem praw, które mają charakter administracyjnoprawny, są koncesje i zezwolenia na prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 37 ustawy – Prawo przedsiębior-

⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1984); dalej: u.k.w.h.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm.); dalej: k.p.

⁹ Co zgodnie z art. 924 k.c. następuje w chwili śmierci spadkodawcy.

¹⁰ I co szczególnie istotne, zgodnie z art. 925 k.c. spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku. Oczywiście, jest to tzw. „fikcja prawna”, bowiem bez przeprowadzania stosownej procedury spadkowej przed sądem lub notariuszem, nie może dojść do skutecznego nabycia praw spadkowych, lecz przyszły spadkobierca powinien wiedzieć, iż zgodnie z prawem, *ex lege*, wraz z chwilą śmierci spadkodawcy dochodzi do nabycia spadku przez spadkobiercę testamentowego bądź ustawowego.

ców¹¹ wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny wymaga uzyskania koncesji wyłącznie, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej, albo zezwolenia. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, zawieszenie i cofnięcie koncesji albo ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji następuje w drodze decyzji ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Natomiast zgodnie z art. 42 pr.przed. organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia. Na podstawie tych przepisów widać zatem wyraźnie, że koncesje i zezwolenia są decyzjami administracyjnymi, wydawanymi na wniosek zainteresowanej osoby, a po pozytywnym zweryfikowaniu jej pod kątem spełniania wymogów ustawowych nakładanych przez przepisy regulujące daną działalność gospodarczą, stanowiące *lex specialis* do ustawy – Prawo przedsiębiorców (zawierające w większości luz decyzyjny, administracyjny, jeśli chodzi o koncesję), udzielane tym osobom, co tworzy ścisły i nierozwalny związek danego podmiotu prawa z prawami inkorporowanymi w decyzji administracyjnej mu udzielonej, przyznanej¹². A zatem publicznoprawny i ścisły związek określonych praw udzielonych danemu podmiotowi wyklucza przyjęcie tezy, iż prawa te mogą podlegać dziedziczeniu¹³.

¹¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 236); dalej: pr.przed.

¹² Zgodnie bowiem z art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.Urz. z 2024 r., poz. 572; dalej: k.p.a.) decyzja administracyjna zawiera oznaczenie strony lub stron, do których jest kierowana, co stanowi element konstytutywny każdej decyzji administracyjnej, którego brak powoduje możliwość stwierdzenia nieważności danej decyzji wskutek wszczęcia stosownej procedury odwoławczej lub procedury szczególnej uregulowanej w art. 154 i n. k.p.a.

¹³ Swoistym wyjątkiem od tej reguły są przepisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 170), które stanowią *lex specialis* do przepisów Kodeksu cywilnego o spadkobranium, co nie oznacza jednak, iż ustawa ta tworzy nowy katalog praw o charakterze administracyjnoprawnym, wchodzących w skład spadku, a raczej reguluje ich zarząd przez rodzinę najbliższą zmarłego, w okresie bezpośrednio po śmierci spadkodawcy – właściciela przedsiębiorstwa, przed przejściem ich, w drodze stosownych procedur administracyjnych, przez spadkobierców zmarłego, którzy muszą samodzielnie wystąpić o nie i je „nabyć”, tak jak to uczynił ich poprzednik (spadkodawca). Ustawa ta chroni zatem przedsiębiorstwo zmarłego, zapewniając mu możliwość dalszego funkcjonowania i prowadzenia przez jego najbliższą rodzinę, w sensie faktycznym i administracyjnoprawnym, do momentu uregulowania wszystkich kwestii natury

Kolejnym katalogiem praw niepodlegającym prawom dziedziczenia są niewątpliwie uprawnienia i obowiązki o charakterze finansowoprawnym. Dotyczy to przede wszystkim zobowiązań podatkowych. Pomimo bowiem treści art. 97 i n. Ordynacji podatkowej¹⁴, w których ustawodawca posługuje się pojęciami takimi jak „spadkodawca” i „spadkobiercy”, stanowią one w istocie *lex specialis* do Kodeksu cywilnego i jako takie nie mogą być interpretowane jako uzupełnienie tej ustawy. W orzecznictwie sądowym wyrażono bowiem stanowczy pogląd, iż zobowiązania podatkowe spadkodawcy nie wchodzą w skład spadku. Jednak prawo podatnika do zwrotu nadpłaty podatku dochodowego przechodzi na jego spadkobierców¹⁵.

Do katalogu praw spadkowych nie można też zaliczyć uprawnień o charakterze karnoprawnym. Jeśli bowiem wobec danej osoby orzeczono grzywnę lub środek karny w postaci świadczenia pieniężnego, a osoba ta zmarła, zanim je zapłaciła, to obowiązek ich uiszczenia nie przechodzi na jej spadkobierców, gdyż postępowanie wykonawcze podlega wtedy umorzeniu (art. 15 § 1 k.k.w.¹⁶). Natomiast już jednak orzeczony w wyroku karnym obowiązek naprawienia szkody poprzez zapłatę poszkodowanemu określonej kwoty, jako mający charakter cywilnoprawny, stanowi obowiązek majątkowy spadkodawcy, który z chwilą jego śmierci na mocy art. 922 § 1 k.c. przechodzi na spadkobierców zmarłego¹⁷. Ponadto specyficznie jest uregulowane odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub aresztowanie (art. 552 i n. k.p.k.¹⁸), które jako prawo osobiste, ściśle związane z osobą skazanego lub niesłusznie aresztowanego, co do zasady wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego, chyba że wskutek wykonania kary lub niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania osoba uprawniona ze spadku (i nie tylko – dyspozycja art. 556 k.p.k. mówi bowiem w sposób wyraźny: „przysługuje temu, kto”, czyli odszkodowanie to może przysługiwać każdemu) utraciła należne jej od uprawnionego z mocy ustawy utrzymanie bądź też stale dostarczane jej przez zmarłego utrzymanie, jeżeli względu słuszności przema-

administracyjnoprawnej przez spadkobierców zmarłego oraz „skutecznego” nabycia pozostałych praw, wchodzących w skład przedsiębiorstwa „w spadku”, które podlegają już regułom dziedziczenia i które to prawa mogą mieć już różnych następców – spadkobierców, niekoniecznie rodzinę najbliższą zmarłego spadkodawcy.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2383 ze zm.).

¹⁵ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1996 r., III AZP 39/95, OSNAPiUS 1996, nr 19, poz. 280.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 706).

¹⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2017 r., II CSK 844/16, OSNC 2018, nr 5, poz. 53.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 37).

wiąją za przyznaniem odszkodowania. Należy przy tym zaznaczyć, iż jest to jednak wyjątek od reguły i w myśl zasady *exceptiones non sunt extendae* nie powinien on być interpretowany rozszerzająco.

Kolejny katalog praw wyłączonych ze spadku tworzą prawa niemajątkowe, skoro art. 922 k.c. mówi tylko o prawach majątkowych (wnioskowanie *a contrario*). Do kategorii tych praw możemy zaliczyć przede wszystkim dobra osobiste (art. 23 i 24 k.c.) i niektóre stosunki prawnorodzinne. W myśl art. 23 k.c., który tworzy katalog otwarty dóbr osobistych, dobrami osobistymi człowieka są w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. Wszystkie wskazane w tym przepisie, a także niewymienione w nim dobra osobiste pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ich ochrony przewidzianej w innych przepisach, mają też niewątpliwie charakter niemajątkowy, skoro są ściśle związane z osobą danego człowieka oraz przede wszystkim nie można się ich zrzec, jak również nie podlegają one zbyciu. W myśl przeważającej opinii doktryny, mają one także charakter obiektywny¹⁹.

Jeśli chodzi natomiast o stosunki prawnorodzinne, to do kategorii praw niemajątkowych możemy zaliczyć, w sposób niebudzący wątpliwości, większość stosunków alimentacyjnych, skoro zazwyczaj są one ściśle związane z osobą uprawnionego lub zobowiązanego.

Podział na prawa majątkowe i niemajątkowe nie ma jednak charakteru rozłącznego. Występują także kategorie praw o charakterze mieszanym, a charakterystycznym dla nich przykładem jest prawo do grobu. W odniesieniu do tego prawa dominuje w orzecznictwie pogląd, że ze względu na przewagę w nim elementów niemajątkowych prawo to „nie podlega regułom dziedziczenia”²⁰, choć można się spotkać w najnowszej literaturze przedmiotu z poglądami doktryny o odmiennym zapatrywaniu²¹.

Odrębną kategorię praw niewchodzących do spadku stanowią prawa ściśle związane z osobą spadkodawcy, a ich naczelnym przykładem jest użytkowanie (art. 266 i n. k.c.) oraz służebność osobista (art. 296 i n. k.c.). Zgodnie z art. 266 k.c. użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z jej śmiercią. Podobne unormowanie zawiera art. 299 k.c., który stanowi, iż służebność osobista

¹⁹ Por. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017, s. 160 i n.

²⁰ Por. uzasadnienie Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 13 lutego 1979 r., I CR 25/79, OSNCP 1979, nr 10, poz. 195; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1994 r., III CZP 155/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 52.

²¹ Por. P. Walczak, *O nowe prawo do grobu? Glosa krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 roku, III CSK 267/17*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 1(57).

wygasa najpóźniej ze śmiercią uprawnionego. Ścisłe związanie tych praw z osobą spadkodawcy wynika z faktu, że służą one zaspokajaniu uzasadnionych potrzeb uprawnionego do korzystania z nich, czyli konkretnemu celowi, dla którego zostały w pierwszej kolejności ustanowione. Osobisty charakter tych praw wyklucza zatem przyjęcie, iż mogą one być przedmiotem dziedziczenia.

Ostatnią kategorię praw i obowiązków niewchodzących do spadku tworzą z kolei prawa i obowiązki, które przechodzą na spadkobierców niezależnie od tego, czy są oni uprawnieni „w ogóle”²² do sukcesji po zmarłym. W przypadku tego rodzaju praw mamy zatem do czynienia ze skutkiem powstającym z mocy samego prawa, niezależnie od woli stron. Przejście takich praw lub obowiązków następuje w takich sytuacjach zatem *ex lege*, w drodze sukcesji syngularnej i nie mają tutaj zastosowania w ogóle przepisy prawa spadkowego, nawet w sposób subsydiarny.

Przykładem takiego przepisu jest chociażby art. 691 k.c., który stanowi, iż w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Ustawodawca zawarł jednak dodatkowy wymóg w tym przepisie, że osoby te wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, pod warunkiem że stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

Artykuł 691 k.c. jest zatem przykładem przepisu, gdzie prawodawca nie zawarł wymogu istnienia relacji spadkodawca – spadkobierca celem nabycia określonych praw. Nabycie to następuje wskutek woli ustawodawcy, którego intencją była skuteczna ochrona osób najbliższych najemcy – zamieszkujących z nim wspólnie, czyli pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, biorących aktywny udział w jego życiu – przed skutkami prawnymi wygaśnięcia niejednokrotnie długofalowego stosunku najmu.

W prawie polskim istnieją oczywiście także inne liczne przykłady przejścia określonych praw i obowiązków w drodze sukcesji syngularnej, ale z uwagi na obszerność zagadnienia, należy w tym miejscu odesłać czytelnika do stosownej literatury przedmiotu, gdzie naczelną pozycję w tym zakresie zajmuje dzieło P. Księżaka – *Prawo spadkowe* (Warszawa 2017).

Przechodząc w tym miejscu do podsumowania niniejszego zagadnienia, należy w pierwszej kolejności usystematyzować pewne pojęcia. Na gruncie powyższych wywodów odbiorca jest bowiem w stanie jedynie w sposób cząstkowy określić, kim

²² W domyśle, w drodze spadkobrania (dziedziczenia ustawowego lub testamentowego), sukcesji uniwersalnej.

tak naprawdę jest spadkodawca, spadkobierca, a także co należy rozumieć przez pojęcie „masa spadkowa”.

Spadkodawcą, na podstawie powyższych przepisów, jest wyłącznie osoba fizyczna, której prawa i obowiązki majątkowe o charakterze cywilnoprawnym przechodzą po jej śmierci na następców prawnych. Z kolei przez pojęcie spadkobiercy będziemy rozumieć osoby fizyczne lub prawne, które wstępują w ogół praw i obowiązków spadkodawcy na zasadach określonych w prawie spadkowym. Przez pojęcie masy spadkowej będziemy natomiast rozumieć określoną masę majątkową, w skład której wchodzi ściśle określone, zgodnie z regułami prawa spadkowego, prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym oraz majątkowym, zaliczane do spadku zgodnie z regułami prawa spadkowego, i która jest przedmiotem sukcesji po zmarłym spadkodawcy.

Finalizując niniejszy ustęp, należy zatem wskazać, czym tak naprawdę zajmuje się prawo spadkowe. Odwołać się tutaj należy do definicji opracowanej przez W. Borysiaka w jego monografii *Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona* (Warszawa 2013, rozdz. I, pkt 1), opublikowanej w systemie informacji prawnej LEX: „W doktrynie polskiej oraz w doktrynie innych państw wyróżnia się pojęcie prawa spadkowego w znaczeniu obiektywnym i prawa spadkowego w znaczeniu subiektywnym. Prawo spadkowe w znaczeniu obiektywnym stanowi ogół norm prywatnoprawnych regulujących przejście majątku osoby zmarłej (spadkodawcy) na inne podmioty, a więc dziedziczenie oraz zagadnienia z tym przejściem związane funkcjonalnie. W prawie polskim ogół takich norm zawiera głównie księga czwarta k.c., ale przepisy o takim charakterze występują także w innych księgach Kodeksu cywilnego oraz ustawach szczególnych. Przepisy te regulują m.in. takie zagadnienia, jak to, co może być przedmiotem dziedziczenia, jakie podmioty są do niego powołane i jakie są ich tytuły powołania, w jaki sposób nabywa się spadek oraz jak odpowiada się za długi spadkowe”.

Wspomniany wyżej autor utożsamia prawo spadkowe w znaczeniu subiektywnym jako swoiste prawo podmiotowe do spadku, tzw. „podmiotowe prawo do dziedziczenia”. Przyjmując tę koncepcję, jako również obowiązującą, należy liczyć się z tym, iż oprócz nabycia w drodze sukcesji uniwersalnej określonych praw i obowiązków spadkowych, należących już do danej masy majątkowej po zmarłym spadkodawcy, dany spadkobierca (spadkobiercy) nabywałby także jeszcze odrębne, inne od pozostałych, prawo podmiotowe na spadku/do spadku/do nabycia spadku jako całości. W sensie czysto teoretycznym autor ten wskazuje na trzy możliwe konstrukcje tego prawa. Po pierwsze, prawo to może być interpretowane jako „prawo do spadku”, czyli prawo do stania się spadkobiercą. Po drugie, jako „prawo do nabycia/objęcia spadku”, czyli jako prawo do wejścia w ogół praw i obowiązków po zmarłym spadkodawcy. Po trzecie, jako „prawo na spadku”, czyli jako oderwane od pozostałych prawo podmiotowe postawiane dla spadkobierców na całości spadku z chwilą jego otwarcia bądź też inter-

pretowane jako wiązka funkcjonalnie powiązanych ze sobą uprawnień spadkowych, składających się na jedno, jako całość, prawo podmiotowe.

2. POJĘCIE GOSPODARSTWA ROLNEGO

Biorąc pod uwagę powyższą analizę i jej wyniki, skutkujące ustaleniem treści pojęć „spadek” i „prawo spadkowe”, należy przejść do oceny, czy gospodarstwo rolne może być przedmiotem dziedziczenia. Definicję gospodarstwa rolnego, przedmiotową w kontekście spadkobrania, zawiera art. 55³ k.c., zgodnie z którym za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Mając na uwadze powyższą definicję, należy skonstatować, iż gospodarstwo rolne tworzy w istocie swoistą „masę majątkową”, której elementy składają się z części składowych o różnej proveniencji, zarówno pod kątem charakteru prawnego, jak i ich materialnego bądź też niematerialnego bytu.

Naczelną składową tej masy będą z kolei grunty rolne wraz z gruntami leśnymi i posadowionymi na nich budynkami lub ich częściami. Definicję gruntu rolnego można z kolei odnaleźć w art. 46¹ k.c., zgodnie z którym nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Definicję gruntu leśnego zawiera z kolei ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³, która w art. 2 ust. 2 stanowi, iż gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane na potrzeby gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Definicję lasu można skądinąd odnaleźć w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁴, który stanowi, iż lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków, bądź też grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 82.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 530.

lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zatem w kontekście wyżej wymienionych definicji ustawowych można stwierdzić, że gruntami rolnymi oraz leśnymi będą wszelakiego rodzaju grunty wykorzystywane lub mogące być wykorzystane w produkcji rolnej bądź też leśnej, i przynależności ich rolniczego bądź też leśnego charakteru nie tracą wskutek ich chwilowego niewykorzystywania na cele rolne albo też związane z gospodarką leśną, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w definicji gospodarstwa rolnego, która stanowi, iż wyżej wymienione grunty „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”²⁵. W praktyce nie można też wykluczyć, że w wielkich gospodarstwach rolnych grunty te będą istnieć obok siebie i niejednokrotnie nachodzić na siebie, choć ustawodawca nie przewidział możliwości, iż grunt rolny może być równocześnie gruntem leśnym, tworząc ich rozłączny podział, a także poddając je odrębnym regulacjom prawnym i odmiennym zasadom obrotu.

Dodatkowo nie można przy tej okazji zapomnieć, iż prawodawca poddał temu samemu reżimowi prawnemu budynki posadowione na tych gruntach i ich części, choć w myśl rzymskiej zasady *superficies solo cedit* („to co na gruncie, przypada grunтови”), budynki te co do istoty są już nieodłączną częścią gruntu, na którym zostały wzniesione (art. 191 k.c. w zw. z art. 140 k.c.). Oczywiście nie można zapomnieć też o tym, iż w prawie polskim „własność” nie jest jedyną konstrukcją prawną pozwalającą władać rzeczą, zachowując przy tym całą gamę uprawnień właścicielskich. Specyficzna sytuacja zachodzi bowiem przy użytkowaniu wieczystym, gdzie własność gruntów leży po stronie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo ich związków, a własność budynków, wzniesionych przez użytkownika wieczystego, przynależy właśnie jemu (art. 232 k.c.). Ustawodawca, wprowadzając zatem konstrukcje prawne o takim charakterze, stara się więc zapobiec sytuacji, w której grunty rolne bądź też leśne, będące w istocie własnością podmiotów publicznych, nie będą w taki sam metodologiczny sposób uzupełniane, poprzez budynki na nich usadowione, stanowiące odrębną własność użytkownika wieczystego, choć w rzeczywistości wykorzystywanie tych budynków może mieć odmienny charakter od zamierzonego, co niejednokrotnie będzie stało w sprzeczności z umową o ustanowieniu użytkowania wieczystego i może być powodem jej rozwiązania (art. 239 k.c. w zw. z art. 240 k.c.). Podobna sytuacja może mieć miejsce także w przypadku budynków wzniesionych na cudzym gruncie, gdzie wznoszący budynek jest przekonany, iż stawia budynek mieszkalny na gruncie, który wcześniej zakupił, i który to grunt w decyzji o warunkach zabudowy lub w planie zagospoda-

²⁵ Hipotezę tę potwierdza również orzecznictwo, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1997 r., II CKN 197/97, LEX nr 1672613, „Wokanda” 1997, nr 9, s. 9.

rowania przestrzennego jest przeznaczony na cele budowlane, a w istocie posadowił budynek na gruncie na przykład sąsiada, który to grunt jest przeznaczony na cele rolne bądź też leśne (art. 231 k.c.²⁶). Budynek ten, w sensie prawnym, w myśl wskazanych wyżej przepisów, będzie zatem częścią gruntu rolnego sąsiada, a być może także i jego gospodarstwa rolnego, o ile będą spełnione przesłanki z art. 55³ k.c.

W przypadku posiadania (art. 336 k.c.) podobne dylematy prawne nie mogą mieć miejsca, skoro muszą zaistnieć dwie przesłanki *corpus* i *animus* celem zaistnienia określonego stanu faktycznego, które nazywamy posiadaniem (w myśl paremii *possesio est not iuris, sed facti* – „posiadanie nie jest prawem, lecz stanem faktycznym”), a który to stan zazwyczaj jest podyktowany określonym celem, korzyścią, którą posiadacz chce osiągnąć, zajmując określoną nieruchomość i budynki na niej posadowione. Ekonomicznym i prawnym nonsensem byłoby więc wykorzystywanie przez posiadacza nieruchomości rolnej bądź też leśnej na cele niezwiązane z tego rodzaju działalnością, skoro w przyszłości chce z niej czerpać określonego rodzaju korzyści. Oczywiście nie można wykluczyć faktu, iż posiadacz może także działać w złej wierze (*mala fides*) i celowo dewastować, niszczyć daną nieruchomość rolną lub też leśną, zmieniając jej przeznaczenie, choć w tym wypadku należałoby uznać, że posiadanie nie występuje, skoro odpadła celowość jego istnienia (w myśl paremii: *male enim nostro iure uti non debemus* – „nie powinniśmy bowiem źle korzystać z naszego prawa”, co *per analogiam* można odnieść także do stanu faktycznego, jakim jest posiadanie), a także należy ponownie podkreślić, co będzie niżej omawiane, że o ile nie dojdzie do całkowitej dewastacji danej nieruchomości, wykluczającej w ogóle jej wykorzystanie w przyszłości na cele rolnicze albo też leśne, to chwilowe jej niewykorzystywanie w tym przedmiocie nie powoduje utraty jej charakteru prawnego.

W skład pojęcia gospodarstwa rolnego, oprócz wyżej wymienionych gruntów, wchodzi także urządzenia i inwentarz. Jak wskazuje D. Łobos-Kotowska w komentarzu do art. 55³ k.c.²⁷: „Obecne brzmienie art. 55³ k.c. nie posługuje się kryterium własnościowym. Status prawny poszczególnych składników majątkowych może być zróżnicowany. W skład gospodarstwa rolnego wchodzi nieruchomości rolne i leśne, rzeczy ruchome będące przedmiotem własności, innych praw rzeczowych (np. użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności gruntowe lub osobiste) i obligacyjnych (dzierżawa, najem, leasing), prawa na dobrach niematerialnych. (...)

²⁶ Oczywiście w myśl wskazanego przepisu oboje zainteresowani, zarówno samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze, jak i właściciel tego gruntu, mogą zażądać, za wynagrodzeniem, aby własność danej działki podążyła za budowniczym budynku na niej posadowionym.

²⁷ Zob. D. Łobos-Kotowska, (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 55³ k.c., pkt 6.

Definicja gospodarstwa rolnego odwołuje się bowiem raczej do pojęć ekonomicznych i uwzględnia produkcyjny charakter gospodarstwa rolnego. Definicja abstrahuje od prawnorzeczewego ujęcia, w szczególności zawiera pojęcie «gruntu rolnego», a części składowe gruntu takie jak budynki i ich części oraz urządzenia wymienione są w definicji odrębnie. Nadto przyjęcie tego stanowiska pozwala na zaliczenie gospodarstwa rolnego do kategorii mienia (własność i inne prawa majątkowe)».

Omówiwszy najważniejsze składowe pojęcia gospodarstwa rolnego, należy wskazać, że konieczną przesłanką jego istnienia jest możliwość wykorzystania jego wyżej wymienionych składowych jako zorganizowanej całości gospodarczej. Przepis art. 55³ k.c. stanowi bowiem w sposób wyraźny: „jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. W orzecznictwie sądowym odnośnie do tej przesłanki przyjęła się jednolita linia orzecznicza, zgodnie z którą: „Z obu przepisów art. 55³ i 46¹ rozważanych łącznie wyciągnąć należy nie tylko wniosek, że na każde gospodarstwo rolne musi się składać nieruchomość rolna, ale i wniosek, że tylko ten jeden składnik może być wystarczający dla przypisania nieruchomości rolnej przymiotu gospodarstwa rolnego, jeśli sama nieruchomość stanowi lub może stanowić zorganizowaną całość gospodarczą funkcjonującą w zakresie gospodarki rolnej”²⁸.

Nie można też zapomnieć o tym, iż w skład gospodarstwa rolnego wchodzi także różnego rodzaju prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Katalog tych praw jest rozmaity, poczynając od praw rzeczowych wskazanych wyżej, a kończąc na wszelakiego rodzaju prawach obligacyjnych (m.in. oprócz wyżej wymienionych należy wskazać na prawa z umowy składu, pożyczki czy też na przykład umowy użyczenia) i prawach własności intelektualnej. Jak wskazuje wyżej podana autorka, „Prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego to wierzytelności wynikające ze stosunków cywilnoprawnych łączących osobę prowadzącego gospodarstwo rolne z innymi podmiotami w związku z wykonywaniem działalności rolniczej (m.in. umowa kontraktacji, dostawy, ubezpieczeń majątkowych). Prawa i obowiązki cywilnoprawne to prawa i obowiązki wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, a zatem takich, które są wyrażone przez normy prawa cywilnego, cechuje je cywilnoprawna metoda i taki też jest przedmiot regulacji. W skład gospodarstwa rolnego nie wchodzi natomiast prawa majątkowe związane z jego prowadzeniem, wynikające z przepisów prawa administracyjnego i finansowego, nawet jeżeli przepisy te odsyłają do norm prawa cywilnego (uprawnienie do płatności z ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego)”²⁹.

²⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 marca 1997 r., I SA/Gd 56/96, LEX nr 30586. Por. wskazane wcześniej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1997 r., II CKN 197/97.

²⁹ Zob. D. Łobos-Kotowska, (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks...*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 55³ k.c., pkt 7.

Wartym omówienia tutaj przykładem prawa związanego z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i chyba jednym z najstarszych z nich, jest służebność drogi koniecznej. Zgodnie z art. 145 § 1 k.c., jeżeli nieruchomości nie ma odpowiedniego dostępu do drogi publicznej lub do należących do tej nieruchomości budynków gospodarskich, właściciel może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia za wynagrodzeniem potrzebnej służebności drogowej (droga konieczna). Już bowiem w prawie rzymskim dostrzegano konieczność ustanawiania odpowiednich służebności, celem ochrony lub zwiększenia użyteczności swojej własnej nieruchomości, kosztem nieruchomości sąsiada. Społeczeństwo rzymskie bowiem, u swych początków, było społeczeństwem wiejskim, co znalazło swoje odzwierciedlenie w ich prawie, chroniącym na pierwszym miejscu rzecz (*res*) i jej aktualnego posiadacza, stąd też służebności wiejskie – *servitutes praediorum rusticorum* (w tym służebność drogi koniecznej, mająca swój rodowód już w czasach antycznych), są zaliczane do kategorii najstarszych służebności, przed tzw. służebnościami miejskimi – *servitutes praediorum urbanorum*³⁰.

Konkludując, gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c. tworzy szczególnego rodzaju „masę majątkową” składającą się z różnorodnych elementów o różnym charakterze prawnym i różnym bycie, zarówno materialnym, jak i niematerialnym. Jej swoistość spowodowała poddanie jej przez ustawodawcę odrębnemu reżimowi prawnemu, który oddaje specyfikę stosunków wiejskich jako stosunków odmiennego typu w stosunku do innych, w szczególności miejskich, stosunków cywilnoprawnych. Stosunki agrarne są bowiem nacechowane pragmatyzmem i przewidywalnością wynikającą z faktu pracy przy roli, zatem normy prawne je regulujące nie mogą stać w oderwaniu od rzeczywistości, którą normują. Tak jak bowiem rolnictwo kieruje się określonymi zasadami, tak i ustawodawca przy jego legislacji musi uwzględniać odmienności, jakimi kierują się stosunki wiejskie, bacząc przy tym na to, że musi wszystkim uczestnikom tych stosunków zapewnić bezpieczeństwo obrotu prawnego. Jak głosi bowiem pewna rzymska paremia: *Hóminum causa omne ius constitútum sit* – „Wszelkie prawo powinno być stanowione ze względu na ludzi”.

3. DZIEDZICZENIE GOSPODARSTW ROLNYCH

Sukcesja gospodarstw rolnych od zawsze leżała w kręgu zainteresowań ustawodawcy polskiego, przy czym ich spadkobranie w prawie polskim przeszło głęboką

³⁰ Co więcej, ze względu na ściśle rolniczy rodowód społeczeństwa rzymskiego posiadanie, czyli faktyczne władztwo na rzeczą, było kategorią wcześniejszą w stosunku do własności, która pojawiła się dopiero, w zbliżonej do jej współczesnej postaci formie, w epoce klasycznej. Przedtem w społeczeństwie rzymskim nie rozróżniano posiadania od własności.

„ewolucję”, a być może bardziej prawidłowo jest powiedzieć „rewolucję”. Od wręcz zakazu ich nabywania w drodze sukcesji uniwersalnej przez osoby fizyczne bądź prawne nieposiadające kwalifikacji rolniczych (przewidziane w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych³¹) aż po całkowitą liberalizację tych przepisów w drodze spadkobrania testamentowego i w drodze obrotu *inter vivos* (liberalizacja przewidziana ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny³²)³³.

Obecny stan prawny w tym zakresie zawdzięczamy wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99³⁴, który zlikwidował odmienności w zakresie spadkobrania gospodarstw rolnych i innych przedmiotów majątkowych wchodzących w skład spadku (derogacja przepisów zawartych w art. 1059 k.c., art. 1060 k.c., art. 1062 k.c., art. 1064 k.c., art. 1087 k.c.). Jednakże Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku nie wykluczył, że ustawodawcy przysługuje szczególne prawo w zakresie kształtowania porządku spadkowego w przedmiocie gospodarstw rolnych (art. 23 Konstytucji RP³⁵), ale nie może ono naruszać konstytucyjnej istoty prawa dziedziczenia (art. 20 i 21 w zw. z art. 64 Konstytucji RP), a także innych wartości konstytucyjnych.

Motywelem tego wyroku jest bowiem ochrona konstytucyjnego prawa własności, które zdaniem Trybunału nigdy nie jest ograniczone w czasie, gdyż powinno ono przechodzić z ręki jednego podmiotu prawa do drugiego i powinno ono trwać bez względu na dekady życia człowieka (w przypadku osób fizycznych zob. motywy wyżej wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazane w jego uzasadnieniu), a nie po jego śmierci być od razu zawłaszczane przez państwo, wskutek braku przez daną osobę fizyczną odpowiednich kwalifikacji rolniczych.

Skloniło to zatem Trybunał do postawienia tezy, iż ustawodawca w przepisach art. 1059 i n. k.c., w brzmieniu do dnia 14 lutego 2001 r., tak naprawdę zawarł nową, ukrytą podstawę prawną wywłaszczenia, co w świetle przepisów konstytucyjnych jest niedopuszczalne, gdyż Skarb Państwa nie może pod pozorem ochrony gospodarstw rodzinnych dążyć do nabywania własności osób fizycznych (tutaj gospo-

³¹ Dz.U. nr 28, poz. 168.

³² Dz.U. nr 55, poz. 321.

³³ Oczywiście na kanwie niniejszej rozprawy, w zakresie sukcesji gospodarstw rolnych, będą nas interesować tylko te prawa związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, które podlegają dziedziczeniu, a zatem z katalogu tych praw na pewno będą wyłączone takie prawa jak użytkowanie czy też wszelkiego rodzaju służebności osobiste.

³⁴ OTK 2001, nr 1, poz. 5.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

darstw rolnych), kosztem stabilności stanu prawnego danej własności przynależnej danej rodzinie od pokoleń³⁶.

A zatem dziedziczenie gospodarstw rolnych w świetle obowiązującego w polskim obrocie prawnym wyroku P 4/99³⁷ podlega zasadom ogólnym przewidzianym w art. 922 i n. k.c. Ich spadkobranie może mieć w związku z tym podstawę ustawową bądź też testamentową (art. 926 § 1 k.c.). Z kolei krąg spadkobierców ustawowych i porządku dziedziczenia wyznaczają przepisy art. 931 i n. k.c. Zgodnie z nimi, w brzmieniu do dnia 15 listopada 2023 r., w pierwszej kolejności spadek nabywają małżonek i dzieci spadkodawcy (pierwsza grupa spadkowa). Dziedziczą oni w częściach równych, co oznacza, że każda z takich osób otrzyma taką samą część majątku spadkowego (przy czym małżonek spadkodawcy nie może otrzymać mniej niż 1/4 spadku). Jeżeli zaś zmarły nie pozostawił żadnych dzieci, ani dalszych zstępnych, dziedziczącymi są małżonek i rodzice spadkodawcy. Małżonek otrzymuje wówczas połowę spadku, zaś rodzice po 1/4, chyba że nie ustalono ojcostwa rodzica, wtedy matka przejmie jego udział w spadku, który wynosi wówczas 1/2. Jeżeli zaś nie żyje już małżonek zmarłego, cały spadek przypada jego rodzicom. W sytuacji zaś, gdy któryś z rodziców nie dożyje chwili otwarcia spadku, to jego udział przypada wówczas rodzeństwu spadkodawcy w częściach równych (a jeżeli nie żyje któreś z rodzeństwa, udział przypada jego dzieciom i dalszym zstępny). W wyjątkowych przypadkach, jeżeli nie ma rodziców, rodzeństwa ani zstępnych rodzeństwa spadkodawcy, cały spadek przypadnie małżonkowi, a w przypadku jego braku, dziadkom spadkodawcy, którzy dziedziczą w częściach równych. Gdyby natomiast któreś z dziadków, które miałyby dziedziczyć, nie dożyje chwili otwarcia spadku, jego udział przypada jego zstępny, a w ich braku, jego udział dzieli się pomiędzy pozostałych dziadków (art. 934 k.c.). Jeżeli z kolei spadkodawca nie pozostawił małżonka ani żadnych wyżej wymienionych krewnych mogących dziedziczyć, spadek może otrzymać jego pasierb, a więc dziecko pochodzące ze związku małżonka spadkodawcy i innej osoby, jeżeli żadne z rodziców tego dziecka nie dożyło otwarcia spadku (art. 934¹ k.c.).

Zgodnie natomiast z art. 935 k.c. w braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy

³⁶ Por. pozostałą część uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99.

³⁷ Zob. art. 190 Konstytucji RP.

znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa nie mogą w tym przypadku, przysługującego im z mocy ustawy, spadku odrzucić.

Jeśli chodzi o dziedziczenie z mocy testamentu, to zgodnie z regulacją z art. 941 i n. k.c. spadkodawca może powołać, według własnej woli i wyboru, w drodze testamentu, każdą osobę fizyczną lub prawną do bycia jego następcą (sukcesorem, spadkobiercą). Dopelnienie treści tych przepisów można z kolei odnaleźć w art. 948 k.c., który stanowi, iż testament należy tak tłumaczyć, ażeby zapewnić możliwie najpełniejsze urzeczywistnienie woli spadkodawcy (§ 1). Jeżeli testament może być tłumaczony rozmaicie, należy przyjąć taką wykładnię, która pozwala utrzymać rozrządzenia spadkodawcy w mocy i nadać im rozsądną treść (§ 2). Dziedziczenie testamentowe stanowi zatem, według wskazań ustawodawcy, najwierniejsze oddanie ostatniej woli danej osoby fizycznej (przyszłego spadkodawcy).

4. ZMIANY DOKONANE W PRAWIE SPADKOWYM USTAWĄ Z DNIA 28 LIPCA 2023 R. O ZMIANIE USTAWY – KODEKS CYWILNY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DZ.U. Z 2023 R., POZ. 1615)

Ostatnio dokonana nowelizacja przepisów prawa spadkowego, która weszła w życie w dniu 15 listopada 2023 r., przyniosła znaczące zmiany w zakresie, w jakim oddziałuje ta gałąź prawa na strukturę własnościową społeczeństwa, w tym na strukturę własnościową gospodarstw rolnych i ich dziedziczenie na mocy przepisów Kodeksu cywilnego. Obrót cywilnoprawny (w tym obrót *mortis causa*) oddziałuje bowiem zawsze na stan majątkowy społeczeństwa, w tym na jego bogactwo i zamożność, a także może się różnie ukształtować, w zależności od tego, jak są sformułowane przepisy prawa cywilnego (w tym przepisy spadkowe). W celu sformułowania stosownych wniosków w tym zakresie należy zatem najpierw przyjrzeć się zmianom, jakie dokonały się w prawie spadkowym na skutek wyżej wymienionej nowelizacji.

Po pierwsze, jedną z najważniejszych zmian, jakie ostatnio zaszły w prawie spadkowym, jest uproszczenie procedury odrzucenia spadku przez rodziców w imieniu ich małoletnich dzieci. Dotychczas wyżej wymieniona procedura wymagała uzyskania przez rodzica zgody sądu opiekuńczego, przed złożeniem oświadczenia o odrzuceniu spadku, w imieniu swojego małoletniego dziecka, co często prowadziło do znaczących trudności (w tym czasochłonności) owej procedury. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami wystarczy, że rodzic posiadający władzę rodzicielską złoży oświadczenie o odrzuceniu spadku przed notariuszem lub sądem, bez potrzeby uzyskiwania wcześniejszej zgody sądu opiekuńczego. Warunek ten dotyczy jednak jedynie sytuacji, gdy drugi z rodziców, również mający władzę rodzicielską,

zgadza się na odrzucenie spadku, a dziecko uzyskało tytuł prawny do spadku, na skutek jego wcześniejszego odrzucenia przez rodzica. W myśl intencji ustawodawcy, owa zmiana ma znacząco ułatwić i przyspieszyć procedurę odrzucenia spadku, jeżeli w grę (jako spadkobiercy) mają wchodzić małoletnie dzieci.

Po drugie, wyżej wymieniona nowelizacja dokonała zmiany w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego³⁸. Wprowadzono do niego art. 640¹ k.p.c., zgodnie z którym zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem dziecka lub osoby pozostającej pod opieką w postaci prostego przyjęcia lub odrzucenia spadku, w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, wydaje sąd spadku (§ 1). Z chwilą wszczęcia postępowania o stwierdzenie nabycia spadku wnioski o zezwolenie na dokonanie czynności, o której mowa w § 1, złożony do sądu opiekuńczego, przekazuje się do dalszego rozpoznania sądowi spadku (§ 2). Niniejszy przepis powoduje zatem istotną reorganizację w dotychczasowych przepisach dotyczących odrzucenia spadku, przekazując całą kognicję w tym zakresie sądowi spadku i niwelując tym samym dwoistość kompetencji, jaka występowała do tej pory, a zarazem była dzielona pomiędzy sądem opiekuńczym a sądem spadku. Zmiana ta ma również przyspieszyć procedury spadkowe, poddając je tym razem pod kognicję jednego organu, czyli sądu spadku.

Po trzecie, nowelizacja ta przyniosła znaczące zmiany w zakresie dziedziczenia w tzw. „trzeciej grupie spadkowej”. W dotychczasowym brzmieniu przepisów, w tej grupie spadkowej, uprawnieni do sukcesji byli również dalsi zstępni dziadków spadkodawcy. Od 15 listopada 2023 r. zasady te uległy diametralnej zmianie i przy okazji ustawodawca dokonał ich uproszczenia. Spadek, w przypadku gdy dziadkowie nie dożyją chwili jego otwarcia, według brzmienia znowelizowanych przepisów przypada w pierwszej kolejności ich dzieciom, a w dalszej kolejności ich wnukom, co oznacza definitywne wyłączenie z tej grupy bardziej odległych krewnych, co należy jednoznacznie ocenić pozytywnie, w kontekście faktu, iż spadek powinien przypaść najbliższej rodzinie zmarłego, która jest w stanie szybko i sprawnie przeprowadzić postępowanie spadkowe po zmarłym spadkodawcy.

Po czwarte, ustawodawca polski, w wyniku wyżej wskazanej nowelizacji, dokonał rozszerzenia przesłanek niegodności dziedziczenia. Do art. 928 k.c. dodano punkty 4 i 5 w następującym brzmieniu: „uporczywie uchylał się od wykonywania wobec spadkodawcy obowiązku alimentacyjnego określonego co do wysokości orzeczeniem sądowym, ugodą zawartą przed sądem albo innym organem albo inną umową” (pkt 4), „uporczywie uchylał się od wykonywania obowiązku pieczy nad spadkodawcą, w szczególności wynikającego z władzy rodzicielskiej, opieki,

³⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.); dalej: k.p.c.

sprawowania funkcji rodzica zastępczego, małżeńskiego obowiązku wzajemnej pomocy albo obowiązku wzajemnego szacunku i wspierania się rodzica i dziecka” (pkt 5). Wyżej wymienioną zmianę przepisów należy przyjąć z aprobatą, gdyż była ona od dawna postulowana w doktrynie, która wskazywała, iż przesłanki niegodności dziedziczenia muszą ulec zmianie, aby instytucja ta wywarła praktyczny aspekt w społeczeństwie i występowała w pełni w obrocie prawnym³⁹. Ustawodawca, dodając do przepisu art. 928 k.c. dwie kolejne przesłanki jego zastosowania, wzmocnił tym samym tę instytucję, a także położył moralny i etyczny nacisk na prawo dziedziczenia, zobowiązując tym samym społeczeństwo do wypełniania obowiązków rodzinnych oraz opiekuńczych względem przyszłego spadkodawcy.

Ostatnią zmianą, jaką wprowadził ustawodawca polski na skutek wyżej wymienionej nowelizacji, było wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, które powstały odnośnie do terminu do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku. W wyniku tej nowelizacji, co do zasady, nie uległ zmianie dotychczasowy termin do złożenia oświadczenia woli w tym przedmiocie, który w dalszym ciągu wynosi 6 miesięcy od chwili dowiedzenia się przez spadkobiercę o tytule swego powołania. Natomiast ustawodawca doprecyzował, iż dla zachowania tego terminu decydująca jest data złożenia tego oświadczenia do sądu, a nie jego przyjęcia przez sąd, co ma istotne znaczenie praktycznie i prawne dla wszystkich przyszłych potencjalnych spadkobierców i ochrony ich praw majątkowych, w kontekście coraz to bardziej przedłużających się procedur sądowych.

5. PODSUMOWANIE

Reasumując, wypada wyrazić pogląd, że intencje ustawodawcy w zakresie dokonanej niedawno nowelizacji prawa spadkowego należy ocenić pozytywnie, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Trzeba bowiem zwrócić ustawodawcy uwagę na fakt, że jeżeli już nowelizuje przepisy prawa, w tym prawa spadkowego, to powinien to zrobić w sposób kompleksowy i całościowy. Porządek prawny państwa tworzy przecież pewien system, w którym normy prawne są ze sobą splecione. Ingerencje prawodawcy, które normują pewien obszar stosunków międzyludzkich, powinny mieć zatem charakter przemyślany i konsekwentny, a także brać pod uwagę, iż prawo jest stanowione dla wszystkich, a nie dla poszczególnych jednostek, w myśl zasady: *iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*.

³⁹ Co do tej kwestii zob. H. Witczak, *O potrzebie reformy instytucji niegodności dziedziczenia w świetle zmian proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości*, „Prawo i Więź” 2022, nr 3(41), <https://prawoiwiez.edu.pl/piw/article/download/501/277> (dostęp: 17.03.2024 r.).

Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca nie powinien brać pod uwagę pewnych odmienności występujących w społeczeństwie w myśl konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W tym kontekście nie ulega wątpliwości fakt, iż stosunki agrarne cechują się właśnie taką odmiennością i powinny być normowane w związku z tym w sposób szczególny. Różnią się one bowiem od innych stosunków, w tym w szczególności od stosunków miejskich, zarówno przedmiotem, celem oraz funkcją, jaką spełniają w społeczeństwie. A zatem, normowanie przez ustawodawcę w sposób ogólny stosunków spadkowych, bez wcześniejszego unormowania stosunków agrarnych, wydaje się być swoistą niekonsekwencją ustawodawcy, która tworzy nieprzewidywalny chaos legislacyjny i przy tym nie realizuje postulatu pewności i dokładności przepisów prawa⁴⁰. O ile bowiem przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa⁴¹ chronią cywilnoprawny obrót *inter vivos* nieruchomościami rolnymi (w tym gospodarstwami rolnymi), to w przypadku dziedziczenia tych gospodarstw (obróty *mortis causa*) powstaje swoista luka, która jest uzupełniana dopiero na etapie działu spadku tych gospodarstw⁴².

⁴⁰ Na marginesie należy wskazać, iż nie jest to jedyny obszar prawa, w którym ustawodawca tworzy tzw. „chaos legislacyjny”, bowiem od 2019 r. polska procedura cywilna jest już wielokrotnie nowelizowana i to w sposób chaotyczny, niekonsekwentny, a także nieprzemyślany. Ustawodawca w toku tych nowelizacji zmienia bowiem utrwalone już pewne rozwiązania legislacyjne, po czym znowu, na skutek nieudanych prób zmian tych przepisów, wraca do nich, pozostawiając pewien niesmak i niedosyt legislacyjny w obrębie tej dziedziny prawa. Dzieje się to ze szkodą zarówno dla organów stosujących prawo, jak i dla obywateli oraz prawników ich reprezentujących, wykonujących tzw. wolne zawody prawnicze. Jako przykład można wskazać, iż najnowsza nowela do Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r., poz. 1860) została uchwalona zaledwie po pięciu miesiącach od uchwalenia poprzedniej ustawy nowelizującej procedurę cywilną (Dz.U. z 2023 r., poz. 614).

⁴¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 423); dalej: u.k.u.r.

⁴² Oczywiście spadkobranie wchodzi w skład zakresu pojęciowego „nabycie nieruchomości rolnej”, zdefiniowanego w art. 2 pkt 7 u.k.u.r., ale zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 2 i art. 2b ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. ograniczenia ochronne nakładane na nabywców nieruchomości rolnych (w tym wchodzących w skład gospodarstw rolnych), w drodze przepisów tej ustawy, nie obowiązują w przypadku nabycia tych nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego (ale już nie w przypadku zapisu zwykłego – co jest kolejną niekonsekwencją ustawodawcy). Rzecz ma się inaczej w przypadku, gdy dochodzi już do działu spadku zawierającego nieruchomość rolną, wtedy bowiem przepisy ochronne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, kierowane do nieruchomości rolnych, znajdują w pełni swoje zastosowanie, gdyż terminem „nabycie nieruchomości rolnej” nie można objąć postępowania działowego. Zatem obecnie jedyną (wydaje się) ochroną nieruchomości rolnych, nabytych w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego, przed ich niewłaściwym wykorzysta-

Ustawodawca powinien zatem uzupełnić tę lukę, gwarantując tym samym ochronę tych gospodarstw w drodze spadkobrania, realizując zarazem postulat z art. 23 Konstytucji RP, który stanowi, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Wspomniane rozwiązania legislacyjne powinny znaleźć także swoje jak najszybsze odzwierciedlenie w projektowanych przepisach nowego Kodeksu rolnego⁴³, tak aby zapobiec występowaniu tej luki w przyszłości. Kompleksowy oraz zupełny system prawny agrarny leży bowiem zarówno w interesie ustawodawcy, jak i państwa, u którego podłoża powinien on stać.

REFERENCES

- Bieluk J., *Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne w świetle przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11320_6792/c/SIA_15_2017_J.Bieluk_Dzial_spadku_obejmujacy_gospodarstwo_rolne.pdf (dostęp: 21.03.2024 r.)
- Borysiak W., *Dziedziczenie. Konstrukcja prawna i ochrona*, Warszawa 2013
- Ciszewski J., Knabe A., (w:) J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023
- Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-7b210361-1cf8-4a1f-8e98-9358a43603fb/c/Czechowski_Niewiadomski.pdf (dostęp: 21.03.2024 r.)
- Czerwińska-Koral K., *Pojęcie gospodarstwa rolnego w kodeksie cywilnym – zagadnienia wybrane*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2013, Vol. 13, https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3e6c2cd8-39ae-429e-8fcc-ed9c31b3b44/c/Czerwinska-Koral_Katarzyna.pdf (dostęp : 23.03.2024 r.)
- Czerwińska-Koral K., *Sądowy dział spadku jako nabycie nieruchomości rolnej – wybrane aspekty praktyczne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, Vol. 22, nr 4, <https://repozytorium.uwb.edu>.

niem przez nabywcę, który nie musi koniecznie posiadać kwalifikacji rolniczych, jest prawo nabycia, uregulowane w art. 4 u.k.u.r., choć jak stanowi ustęp 4 pkt 2 lit. c tego przepisu, regulacja ta nie ma zastosowania do nieruchomości rolnych nabytych w drodze dziedziczenia ustawowego lub jeżeli nabycie tej nieruchomości następuje w wyniku działu spadku wskutek wcześniejszego dziedziczenia ustawowego albo jeżeli nabywcą tej nieruchomości w następstwie dziedziczenia (testamentowego lub ustawowego) zostaje rolnik indywidualny. Regulacja ta wydaje się być zatem jednak niewystarczająca, skoro chroni w większości przypadków jedynie nieruchomości rolne nabyte wskutek dziedziczenia testamentowego, a nie ustawowego (co dodatkowo stoi w rażącej sprzeczności z przepisami Konstytucji RP) i to w dodatku w obliczu coraz to nowych wyzwań, wobec których stoją stosunki agrarne, a także w obliczu faktu, iż Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może z niej skorzystać bądź też nie (posiada luz decyzyjny w tym zakresie).

⁴³ Zob. obecną wersję projektu Kodeksu rolnego pod adresem: https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/dok?OpenAgent&792_sg_1 (dostęp: 21.03.2024 r.).

- pl/jspui/bitstream/11320/6522/1/BSP_22_4_K_Czerwinska-Koral_Sadowy_dzial_spadku_jako_nabycie_nieruchomosci_rolnej.pdf (dostęp : 21.03.2024 r.)
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2015
- Kołoszko-Chomentowska Z., Sieczko L., *Gospodarstwo rolne jako podmiot w gospodarce narodowej*, "Economics and Management" 2014, nr 1, <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.baztech-dee4deef-ad0f-47b5-9b55-f75e79623596/content/partDownload/4a6c2603-0434-3c6d-850d-9b09add39192> (dostęp: 23.03.2024 r.)
- Księżak P., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2017
- Łobos-Kotowska D., (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, komentarz do art. 55³ k.c., LEX/el. 2018
- Marciniuk K., *Dziedziczenie gospodarstw rolnych a zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego dokonane w kwietniu 2016 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, Vol. 22, nr 4, <https://bsp.uwb.edu.pl/wp-content/uploads/2018/04/22-4-7.pdf> (dostęp: 21.03.2024 r.)
- Puślecki D., *Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, t. XVIII, z. 2, <https://bibliotekanauki.pl/articles/864027> (dostęp: 23.03.2024 r.)
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2017
- Skowrońska-Bocian E., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2018
- Sylwestrzak A., (w:) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023
- Szponar-Seroka J., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego państwa a dziedziczenie gospodarstw rolnych. Założenia konstytucyjne a ustawodawstwo*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5(63), <https://bibliotekanauki.pl/articles/1929037> (dostęp: 21.03.2024 r.)
- Walczak P., *O nowe prawo do grobu? Głosa krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2019 roku, III CSK 267/17*, „Forum Prawnicze” 2020, nr 1(57)
- Witczak H., *O potrzebie reformy instytucji niegodności dziedziczenia w świetle zmian proponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości*, „Prawo i Więź” 2022, nr 3(41), <https://prawoiwiedz.edu.pl/piw/article/download/501/277> (dostęp: 17.03.2024 r.)

IGOR RAPICKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska

e-mail: igor.rapicki@student.uwm.edu.pl

ORCID: 0009-0000-6163-6780

PATOLOGIE W PODATKU ROLNYM I JEGO WPŁYW NA USTRÓJ ROLNY

PATHOLOGIES IN AGRICULTURAL TAX AND ITS IMPACT ON THE AGRICULTURAL SYSTEM

ABSTRACT The Polish agricultural tax introduced by the Act of 15 November 1984 on agricultural tax raises numerous controversies and reservations in the tax law doctrine. The criticism of this tax concerns both its structure and substantive legal implementation within the overall tax system, thus it should be thoroughly analyzed so that the agricultural tax reform, which has been postulated for many years by many people, could solve the widest possible range of problems caused by the current form of this tax. The main purpose of the article is to summarize the legal and organizational objections raised against the current shape of the agricultural tax, both in the sphere of the theory of the construction of public benefits and its distortion of the agricultural system, which is why it is more of a nature that accumulates the work of others than creates new content. The substantive material of the work is based on the texts of legal acts regulating the tax burden on the agricultural sector, opinions of experts in the field of tax law such as Leonard Etel, and the author's own observations. It also presents the desired directions for future agricultural tax reforms, especially the introduction of cadastral taxation of agricultural land as part of the comprehensive reform of property taxes.

KEYWORDS: agriculture, tax law, agricultural tax, reform, wrong law

SŁOWA KLUCZOWE: rolnictwo, prawo podatkowe, podatek rolny, reforma, błędne prawo

RYS HISTORYCZNY ZNACZENIA I OPODATKOWANIA ROLNICTWA

Rolnictwo jest najgłębszym fundamentem aktywności gospodarczej człowieka, kamieniem węgielnym cywilizacji i wszystkich innych gałęzi gospodarki. Setki lat

temu, jeszcze przed rewolucją przemysłową¹ oczywistym dla każdego człowieka faktem było, że rolnictwo stanowi jedyną produktywną gospodarczo aktywność, podczas gdy raczkujący przemysł jedynie obrabia, przetwarza dobra ofiarowane ludziom przez ziemię. Opodatkowanie czy to w formie renty, czy pańszczyzny ludności wiejskiej było historycznie głównym źródłem utrzymywania klas uprzywilejowanych czy państwa od czasów starożytnej Mezopotamii aż do nowożytności². Opodatkowanie chłopów w formie dziesięciny pojawia się już w Księdze Rodzaju³. Interesujące jest wykazanie, że przedprzemysłowe monarchie absolutne, takie jak Francja dynastii Burbonów, kojarzone z wyszukаныmi, kosztocnymi ceremoniami dworu i barwnie odzianymi armiami, nie opierały się w swoich fundamentach wcale na arystokratkach czy klerze, ale właśnie na masach chłopstwa⁴. G. Clark, brytyjski historyk ekonomii, w swojej książce⁵ celnie wykazał, jak bardzo w historii człowieka kluczową rolę odegrał maltuzjański związek rolnictwa z poziomem rozrodczości i jak następowały transfery nadwyżki ekonomicznej między rolnictwem a konsumpcją klas wyższych za pomocą wyszukanego systemu danin i czynszu. Pomimo tego, że te czasy dawno już minęły, a rolnictwo dzięki globalnemu podziałowi pracy i wzrostowi wydajności produkcji nie pełni już tak dominującej roli w gospodarce, to bezsporny pozostaje fakt, że nadal jest to segment strategiczny, a więc jego uregulowanie prawne powinno być zawsze brane pod szczególną obserwację.

W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej prowadzenie działalności gospodarczej pod postacią działalności rolniczej w kraju rozwiniętym, takim jak np. Polska, wiąże się z licznymi wyzwaniami, od oczywistych wyzwań związanych z potrzebą konkurencji z innymi producentami żywności po walkę z niekorzystnymi skutkami zmian klimatycznych, objawiających się między innymi częstszymi i bardziej dokuczliwymi suszami. Rosnące koszty siły roboczej oraz konkurencja cenowa producentów z krajów niżej rozwiniętych są w stanie rzucać wyzwania rolnictwu nawet takich potęg jak Stany Zjednoczone, które gdyby nie dopłaty do rolnictwa, musiałyby przykładowo zarzucić produkcję buraka cukrowego⁶. Dlatego system prawny przyznaje osobom podejmującym mimo wszystkich przeciwności działalność rolniczą wiele ułatwień oraz przywilejów, takich jak preferencyjne opodatkowanie gruntów stanowiących użytki rolne podatkiem rolnym.

¹ H. Landreth, D. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2005, s. 71–79.

² B. Brzeziński, *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017, s. 27–42.

³ A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013, s. 17–19.

⁴ H. Landreth, D. Colander, *Historia myśli...*, s. 73.

⁵ Zob. G. Clark, *Pożegnanie z jałmużną. Krótka historia gospodarcza świata*, Poznań 2015.

⁶ *Mrożone buraki na cukier w USA*, TOP AGRAR, <https://www.topagrar.pl/articles/buraki-cukrowe/mrozone-buraki-na-cukier-w-usa-2497388> (dostęp: 22.04.2024 r.).

ARCHAICZNOŚĆ KONSTRUKCJI PODATKU ROLNEGO

W gronie ekspertów zajmujących się prawem podatkowym⁷ nie ma zgody co do tego, czy podatek rolny obciąża grunty rolne, przychody z prowadzenia gospodarstwa rolnego, czy też szacunkowo określone dochody rolników, które obliczane z kolei były, co należy podkreślić, na podstawie szacunków kompletnie odmiennych od dzisiejszych warunków gospodarczych⁸. Prześledzenie historii ukształtowania się tej sytuacji może pomóc zrozumieć, jak bardzo podatek rolny wybija się z całokształtu systemu podatkowego. Obowiązująca współcześnie ustawa jest wynikiem ewolucji legislacyjnej na przestrzeni paru dekad ustawy z dnia 26 października 1971 r. o podatku gruntowym⁹. PRL-owski podatek gruntowy był podatkiem o dwóch równoczesnych podstawach jego obliczania. Pierwsza z nich obejmowała obliczany na podstawie progresywnych stawek od przychodu szacowanego gospodarstwa rolnego, ustalonego na podstawie szacunkowego przychodu z 1 ha użytków rolnych i leśnych, z doliczeniem przychodów z działów specjalnych¹⁰. Druga część obejmowała podatek obliczany na podstawie powierzchni użytków rolnych wyrażonych w hektarach fizycznych i powierzchni gruntów ornych wyrażonych w hektarach przeliczeniowych, przy zastosowaniu stawek kwotowych. Podatek ten stał się więc właściwie jedynym w naszym systemie prawnym podatkiem przychodowo-majątkowym. Ten dualistyczny charakter podatku został utrzymany początkowo w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹¹. Podatek rolny w swojej początkowej formie obciążał grunty gospodarstwa rolnego i dochody z działów specjalnych produkcji rolnej. Podstawę opodatkowania gruntów stanowiła liczba hektarów przeliczeniowych¹². Normy szacunkowe przychodu, które były do 1984 r. podstawą ustalania podatku rolnego od gruntów, przestały mieć zastosowanie przy opodatkowaniu gruntów gospodarstwa rolnego. Utrzymane zostały odrębne zasady opodatkowania dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Podstawą opodatkowania był w tym wypadku dochód obliczony przy

⁷ L. Etel, *Podatek rolny – czas na zmiany*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14001/1/L_Etel_Podatek_rolny_czas_na_zmiany.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.).

⁸ Zob. L. Etel, *Podatki przychodowo-dochodowo-majątkowe*, (w:) L. Etel (red.), *System prawa finansowego. Tom 3. Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 305.

⁹ Dz.U. nr 27, poz. 254.

¹⁰ Zob. M.B. Brzozowska, P. Kubiesa, *PIT. Komentarz*, t. 1–2, Warszawa 2022, s. 739–740, komentarz do art. 43.

¹¹ Tekst pierwotny Dz.U. nr 52, poz. 268, obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 333 ze zm.; dalej: u.p.r. Zob. art. 4 u.p.r. w tekście pierwotnym.

¹² Zob. *Dochód z 1 ha przeliczeniowego jest obliczany w sposób niesprawiedliwy*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/wiadomosci-rolnicze/dochod-z-1-ha-przeliczeniowego-jest-obliczany-w-sposob-niesprawiedliwy-list-do-rpo-2375946> (dostęp: 22.04.2024 r.).

zastosowaniu norm szacunkowych dochodu z określonej jednostki powierzchni upraw lub jednostek produkcji zwierzęcej. Ten dwoisty charakter podatku rolnego utrzymywał się do 1992 r., kiedy weszły w życie ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³ i ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁴, które objęły dochody uzyskiwane z działów specjalnych produkcji rolnej. W ten sposób podatek rolny stał się podatkiem obciążającym jedynie grunty gospodarstwa rolnego, przy czym podstawę opodatkowania stanowi ich powierzchnia wyrażona w hektarach przeliczeniowych, co w pewnym sensie sprawia, że podatek rolny przyjmuje formę doraźnego opodatkowania tych obszarów działalności rolniczej, których nie zawłaszczyło opodatkowanie podatkami PIT i CIT. Przychód ustalany na podstawie norm przeciętnego przychodu w obecnie obowiązującej ustawie o podatku rolnym został zastąpiony powierzchnią wyrażoną w hektarach przeliczeniowych lub fizycznych. Podatek rolny stał się więc w ten sposób świadczeniem, charakterowi któremu najbliżej do podatku majątkowego, takiego jak podatek od nieruchomości, gdzie podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia, a obowiązek podatkowy jest związany wyłącznie z władaniem gruntami gospodarstwa rolnego, jednak w dalszym ciągu można w nim wskazać elementy charakterystyczne dla opodatkowania przychodu, a nawet dochodu. Chodzi o instytucję hektara przeliczeniowego i powiązanie stawki z ceną żyta¹⁵, którego szacunkową ilość uzyskiwaną przez rolnika szacuje się według typu gleby [od I–VIz] oraz okręgu podatkowego, do którego przypisana jest dana gmina¹⁶. Ta dziwna hybryda majątku i dochodu powoduje, że podatek rolny wychodzi ze standardowych norm klasyfikacji podatków wypracowanych przez teorie prawa podatkowego, takie jak klasyczna ustalona przez A. Gomułowicza i D. Mączyńskiego¹⁷. Podatek rolny próbuje więc być podatkiem jedynym dla całej gałęzi gospodarki, jaką jest rolnictwo, podczas gdy legislacja podatkowa dawno już idee jego konstrukcji odrzuciła¹⁸. Gdyby przykładowo przy analogicznych założeniach opodatkowywać dochody ze sprzedaży i pobierania dywidendy z papierów

¹³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 226 ze zm.); dalej: u.p.d.o.f.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2805 ze zm.).

¹⁵ K. Janczukowicz, *Podatki majątkowe w praktyce*, Gdańsk 2015, s. 180.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2001 r. w sprawie zaliczenia gmin oraz miast do jednego z czterech okręgów podatkowych (Dz.U. nr 143, poz. 1614).

¹⁷ A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Ogólne prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 169–173.

¹⁸ P. Szymaniec, *Fizjokratyczna teoria podatku i jej recepcja w polskiej myśli podatkowej*, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/95986/PDF/002_Szymaniec_P_Fizjokratyczna_teoria_podatku_i_jej_recepcja_w_polskiej_mysli_podatkowej.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.).

wartościowych¹⁹, to podatek powinno się wyliczać na podstawie średnich wzrostów indeksów giełd z ubiegłego wieku. Jak stwierdza to wprost L. Etel: „Czy w tym czasie [*od uchwalenia ustawy o podatku rolnym w 1984 r.] nic się nie zmieniło w polskim rolnictwie? Zmieniło się wszystko poza ustawą. Dlaczego? Jest to podatek, który pasuje rolnikom [minimalne obciążenie z rozbudowanym systemem zwolnień], a politycy boją się go ruszać, aby nie tracić w rankingach popularności. W ten sposób niedorzeczna i przestarzała konstrukcja podatkowa trwa w kształcie niezmiennym. Nie zanoszą się na to, żeby w najbliższym czasie coś się zmieniło. Lepiej jest wprowadzać nowe zwolnienia i ulgi niż zmieniać w systemie podatkowym, co już od dawna tego wymaga”²⁰.

PATOLOGIE OBOWIĄZUJĄCYCH ROZWIĄZAŃ W PRAKTYCE

Podstawową patologią obowiązującego systemu funkcjonującego wokół podatku rolnego jest to, że z tego preferencyjnego opodatkowania korzystają osoby, które nie mają nic wspólnego z prowadzeniem działalności rolniczej, a posiadane przez nich grunty zostały nabyte w innych celach niż prowadzenie działalności rolniczej. Oni też płacą podatek rolny i korzystają z innych preferencji przewidzianych dla rolników, takich jak rejestracja w ubezpieczeniu KRUS²¹, które są prowadzone na bardzo korzystnych dla odprowadzających do niego składki warunkach, dopłaty bezpośrednie, czy zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie paliwa. Działalność rolnicza ze względu na swoją specyfikę i strategiczne znaczenie dla państwa musi mieć równie specyficzną sytuację prawną, jednak istniejące w niej obecnie luki są nie do zaakceptowania. Opodatkowanie gruntów rolnych niskim podatkiem rolnym nie jest w żaden sposób uzależnione od osiągania przychodów z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego²². Sam fakt bycia posiadaczem gruntów powoduje powstanie obowiązku, a w tym przypadku raczej przywileju płacenia podatku rolnego. Właściciel gospodarstwa rolnego może nie prowadzić działalności rolniczej i nie osiągać żadnych dochodów z działalności rolniczej, a mimo to jako właściciel gruntów będzie zobowiązany do płacenia podatku rolnego. Można mieć poważne wątpliwości, czy zasadne jest opodatkowanie gruntów faktycznie niewykorzystywanych rolniczo preferencyjnie niskim podatkiem rolnym. Grunty te jako faktycznie wyłączone z produkcji rolnej powinny być wyjęte spod preferencyjnego opodatkowania.

¹⁹ Tzw. podatek Belki, regulowany art. 30a oraz art. 30b u.p.d.o.f.

²⁰ L. Etel, *Prawo podatkowe dla każdego*, Białystok 2022, s. 91.

²¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 90 ze zm.).

²² A. Dziegiel-Matras, H. Kmieciak, R. Zenc, *Podatki lokalne 2016*, Warszawa 2015, s. 98–99.

wania podatkiem rolnym albo być objęte adekwatnie wyższymi stawkami, tak jak to ma przykładowo miejsce w przypadku gruntów i budynków opodatkowanych podatkiem od nieruchomości²³, w których stawki są odpowiednio zróżnicowane w zależności np. od tego, która część nieruchomości jest materialnie, faktycznie zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej. W ustawie o podatku rolnym brakuje także odpowiedniej na potrzeby podatkowe definicji gospodarstwa rolnego. Definicja zawarta w słowniczku ustawowym ustawy o podatku rolnym stanowi, że gospodarstwem rolnym są grunty o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. Grunty te nie muszą stanowić zorganizowanej całości. Takie rozumienie gospodarstwa wydaje się aberracyjne, nawet porównując je z definicją zawartą w Kodeksie cywilnym²⁴ w art. 55³, który stanowi, że: „gospodarstwo rolne to grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami i obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. W efekcie definicja wprowadzona przez ustawę o podatku rolnym jest faktycznie mniej ścisła na potrzeby gospodarczego przeznaczenia²⁵ prawa podatkowego niż analogiczna definicja prawa cywilnego. Jeżeli więc łączna powierzchnia gruntów stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu jednej osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej przekracza 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy użytków rolnych bądź gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na użytkach rolnych, to w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy o podatku rolnym jest to gospodarstwo rolne, nawet jeśli z przyczyn fizycznych nie ma na tym obszarze możliwości prowadzenia zorganizowanego gospodarstwa rolnego. Sytuacja ta godzi całkowicie w społeczno-gospodarcze przeznaczenie niepisanej ulgi stymulacyjnej²⁶ przyznanej rolnikom w obszarze opodatkowania ich działalności.

Kolejnym problemem stwarzającym patologie ustrojowe są kryteria klasyfikacji gruntów jako użytków rolnych. Uznanie danego gruntu za użytek rolny zdeterminowane jest jedynie odpowiednim wpisem do ewidencji prowadzonej na podstawie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁷. Pomimo tego, że jest

²³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 70 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610).

²⁵ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 58–74.

²⁶ Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, s. 35–36.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r., poz. 1390).

to system ogólnopolski, to jego terenowe wdrażanie jest w praktyce w całości przeznaczone na starostów gmin²⁸. Dane wpisane do rejestru mają dla organów podatkowych charakter bezwzględnie obowiązujący i w razie wątpliwości to właśnie one mają pierwszeństwo przy ustalaniu wysokości i odpowiedzialności podatkowej²⁹. Ze względu na trudności organizacyjne i finansowe, na które notorycznie cierpią samorządy, nie są w stanie z powodów finansowo-organizacyjnych aktualizować ewidencji, zwłaszcza w dużych miastach³⁰. W efekcie przez dziesięciolecia w granicach administracyjnych miast grunty mogą być sklasyfikowane jako użytki rolne, chociaż dawno już utraciły charakter rolny. Problem ewidencji gruntów i budynków nie zamyka się jedynie oczywiście na klasyfikacji gruntów rolnych, ale to temat na osobny referat. Ponadto sami podatnicy nie są w żaden sposób zainteresowani przekwalifikowaniem tego gruntu w ewidencji gruntów i budynków, ponieważ zamiast podatku rolnego musieliby zacząć płacić odpowiednio wyższy podatek od nieruchomości. Kolejną sprawą sporną jest to, co wliczane jest do gruntów gospodarstwa rolnego, a zwolnione jest z jego opłacania, czyli grunty zadrzewione i zakrzewione. Zgodnie z art. 1 u.p.r. opodatkowaniu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Jeśli zatem dany grunt jest sklasyfikowany w ewidencji jako użytek rolny, to podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym, mimo że np. od 40 lat stoi na nim kamienica, ale nikt nie podjął się aktualizacji ewidencji.

W obecnie funkcjonującym systemie może więc dochodzić do sytuacji, w których osoba prowadząca wyspecjalizowaną działalność rolniczą, np. hodowlę pieczarek, ze względu na niską powierzchnię gruntów rolnych wykorzystywanych do jej prowadzenia nie będzie mogła zarejestrować się jako rolnik w KRUS, ponieważ nie wykaże posiadania 1 ha fizycznego lub przeliczeniowego, natomiast osoba niemająca z faktycznym rolnictwem nic wspólnego będzie mogła się w nim zarejestrować, odprowadzając podatek rolny od 2 ha przeliczeniowych obszarów zakrzewionych lub zadrzewionych, mimo że te, przez braki rewizji danych w ewidencji, już dawno mogą być zabudowane. Ze względu na to, że podatek rolny stanowi tak jak inne podatki majątkowe źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego, to pojawia się pytanie, na ile faktycznie to świadczenie publiczne spełnia swoją rolę finansowania

²⁸ M. Nagórski, *Nowe zasady ewidencjonowania gruntów i budynków!*, <https://gov.legalis.pl/nowe-zasady-ewidencjonowania-gruntow-i-budynkow/> (dostęp: 22.04.2024 r.).

²⁹ L. Etel, *Podatek rolny – komentarz*, Warszawa 2019, s. 27–28.

³⁰ Więcej o zastrzeżeniach zawodowych geodetów względem zasad prowadzenia ewidencji, zob. L. Piszczek, *Czy proponowana zmiana przepisów o ewidencji gruntów i budynków jest zgodna z Konstytucją RP?*, <https://www.ozzg.pl/prawo/czy-proponowana-zmiana-przepisow-o-ewidencji-gruntow-i-budynkow-jest-zgodna-z-konstytucja-rp/> (dostęp: 22.04.2024 r.).

budżetów gminnych³¹. Biorąc pod uwagę, że nawet najważniejszy z grupy podatków majątkowych, do których przecież zalicza się podatek rolny, stanowiący bezpośrednio źródło dochodów podatkowych gmin w Polsce, czyli podatek do nieruchomości, stanowi zaledwie około 1/5 ich zapotrzebowania, a w efekcie gminy są notorycznie uzależnione od wsparcia finansowego od rządu, można powiedzieć: nie³².

PROPONOWANE ZMIANY PRAWNE W PODATKU ROLNYM

L. Etel w przytoczonych już analizach wielokrotnie zwraca uwagę na pilną i niezbędną reformę systemu opodatkowania rolnictwa. Jednocześnie tacy naukowcy jak np. K. Wójtowicz zauważają, że: „W państwach Unii Europejskiej rolnictwo podlega opodatkowaniu na zasadach analogicznych jak inne sektory gospodarki, (...) można wyodrębnić przy tym co najmniej trzy różne podejścia do kwestii opodatkowania dochodów rolniczych. Pierwsze z nich polega na wykorzystaniu znacznego wachlarza przywilejów w opodatkowaniu działalności rolniczej (...) drugie przejawia się w stosowaniu jedynie ograniczonych preferencji w tym zakresie (...) natomiast trzecie rozwiązanie oznacza brak szczególnego traktowania rolnictwa w systemie podatkowym (...) w żadnym z nich dochody rolnicze nie zostały wyłączone z opodatkowania”³³. Sytuacja, w której w polskim systemie dochody z działalności rolniczej z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolniczej, które z kolei pod pewnymi względami są dyskryminowane względem innej działalności, czyni z naszego podatku rolnego niekorzystny wyjątek na tle reszty Unii. Pośród wielu problemów wymagających naprawienia w konstrukcji podatku rolnego L. Etel wraz z R. Dowgierem w swoim wspólnym projekcie³⁴ wymieniają objęcie podatkiem rolnym tylko gruntów, które są faktycznie wykorzystywane w celach rolniczych i nie są położone w granicach administracyjnych miast. Wymagałoby to wprowadzenia do ustawy terminu „użytki rolne zajęte na prowadzenie działalności rolniczej z wyjątkiem położonych na terenie miast”³⁵, wprowadzenia użytecznej dla celów podatkowo-prawnych definicji gospodarstwa rolnego, tak aby zakładało faktyczne

³¹ Zob. R. Dziemieniowicz, R. Przygocka, *Podatek rolny i jego funkcje*, https://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2011_n94_s49.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.).

³² P. Pomorski, *Funkcje podatków samorządowych w kontekście reformy finansów publicznych*, (w:) A. Krukowski (red.), *Danina publiczna w służbie samorządu*, Lublin 2012, s. 31–51.

³³ K. Wójtowicz, *Ocena i potrzeba zmian dotychczasowego systemu opodatkowania dochodów z rolnictwa*, (w:) A. Pomorska (red.), *Potrzeba i kierunki reformy podatków dochodowych w Polsce*, Lublin 2016, s. 253–254.

³⁴ L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Białystok 2013.

³⁵ *Ibidem*, s. 139.

prowadzenie za jego pomocą działalności rolniczej³⁶, w przypadku, gdyby podatek rolny miał pozostać podatkiem o charakterze majątkowym, powiązanie jego stawek z cenami więcej niż jednego produktu działalności rolniczej, ponieważ sztywne powiązanie jego z cenami żyta w obecnych czasach jest bezzasadne³⁷, oraz likwidacja wielu zwolnień i ulg ustawowych, które obecnie sabotują rolę fiskalną tego podatku³⁸.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych, ale – jak uznaje wielu badaczy – kluczowym dla tematu gruntownej reformy, nie tylko samego podatku rolnego, lecz także całej kategorii podatków majątkowych, jest wreszcie wprowadzenie do polskiego systemu podatkowego podatku katastralnego³⁹. Pomimo wielu głosów krytyki i niepokojów związanych z propozycjami jego opracowania dla polskich realiów⁴⁰, jest to jedyna forma opodatkowania majątkowego, która eliminuje niesprawiedliwość podatkową wynikającą z opodatkowania opierającego się na stawkach zależnych od powierzchni. Przytoczone powyżej propozycje reform L. Etela i R. Dowgiera zawierają w sobie jasny wniosek: „Nie jest to nic nowego. Od wielu lat wskazujemy na potrzebę gruntownej reformy tej grupy świadczeń podatkowych. Zasadniczym jej punktem jest wprowadzenie nowoczesnego systemu opodatkowania nieruchomości opartego o wartość katastralną. Obowiązujący podatek od powierzchni nieruchomości jest rozwiązaniem z innej epoki, całkowicie przestarzałym (...) reforma (...) powinna objąć także grunty leśne i rolne. (...) to świadczenia, które mają wszystkie wady obowiązującego podatku od nieruchomości, a dodatkowo – nieudolnie – zastępują opodatkowanie dochodów z działalności rolniczej i leśnej. Ich konstrukcje wymagają dostosowania do koncepcji opodatkowania wartości nieruchomości wynikającej z katastru”⁴¹.

WNIOSKI

Podsumowując, opodatkowanie rolnictwa w obecnym systemie jest aberracyjne zarówno w materii jego konstrukcji, jak i funkcjonowania. Najwyższy czas, aby opodatkowanie rolnictwa w Polsce dostosować do warunków gospodarki XXI w. Dalsze funkcjonowanie obecnej formy przychodowo-majątkowego podatku rolnego

³⁶ *Ibidem*, s. 139–140.

³⁷ *Ibidem*, s. 141.

³⁸ *Ibidem*, s. 143.

³⁹ Zob. M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015.

⁴⁰ G. Siemionczyk, *Podatek majątkowy nie ma w Polsce sensu*, <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art19582661-podatek-majatkowy-nie-ma-w-polsce-sensu> (dostęp: 22.04.2024 r.).

⁴¹ L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne...*, s. 14.

tworzy niesprawiedliwe uprzywilejowanie podatkowo-składkowe pewnych grup społecznych kosztem tych, których teoretycznie ta nieformalna ulga systemu podatkowego dla rolnictwa miała dotyczyć. Ponadto liczne ulgi i zwolnienia ustawowe charakterystyczne dla tego podatku, połączone z niedostosowanym do współczesnych realiów produkcji rolniczej powiązaniem stawki tego podatku z cenami żyta, powodują, że nie spełnia on podstawowej dla podatków majątkowych funkcji zapewniania dochodów budżetowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Reformę tego podatku należałoby jednak prawdopodobnie oprzeć nie na nim, jako pojedynczej daninie, ale na systemie podatków majątkowych w ogóle, to jest przejścia na system podatków opartych na katastracie majątkowej, eliminującej najbardziej jaskrawe przejawy niesprawiedliwości i nieefektywności charakterystycznej dla obecnie obowiązujących, postpeerelowskich rozwiązań.

REFERENCES

- Brzeziński B., *Prawo podatkowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Toruń 2017
- Brzozowska M.B., Kubiesa P., *PIT. Komentarz*, t. 1–2, Warszawa 2022
- Clark G., *Pożegnanie z jałmużną. Krótka historia gospodarcza świata*, Poznań 2015
- Dochód z 1 ha przeliczeniowego jest obliczany w sposób niesprawiedliwy*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/wiadomosci-rolnicze/dochod-z-1-ha-przeliczeniowego-jest-obliczany-w-sposob-niesprawiedliwy-list-do-rpo-2375946> (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Dziemieniowicz R., Przygocka R., *Podatek rolny i jego funkcje*, https://sj.wne.sggw.pl/pdf/EIOGZ_2011_n94_s49.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Dzięgiel-Matras A., Kmiecik H., Zenc R., *Podatki lokalne 2016*, Warszawa 2015
- Etel L., Dowgier R., *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Białystok 2013
- Etel L., *Podatek rolny – czas na zmiany*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/14001/1/L_Etel_Podatek_rolny_czas_na_zmiany.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Etel L., *Podatek rolny – komentarz*, Warszawa 2019
- Etel L., *Prawo podatkowe dla każdego*, Białystok 2022
- Etel L., *Podatki przychodowo-dochodowo-majątkowe*, (w:) L. Etel (red.), *System prawa finansowego. Tom 3. Prawo daninowe*, Warszawa 2010
- Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015
- Gomułowicz A., Mącznyński D., *Ogólne prawo podatkowe*, Warszawa 2022
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Warszawa 2013
- Janczukowicz K., *Podatki majątkowe w praktyce*, Gdańsk 2015
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011
- Landreth H., Colander D., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2005
- Mrożone buraki na cukier w USA*, TOP AGRAR, <https://www.topagrar.pl/articles/buraki-cukrowe/mrozone-buraki-na-cukier-w-usa-2497388> (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Nagórski M., *Nowe zasady ewidencjonowania gruntów i budynków!*, <https://gov.legalis.pl/nowe-zasady-ewidencjonowania-gruntow-i-budynkow/> (dostęp: 22.04.2024 r.)

- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013
- Piszczek L., *Czy proponowana zmiana przepisów o ewidencji gruntów i budynków jest zgodna z Konstytucją RP?*, <https://www.ozzg.pl/prawo/czy-proponowana-zmiana-przepisow-o-ewidencji-gruntow-i-budynkow-jest-zgodna-z-konstytucja-rp/> (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Pomorski P., *Funkcje podatków samorządowych w kontekście reformy finansów publicznych*, (w:) A. Krukowski (red.), *Danina publiczna w służbie samorządu*, Lublin 2012
- Siemionczyk G., *Podatek majątkowy nie ma w Polsce sensu*, <https://www.parkiet.com/gospodarka-krajowa/art19582661-podatek-majatkowy-nie-ma-w-polsce-sensu> (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Szymaniec P., *Fizjokratyczna teoria podatku i jej recepcja w polskiej myśli podatkowej*, https://repositorium.uni.wroc.pl/Content/95986/PDF/002_Szymaniec_P_Fizjokratyczna_teoria_podatku_i_jej_recepcja_w_polskiej_mysli_podatkowej.pdf (dostęp: 22.04.2024 r.)
- Wójtowicz K., *Ocena i potrzeba zmian dotychczasowego systemu opodatkowania dochodów z rolnictwa*, (w:) A. Pomorska (red.), *Potrzeba i kierunki reformy podatków dochodowych w Polsce*, Lublin 2016

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy, Polska

e-mail: aserlikowska@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1363-8906

POMIĘDZY KONTROLĄ URZĘDOWĄ A INNYMI CZYNNOŚCIAMI URZĘDOWYMI – ROZWAŻANIA NA TLE DEFINICJI PRAWODAWSTWA UNIJNEGO

BETWEEN OFFICIAL CONTROL AND OTHER OFFICIAL ACTIVITIES –
DELIBERATIONS AGAINST THE BACKGROUND OF DEFINITIONS
OF EU LEGISLATION

ABSTRACT The purpose of this deliberation is to introduce the distinction between official controls and other official activities introduced by the EU legislator in the general regulation concerning the verification by the competent authorities of the Member States of obligations arising from EU legislation on the agro-food chain. The author introduces the evolution of the concept of 'official control', then she defines the dichotomous division of tasks into official controls and other official activities. In doing so, she identifies the three-pronged test set out in the EU regulation for the classification of a given activity into a specific category. Consequently, she argues that both concepts will include both official controls, as functionally defined in administrative law doctrine, and other activities, including epidemiological surveillance or auditing. At the same time, she notes that the term 'official food control' has become even more conventional in new EU legislation. Not only does it diverge significantly from the doctrinal understanding of control, but it also grows beyond the issue of food and, while the adjectival mark distinguishing it from activities undertaken by Food Business Operators seems justified, the term 'official', in the light of the possibility of entrusting duties in this area even to natural persons, seems inadequate. From a doctrinal perspective, therefore, it remains to be qualified by the construct of administrative police. On the other hand, in the sphere of legal language, the use of this term has only a purely pragmatic justification related to the abbreviated form, already familiar to the recipients, under which the *de facto* verification of compliance by the subjects of the EU legislation on the agri-food chain with these provisions is concealed.

KEYWORDS: food official controls, official controls, other official activities, administrative police

SŁOWA KLUCZOWE: urzędowa kontrola żywności, urzędowe kontrole, inne czynności urzędowe, policja administracyjna

1. WSTĘP

Urzędowa kontrola żywności, a właściwie kontrola urzędowa¹, to zagadnienie obejmujące wiele obszarów regulacji dotyczących etapów produkcji, przetwarzania i dystrybucji produktów, form im pierwotnych oraz pochodnych, substancji związanych z ich powstaniem, a także zdrowia i dobrostanu zwierząt. Stąd utarte już w opinii publicznej i stosowane również w dokumentach urzędowych określenia – „od pola do stołu” czy „od farmy do widelca”. Samo pojęcie „urzędowa kontrola” budzi jednak kontrowersje w doktrynie krajowego prawa administracyjnego. J. Jagielski jeszcze na gruncie rozporządzenia 882/2004² zwracał uwagę, że sformułowanie to nie niesie „żadnego merytorycznego zabarwienia funkcji kontroli”, a najwyżej podkreśla „oficjalność czynności kontrolnych i ich wyników”³. P. Wojciechowski zauważył, że krajowe organy urzędowej kontroli żywności w istocie realizują funkcje policji administracyjnej⁴, co rozwijał również M. Janik⁵.

W rozporządzeniu 2017/625⁶ poza nową definicją kontroli urzędowej wprowadzono pojęcie innych czynności urzędowych odnoszących się do innych działań podejmowanych przez właściwe organy w obszarach prawodawstwa dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego. W 2022 r. Komisja Europejska wydała zawiadomie-

¹ Por. P. Wojciechowski, *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 1, s. 50.

² Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulacjami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L nr 165, z 2004 r., s. 1 ze zm.); dalej: rozporządzenie 882/2004.

³ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 33–34.

⁴ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 54.

⁵ M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s. 29.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 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, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L nr 95, z 2017 r., s. 1 ze zm.); dalej: rozporządzenie 2017/625.

nie w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625⁷, którego celem było zebranie wyjaśnień i najlepszych praktyk dotyczących przepisów, o które najczęściej pytano, w tym precyzyjne rozróżnienie kontroli urzędowych od innych czynności urzędowych. Przykłady wskazane w tym dokumencie odbiegały od literalnego rozumienia omawianych pojęć, za kluczową uznając odpowiedź na pytanie, czy konkretne zadanie ma na celu weryfikację zgodności z obszarami regulacji, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625, czy też nie. W szczególności chociażby czynności kontrolne mające na celu wykrycie występowania agrofagów roślin zakwalifikowano jako inną czynność urzędową, a podjęcie decyzji i podpisanie dokumentu CHED⁸ jako kontrolę urzędową⁹.

Celem niniejszego artykułu jest próba wyraźnego zdefiniowania granicy pomiędzy kontrolą urzędową a innymi czynnościami urzędowymi w rozumieniu prawodawstwa unijnego, identyfikacja konsekwencji z tym związanych, jak również odpowiedź na pytanie o miejsce kontroli urzędowej w obszarze części ogólnej krajowego prawa administracyjnego.

2. EWOLUCJA POJĘCIA URZĘDOWEJ KONTROLI W PRAWODAWSTWIE UNIJNYM

Pojęcie urzędowej kontroli środków spożywczych do języka prawodawstwa unijnego wprowadziła dyrektywa 89/397/EWG¹⁰. Określiła ona w ten sposób kontrolę prowadzoną przez właściwe władze w zakresie zgodności: środków spożywczych, dodatków do żywności, witamin, soli mineralnych, pierwiastków śladowych i innych dodatków przeznaczonych do sprzedaży jako takie oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi, z przepisami mającymi na celu zapobieganie zagrożeniom zdrowia publicznego, gwarantującymi uczciwe transakcje lub chroniącymi interesy konsumenta¹¹. Już wówczas prawodawca w za-

⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (2022/C 467/02 z dnia 8 grudnia 2022 r.), (Dz.Urz. UE C nr 467, z 2022 r., s. 2); dalej: zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625.

⁸ Wspólny zdrowotny dokument wyjścia – por. art. 56 rozporządzenia 2017/625.

⁹ Por. zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1 i tabela 1 – przykłady kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych.

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 14 czerwca 1989 r. w sprawie urzędowej kontroli środków spożywczych (Dz.Urz. UE L nr 186, z 1989 r., s. 23); dalej: dyrektywa 89/397/EWG. Por. P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 49–50.

¹¹ W tym przepisy w sprawie przekazywania informacji konsumentom – por. art. 1 ust. 2 dyrektywy 89/397/EWG.

kresie głównych organów wykonawczych tej regulacji odwoływał się do właściwości podmiotów inspekcyjnych.

Rozporządzenie 882/2004, uchylające wyżej wymienioną dyrektywę, znacząco zmodyfikowało to pojęcie. Przede wszystkim z uwagi na zidentyfikowaną przez prawodawcę potrzebę ustanowienia na poziomie unijnym zharmonizowanych ram ogólnych dotyczących organizowania kontroli w zakresie weryfikacji prawa paszowego i żywnościowego, jak również innych reguł z nimi powiązanych¹². Ograniczając się do sformułowania „kontrola urzędowa”, wyeliminowano zatem potencjalną konfuzję językową związaną z okolicznością, że weryfikacja ta nie ogranicza się jedynie do żywności i jej dodatków, lecz wszystkich elementów wpływających na ostatecznie trafiający do konsumenta produkt. Definicja wprowadzona do rozporządzenia 882/2004 odnosiła się do każdej formy kontroli, którą właściwy organ lub – wówczas – Wspólnota wykonywała do celów sprawdzenia (poprzez badanie i rozważenie stosownych dowodów, czy określone wymagania zostały spełnione) zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu¹³. Przy czym zawierała błąd logiczny *idem per idem*, nie tłumacząc właściwie, czym, w rozumieniu przedmiotowego rozporządzenia, jest kontrola. W art. 2 rozporządzenia 882/2004 wprowadzono ponadto definicje trzech rodzajów kontroli: dokumentacji, identyfikacji oraz bezpośredniej¹⁴, również obciążone tą tautologią. Intencją prawodawcy, jak rozumieć pojęcie kontroli, można było jednak zidentyfikować w przytoczonym już motywie 6 rozporządzenia 882/2004, wskazującym na potrzebę egzekwowania określonych przepisów oraz monitorowania i sprawdzania spełniania wymagań przez podmioty gospodarcze.

Jakkolwiek rozporządzenie 882/2004 ustanowiło jednolite ramy prawne organizacji kontroli urzędowych, mające stanowić wsparcie zintegrowanego podejścia do przeprowadzenia kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywczym, prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące tego łańcucha zawierało wiele przepisów tym aktem nieuregulowanych lub uregulowanych niedostatecznie. Uwzględniając powyższe, prawodawca unijny zdecydował o jego uchyleniu i wprowadzeniu nowej, zreformowanej regulacji w tym zakresie, mianowicie rozporządzenia 2017/625. Celem nowego aktu, obowiązującego co do zasady od 14 grudnia 2019 r., było ustanowienie zharmonizowanych ram organizacji kontroli urzędowych, tj. objętych wcześniej zarówno rozporządzeniem 882/2004, jak i prawodawstwem

¹² Dotyczących zdrowia zwierząt i ich dobrostanu oraz wymagań na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji – por. motyw 6 rozporządzenia 882/2004.

¹³ Por. art. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia 882/2004.

¹⁴ Por. art. 2 pkt 17–29 rozporządzenia 882/2004.

sektorowym¹⁵. Przy czym, biorąc pod uwagę należycie ustanowiony system kontroli do celów weryfikacji zgodności z przepisami dotyczącymi wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (roślin uprawnych, wina, oliwy z oliwek, owoców i warzyw, chmielu, mleka i przetworów mlecznych, wołowiny i cielęciny, mięsa baraniego i mięsa koziego oraz miodu)¹⁶, ramy rozporządzenia 2017/625 w tym zakresie mają być stosowane tylko wyjątkowo¹⁷. Co więcej, nie objęły one kontroli sprzętu do aplikacji pestycydów regulowanej dyrektywą 2009/128¹⁸.

Rozszerzony zakres stosowania oraz nowe instytucje omawianego aktu sprawiły, że konieczne było również zredefiniowanie pojęcia kontroli urzędowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1, na użytek rozporządzenia 2017/625, oznacza ono czynności przeprowadzane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z nim przekazano pewne zadania w ramach kontroli urzędowych¹⁹, podejmowane w celu przestrzegania przez podmioty nie tylko tego aktu, ale przede wszystkim przepisów w nim wskazanych, pogrupowanych w obszary określone w art. 1 ust. 2²⁰, jak również czy zwierzęta lub towary²¹ spełniają wymogi określone

¹⁵ Motyw 19 i 20 rozporządzenia 2017/625. Szerzej: T. Malinowska, *Nowe regulacje prawne Unii Europejskiej w sprawie kontroli urzędowych w łańcuchu rolno-spożywczym*, „Prawo Weterynaryjne” 2017, nr 10, s. 725.

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L nr 347, z 2013 r., s. 671 ze zm.).

¹⁷ W sytuacjach, gdy kontrole przeprowadzane w związku z normami handlowymi na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.Urz. UE L nr 435, z 2021 r., s. 187 ze zm.) wskazują na możliwe przypadki nieuczciwych lub oszukańczych praktyk – por. motyw 22 rozporządzenia 2017/625.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.Urz. UE L nr 309, z 2009 r., s. 71 ze zm.) implementowana ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2024 r., poz. 630) – por. motyw 21 rozporządzenia 2017/625.

¹⁹ Dalej: właściwe organy lub jednostki.

²⁰ A. Serlikowska, *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6, s. 29–44. Coraz częściej w kontekście zwierząt i towarów importowanych do lub eksportowanych z Unii Europejskiej, o których mowa w art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2017/625, identyfikuje się jedenasty obszar prawodawstwa rolno-spożywczego – por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Finland Country Profile*, version March 2023, s. 27, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/676> (stan na: 2.08.2023 r.), por. European Commission Directorate-General for Health and Food Safety, *Hungary Country Profile*, version November 2022, s. 36, <https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country/profile/download/681> (stan na: 2.08.2023 r.).

²¹ Definicje „zwierząt” oraz „towarów” określono odpowiednio w art. 3 pkt 9 i 11 rozporządzenia 2017/625.

tymi przepisami, w tym wymogi określone do celu wydawania świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych²². Ponadto, jak wskazują motywy rozporządzenia 2017/625, za kontrole urzędowe należy uznawać każdy, określony w prawodawstwie Unii Europejskiej dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, obowiązek sprawdzenia przez właściwe organy, czy podmioty działają zgodnie ze stosowanymi przepisami Unii²³.

Po raz pierwszy do regulacji dotyczącej urzędowej kontroli²⁴ wprowadzono również pojęcie pozostałych działań wykonywanych nie bezpośrednio, ale w związku z przepisami powiązanymi przedmiotowo z tym zagadnieniem. W art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 prawodawca unijny wprowadził zatem przeciwstawny do kontroli termin „inne czynności urzędowe”, zdefiniowany jako „czynności podejmowane przez właściwe organy, jednostki upoważnione lub osoby fizyczne, którym zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2, przekazano pewne określone czynności urzędowe, w tym czynności mające na celu weryfikację występowania chorób zwierząt lub agrofagów roślin, zapobieganie lub kontrolę rozprzestrzeniania takich chorób zwierząt lub agrofagów roślin, lub ich eliminację, udzielanie zezwoleń lub zatwierdzanie oraz wydawanie świadectw urzędowych lub poświadczeń urzędowych”.

3. KONTROLE URZĘDOWE A INNE CZYNNOŚCI URZĘDOWE W ROZUMIENIU PRAWODAWCY UNIJNEGO

Wskazówki interpretacyjne o tym, jak rozumieć pojęcie innych czynności urzędowych, znalazły się w motywie 25 rozporządzenia 2017/625. Prawodawca zwrócił uwagę, że są to specjalistyczne zadania podejmowane w interesie publicznym, określone unijnymi przepisami dotyczącymi łańcucha rolno-spożywczego i powierzone właściwym organom państw członkowskich w celu eliminacji, powstrzymania lub ograniczenia potencjalnego zagrożenia dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin, dobrostanu zwierząt lub środowiska. W szczególności wymienił: udzielanie zezwoleń lub zatwierdzeń, nadzór i monitorowanie epidemiologiczne, zwalczanie i powstrzymywanie rozprzestrzeniania się chorób (a w przypadku roślin też agrofagów), czy wspomniane już wydawanie świadectw lub poświadczeń. I zasadniczo, obserwacje te można by uznać za wystarczająco uzupełniające definicję z art. 2 ust. 2 rozpo-

²² Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625.

²³ Motyw 24 rozporządzenia 2017/625.

²⁴ Por. G. Noce, *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, „Large Animal Review” 2020, nr 26, s. 184.

rzządzenia 2017/625²⁵, gdyby nie wskazanie – „powyższe inne czynności urzędowe (...), są regulowane tymi samymi przepisami sektorowymi, które są egzekwowane w trakcie kontroli urzędowych, a zatem niniejszym rozporządzeniem”.

Zarówno w przytoczonej definicji innych czynności, jak i argumentacji prawodawcy w zakresie jej wprowadzenia pojawiło się odwołanie do tych samych regulacji, co egzekwowane w trakcie kontroli, lub też wręcz wskazanie kontroli jako rodzaju innej czynności, co w sposób znaczący wydaje się utrudniać kwalifikację w zakresie poszczególnych działań właściwych organów lub upoważnionych jednostek. Należy wskazać, że nie wystarczy tu wyłącznie wykładnia logiczna – skoro każda kontrola jest też czynnością urzędową, dalsza interpretacja pozostaje irrelevantna. Desygnat „inna” oznacza w tym przypadku „odmienna od kontroli”, a zastosowany przez prawodawcę unijnego *de iure* dychotomiczny podział czynności, określony w art. 2 rozporządzenia 2017/625, generuje konkretne konsekwencje proceduralne związane z aplikacją poszczególnych przepisów tego aktu do działań właściwych organów państw członkowskich²⁶. Jasno wynika to już z art. 1 ust. 5 tego aktu, który wskazuje, jakie przepisy mają zastosowanie nie tylko do kontroli, ale również do innych czynności urzędowych.

Rozdział II sekcja I oraz rozdział V tytułu II rozporządzenia 2017/625 poświęcone są zatem, co do zasady, wyłącznie kontrolom urzędowym i znajdują się tam w szczególności przepisy dotyczące: oceny ryzyka i częstotliwości tych postępowań, przejrzystości, dokumentowania, metod i technik przeprowadzania²⁷. Prawodawca inaczej określił wymogi przekazywania przez właściwe organy zadań dotyczących kontroli urzędowych w stosunku do transferu obowiązków w ramach innych czynności urzędowych²⁸. Tak zwane prawo do drugiej ekspertyzy przyznane podmiotom, których zwierzęta lub towary podlegają procedurze pobierania próbek, analizom, badaniom lub diagnostyce, przysługuje jedynie kontrolowanym. Podobnie zamówienia *in cognito* dokonywane przez właściwe organy w przypadku zwierząt i towarów oferowanych na sprzedaż za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość mogą być dokonywane wyłącznie do takich celów²⁹. Rozróżnienie poszczególnych działań jest szczególnie istotne w przypadku obliczania obowiązkowych opłat i należności związanych z finansowaniem kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych. Mianowicie obowiązkowe należności ustanowione na mocy

²⁵ Abstrahując od zagadnienia nienormatywnego charakteru motywów rozporządzeń unijnych.

²⁶ Wyznaczonych zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2017/625.

²⁷ Wyjątek stanowi art. 15 dotyczący obowiązków podmiotów kontrolowanych, który dotyczy również przeprowadzenia innych czynności urzędowych, oraz art. 12 ust. 2 i 3 dotyczący procedur weryfikacji.

²⁸ Art. 28–30 vs. art. 31 rozporządzenia 2017/625.

²⁹ Art. 35 i 36 rozporządzenia 2017/625.

rozporządzenia 2017/625 związane są jedynie z określoną działalnością kontrolną. Tym samym reguły ich pobierania i obliczania, jak również dyrektywy określania kosztów dotyczą wyłącznie tych zagadnień. W zakresie innych czynności urzędowych państwa członkowskie jedynie mogą ustanawiać przepisy dotyczące należności, jeśli nie jest to zakazane przepisami z obszaru prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego³⁰.

Oczywiście, analizując strukturę i poszczególne przepisy rozporządzenia 2017/625, można odnaleźć dodatkowe wskazówki interpretacyjne, jak chociażby relację art. 19–24 do art. 25 i 26, sugerującą, że to właśnie w obszarach produkcji ekologicznej, jak również chronionych nazw i oznaczeń znajdują się główne zagadnienia w zakresie innych czynności urzędowych. Jednak w świetle opisanych konsekwencji proceduralnych analizy te wydają się niewystarczające. Wyjaśnienie różnicy pomiędzy kontrolami a innymi czynnościami stanowiło pierwszy punkt zawiadomienia Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625. Należy wskazać, że dokument ten ma charakter wyjaśnień roboczych, jako że jedynym organem Unii Europejskiej władnym do dokonywania obowiązującej wykładni jej przepisów jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak zagadnienia terminologiczne dotyczące omawianych rozporządzeń rzadko są przedmiotem orzeczeń Trybunału. Jakkolwiek zatem nie można traktować wyżej wymienionego zawiadomienia ani jako źródła prawa, ani jako egzemplifikację wykładni autentycznej, nie sposób nie zwrócić uwagi na zdanie Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Uwzględniając zatem treść wyżej wymienionego zawiadomienia, jak również wskazane przepisy rozporządzenia 2017/625, należy zauważyć, że czynność właściwego organu lub jednostki powinna być kwalifikowana jako kontrola urzędowa, jeżeli spełnia łącznie trzy warunki. Mianowicie dotyczy:

- 1) konkretnej aktywności, czyli weryfikacji;
- 2) konkretnego podmiotu rozporządzenia, zdefiniowanego w art. 3 pkt 29 tego aktu jako osoba fizyczna lub prawna podlegająca co najmniej jednemu z obowiązków przewidzianych w przepisach z obszarów prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego (z art. 1 ust. 2), których to przestrzeganie będzie podlegało wyżej wymienionej weryfikacji;
- 3) konkretnego przedmiotu, czyli spełniania przez zwierzęta lub towary (alternatywa zwykła) wymogów określonych przepisami z obszarów wskazanych w pkt 2, w tym określonych do celu wydawania świadectw lub poświadczeń urzędowych.

³⁰ Por. art. 79–85 rozporządzenia 2017/625; A. Serlikowska, *Oplaty i inne należności ustalone lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020, s. 50–79; zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1.

W przypadku, w którym dane działanie spełnia tylko jedną ze wskazanych cech, będzie to co do zasady inna czynność urzędowa. Czyli bez względu na określone nazwy zadań właściwych organów w innych aktach, kontrolą urzędową nie będzie np. wydawanie świadectwa na podstawie kontroli urzędowej przeprowadzonej przed jego wydaniem (bo weryfikacja ta już nastąpiła, a wydanie świadectwa jest jedynie jej następstwem), czy też weryfikacja prawidłowości działania właściwego organu kontrolnego (bo nie jest on podmiotem w rozumieniu art. 3 pkt 29 rozporządzenia 2017/625). Kontrolą urzędową będzie natomiast zawsze sytuacja, w której stwierdzona niezgodność budzi podejrzenie wystąpienia dalszych niezgodności lub prowadzi do dochodzeń mających na celu ustalenie zakresu lub pochodzenia niezgodności, czy też odpowiedzialności podmiotu³¹. Żadnej z omawianych kategorii nie odpowiada natomiast weryfikacja przestrzegania przepisów innych niż rozporządzenie 2017/625 i w obszarach wymienionych w art. 1 ust. 2 tego aktu³².

Każdorazowa analiza poszczególnych działań właściwych organów lub jednostek na potrzeby praktyki, czy też prawodawstwa krajowego, w świetle powyższej wykładni wydaje się być przynajmniej problematyczna. Świadczy o tym chociażby zawarta w zawiadomieniu Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625 tabela praktycznych przykładów „kontroli urzędowych” i „innych czynności urzędowych”, opisująca 51 konkretnych działań kwalifikowanych jako „OOA”³³ lub „OC”³⁴. Warto zwrócić uwagę, że zagadnienia z zakresu: nadzoru epidemiologicznego, zatwierdzania zakładów, jak też kontroli agrofagów, uzasadniane są w tym dokumencie nie tylko częścią normatywną rozporządzenia 2017/625, ale również przytoczonym już motywem 25. Ponadto Komisja Europejska zauważa również istnienie „nieukierunkowanych działań monitorujących niemających na celu zeweryfikowania zgodności z przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. aktu”, kwalifikowanych jako inne czynności urzędowe³⁵, co potwierdza tezę, że podział na kontrole i inne czynności urzędowe jest podziałem zupełnym.

³¹ Por. art. 137 ust. 2 i art. 138 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2017/625. W ocenie Komisji wynika to z okoliczności, że takie działania same w sobie mają na celu weryfikację zgodności i należy je zakwalifikować do tych czynności – zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, pkt 1.1.

³² Np. weryfikacja przepisów dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, poza wyjątkiem wskazanym w pkt 1 niniejszego artykułu, nie będzie ani kontrolą, ani inną czynnością urzędową, ponieważ nie dotyczy prawodawstwa określonego w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625.

³³ Ang. *Other Official Activities*.

³⁴ Ang. *Official Controls*.

³⁵ Por. zawiadomienie Komisji w sprawie wdrażania rozporządzenia 2017/625, tabela 1.

4. KONTROLE I INNE CZYNNOŚCI URZĘDOWE W POLSKIEJ NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Unijne definicje kontroli i innych czynności urzędowych znacznie odbiegają od rozumienia kontroli w nauce prawa administracyjnego, co jest przedmiotem analiz doktryny od wielu lat³⁶. P. Wojciechowski zwraca uwagę, że w ujęciu funkcjonalnym pojęciu urzędowej kontroli żywności została przypisana swoista treść, wykraczająca zarówno w zakresie funkcji poza kontrolę, jak i przedmiotu poza żywność – „wyposażenie ukł [urzędowej kontroli żywności] zarówno w kompetencje kontrolne oraz nadzorcze, jak i cele działania, do których zalicza się ochronę życia i zdrowia konsumentów, pozwalają uznać, że kontrola ta pełni funkcję policji administracyjnej”³⁷. Jak wskazywał m.in. również M. Janik, pojęcie policji administracyjnej nie ma jednak charakteru normatywnego, jest to konstrukcja „dogmatyki prawa publicznego, ukazująca specyficzne relacje zachodzące między jednostką a administracją działającą w celu ochrony pewnych dóbr lub wartości”³⁸.

Należy zauważyć, że w krajowych regulacjach wykonujących prawo unijne, na gruncie zarówno już nieobowiązującej ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia³⁹, jak i ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴⁰, posłużono się pojęciem „urzędowe kontrole żywności”, definiowanym w art. 3 pkt 49 poprzez odesłanie do urzędowych kontroli w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia 882/2004 w zakresie odnoszącym się do bezpieczeństwa żywności. W obecnym stanie prawnym jest to o tyle niefortunne, że rozporządzenie to przestało obowiązywać pod koniec 2019 r., a polski prawodawca, pomimo dziesięciu zmian wyżej wymienionej ustawy⁴¹, nadal nie wprowadził nawet aktualnego odesłania do definicji z rozporządzenia 2017/625. Co więcej, choć w ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia posługiwano się termi-

³⁶ Por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 192–193; P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 19–23, 99–106; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 438.

³⁷ P. Wojciechowski, *Organy...*, s. 50.

³⁸ M. Janik, *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, (red.), *Administracyjne procedury...*, s. 24.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. nr 31, poz. 265 ze zm.; dalej: ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia. Por. M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1/3, s. 279.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 1448; dalej: ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁴¹ Według stanu na 20 listopada 2024 r. Co więcej, budzące wątpliwości jest ograniczenie do bezpieczeństwa żywności. Oczywiście wynika ono z zakresu przedmiotowego tej ustawy, ale zarazem świadczy o braku kompleksowego ujęcia wszystkich zagadnień dotyczących prawodawstwa łańcucha rolno-spożywczego w krajowej regulacji.

nem „urzędowa kontrola żywności”, to w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia stosuje się w tym zakresie bardziej odpowiadającą zamierzeniom prawodawcy unijnego liczbę mnogą, jednocześnie odwołując się jednak do pojęcia organów urzędowej kontroli żywności⁴². Problematyka odwoływania się raz do „urzędowych kontroli”, a innym razem – „urzędowych kontroli żywności”, na tle rozporządzenia 882/2004 i ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, była przedmiotem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2013 r., II OSK 2142/11⁴³, w którym sąd ten stwierdził, że terminy te mogą być stosowane zamiennie, a „w rozważaniach zawartych w piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że pojęciu «kontrola» w ujęciu funkcjonalnym nadawane są szczególne nazwy, takie jak: inspekcja, lustracja, rewizja czy wizytacja. Zastosowanie konkretnej nazwy wynika z różnych przesłanek, ale podstawowe znaczenie w rozróżnieniu ma tryb wykonywania kontroli”. W orzeczeniu z dnia 4 maja 2021 r., II OSK 134/21⁴⁴, Naczelny Sąd Administracyjny powtórzył natomiast tę argumentację wraz ze stwierdzeniem, że urzędowa kontrola żywności wykracza zarówno poza rozumienie kontroli, jak i żywności.

Reasumując dotychczasowe rozważania, urzędowa kontrola żywności nie jest tylko kontrolą, nie dotyczy wyłącznie żywności i nie zawsze będzie „urzędowa” w rozumieniu wykonywania przez właściwy organ, skoro sama definicja z art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625 zakłada możliwość jej przeprowadzania przez odpowiednio delegowane do tego osoby fizyczne. Dookreślenie „urzędowa” wymaga dodatkowego komentarza w świetle przytoczonego na wstępie zdania J. Jagielskiego. Wydaje się, że założenia prawodawcy unijnego były nieco odmienne od jedynie sygnalizowania „oficjalności” czynności kontrolnych i ich wyników⁴⁵. Na tle rozporządzeń 882/2004 i 2017/625 określenie „urzędowa” ma stanowić znamię odróżniające działania właściwych organów lub jednostek od autoweryfikacji, która powinna być przeprowadzana przez podmioty prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego, przede wszystkim na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia 178/2002⁴⁶.

⁴² Por. art. 73 ustawy o bezpieczeństwie żywności. Na marginesie pozostawiam kwestię wąskiego zakresu tego aktu nieobejmującego całości zagadnień związanych z obszarami stosowania rozporządzenia 2017/625, w tym chociażby jakości żywności.

⁴³ LEX nr 3599622, i literatura tam wskazana.

⁴⁴ LEX nr 3579854.

⁴⁵ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 33–34.

⁴⁶ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1; dalej: rozporządzenie 178/2002) – „Podmioty działające na rynku spożywczym i pasz zapewniają, na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji

Warto zauważyć, że prawodawca unijny w obu wyżej wymienionych aktach odróżnia system kontroli urzędowych utrzymywanych przez każde państwo członkowskie w celu zapewnienia skutecznego nadzoru rynku w całym łańcuchu rolno-spożywczym od systemu kontroli „własnych” stosowanych przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie, by prowadzona przez nie działalność była zgodna z prawodawstwem Unii Europejskiej dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego⁴⁷. Przy czym, pojęcie systemu kontroli urzędowych definiuje jako system obejmujący właściwe organy oraz zasoby, struktury, rozwiązania i procedury ustanowione w państwie członkowskim w celu zapewnienia przeprowadzania kontroli urzędowych zgodnie z rozporządzeniem 2017/625 i przepisami, o których mowa w jego art. 18–27⁴⁸. Tym samym przymiotnik „urzędowa” stosowany jest w przypadku regulacji unijnej dla rozróżnienia kontroli przeprowadzanej przez właściwe organy od kontroli dokonywanej przez podmioty działające na rynku rolno-spożywczym. W motywie 65 rozporządzenia 2017/625 prawodawca wyraźnie podnosi prymat odpowiedzialności podmiotów prywatnych za ich działalność podlegającą aktom dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, wskazując, że ustanowiony tym aktem „system kontroli urzędowych” jest tylko uzupełnieniem względem działań podejmowanych w ramach tej odpowiedzialności⁴⁹. Należy zauważyć, że w przypadku obu „systemów” kontroli istnieje wyraźna podstawa prawna do podejmowania działań w tym zakresie – względem „urzędowego” w obecnym stanie prawnym jest to właśnie rozporządzenie 2017/625, a „własnego” – co do zasady rozporządzenie 178/2002⁵⁰, które nie tylko wskazuje na obowiązek zapewnienia zgodności żyw-

w przedsiębiorstwach będących pod ich kontrolą, zgodność tej żywności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla ich działalności i kontrolowanie przestrzegania tych wymogów”.

⁴⁷ Motyw 65 rozporządzenia nr 2017/625, art. 3 ust. 1 lit. c, art. 27 ust. 6 rozporządzenia 882/2004.

⁴⁸ Art. 3 pkt 7 rozporządzenia 2017/625.

⁴⁹ „Chociaż to w głównej mierze podmioty są odpowiedzialne za zapewnienie, by prowadzona przez nie działalność była zgodna z prawodawstwem Unii dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego, stosowany przez nie w tym celu system własnych kontroli należy uzupełnić specjalnym systemem kontroli urzędowych utrzymywanym przez każde państwo członkowskie w celu zapewnienia skutecznego nadzoru rynku w całym łańcuchu rolno-spożywczym”. Nieprzypadkowo w przytoczonym cytacie z motywu 65 rozporządzenia 2017/625 brak jest odwołania do innych czynności urzędowych. Sformułowanie to wiąże się bowiem z obligatoryjnymi opłatami i innymi należnościami, które dotyczą jedynie kontroli w rozumieniu rozporządzenia 2017/625 (por. art. 79 i 80 rozporządzenia 2017/625).

⁵⁰ Należy zauważyć, że rozporządzenie 178/2002 odnosi się do podmiotów działających na rynku spożywczym i pasz. Obszary rozporządzenia 2017/625 są szersze i obejmują również zasady dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin. Trudno wyprowadzić wprost jednolity i usystematyzowany obowiązek autokontroli chociażby w zakresie dobro-

ności lub pasz z wymogami prawa żywnościowego i kontrolowania przestrzegania tych wymogów, ale również identyfikacji poszczególnych ogniw łańcucha dostaw, czy też powiadomienia w przypadku podejrzenia niezgodności⁵¹.

Wejście w życie rozporządzenia 2017/625 i związanej z nim terminologii doprowadziło do jeszcze większej umowności pojęcia „urzędowa kontrola żywności” poprzez omawiany podział na kontrole i inne czynności urzędowe, który jasno wynika już z nazwy tego aktu. Szczególnie, że w świetle prowadzonych w niniejszym artykule rozważań, oczywiste jest, iż pod obydwo ma pojęciami rozumie się zarówno kontrole w ujęciu funkcjonalnym, mieszczące się w definicjach formułowanych w doktrynie prawa administracyjnego⁵², jak i inne działania, w tym również z zakresu nadzoru epidemiologicznego czy audytu. W konsekwencji nadal aktualny pozostaje pogląd P. Wojciechowskiego, że urzędowa kontrola żywności, wbrew swojej nazwie, realizuje przede wszystkim funkcje policji administracyjnej⁵³.

5. PODSUMOWANIE

Prawodawca unijny – w ramach nałożonego na państwa członkowskie obowiązku wyznaczania właściwych organów lub jednostek w celu weryfikacji stosowania przez określone podmioty⁵⁴ prawodawstwa Unii Europejskiej, dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego, pogrupowanego w dziesięć obszarów określonych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2017/625 – wprowadził dychotomiczny podział na kontrole i inne czynności urzędowe. Zastosowane rozróżnienie nie występowało wcześniej w regulacjach dotyczących urzędowej kontroli żywności, zatem przynajmniej od 14 grudnia 2019 r.⁵⁵ stanowi ono nowy wymóg kształtowania przepisów krajowych w tym zakresie. W szczególności wpływa na uprawnienia odpowiednich organów i podmiotów, w tym zagadnienie pobierania opłat lub należności w celu pokrycia kosztów kontroli i innych czynności urzędowych.

Zasadniczym problemem, wynikającym z liczebności oraz rozległości aktów prawnych dotyczących łańcucha rolno-spożywczego, jest ukształtowanie przedmiotowych definicji w sposób, który wymaga analizy *ad casum* względem każdej

stanu zwierząt – por. A. Serlikowska, *Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7.

⁵¹ Por. art. 17–20 rozporządzenia 178/2002.

⁵² Por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model...*, s. 78–80, i literatura tam wskazana.

⁵³ *Ibidem*, s. 105.

⁵⁴ Definicja z art. 3 pkt 29 rozporządzenia 2017/625 w związku z art. 1 ust. 2 tego aktu.

⁵⁵ Rozporządzenie 2017/625 weszło w życie 27 kwietnia 2017 r., ale jego okres stosowania rozpoczęła się co do zasady od 14 grudnia 2019 r. – por. art. 167 tego aktu.

z czynności przeprowadzanych przez właściwe organy, do określenia, czy w istocie będzie to kontrola urzędowa czy też inna czynność urzędowa. Prawodawca unijny warunkuje bowiem zakwalifikowanie działania jako kontrolę pod względem wypełnienia trzech przesłanek określonych w art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2017/625, mianowicie konkretnej czynności, podmiotu weryfikowanego oraz przedmiotu tejsze weryfikacji. W przypadku niespełnienia którejsz z tych przesłanek, nawet jeśli dana aktywność, biorąc pod uwagę zgodność z definicją kontroli wynikającą z nauki prawa administracyjnego, byłaby kontrolą, w rozumieniu prawodawcy unijnego może okazać się inną czynnością urzędową lub w ogóle nie kwalifikować się jako urzędowa kontrola żywności⁵⁶.

Powyższe na gruncie prawa krajowego sprawia, że aby mieć pewność, które przepisy unijne z zakresu urzędowej kontroli żywności będą miały zastosowanie do danych czynności przeprowadzanych przez właściwe organy na etapie tworzenia lub modyfikacji odpowiednich aktów prawnych, konieczna byłaby weryfikacja poszczególnych zadań pod kątem opisanego w niniejszym artykule testu spełniania trzech przesłanek.

Analizując przedmiotowy podział z perspektywy nauki prawa administracyjnego, należy zauważyć, że termin „urzędowa kontrola żywności” na tle definicji prawodawstwa unijnego nabrał jeszcze większej umowności. Nie tylko znacznie odbiega on od doktrynalnego rozumienia kontroli, lecz także wyrasta ponad zagadnienie żywności i, o ile znamię przymiotnikowe odróżniające ją od aktywności podejmowanych przez podmioty działające na rynku rolno-spożywczym wydaje się mieć uzasadnienie, to miano „urzędowa” w świetle możliwości powierzenia obowiązków w tym zakresie nawet osobom fizycznym wydaje się nieadekwatne. Z perspektywy doktrynalnej zatem pozostaje kwalifikować ją do konstrukcji policji administracyjnej. Natomiast w sferze języka prawnego stosowanie tego terminu ma uzasadnienie jedynie czysto pragmatyczne związane ze skrótową, znaną już odbiorcom formą, która wydaje się być bardziej zrozumiała niż skomplikowana techniczna definicja z art. 2 rozporządzenia 2017/625.

REFERENCES

- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018
Janik M., *Wybrane problemy procedur kontrolnych prowadzonych przez inspekcje*, (w:) A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016
Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017

⁵⁶ Ze względu na brak zastosowania rozporządzenia 2017/625 do części zagadnień okołozżywnościowych por. motywy 21 i 22 rozporządzenia 2017/625.

- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona zdrowia konsumenta w nowej ustawie o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1/3
- Korzycka-Iwanow M., *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007
- Malinowska T., *Nowe regulacje prawne Unii Europejskiej w sprawie kontroli urzędowych w łańcuchu rolno-spożywczym*, „Prawo Weterynaryjne” 2017, nr 10
- Noce G., *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, “Large Animal Review” 2020, nr 26
- Serlikowska A., *Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 7
- Serlikowska A., *Oplaty i inne należności ustalone lub pobierane przez organy urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2020
- Serlikowska A., *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6
- Wojciechowski P., *Organy urzędowej kontroli żywności w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 1
- Wojciechowski P., *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008

TOMASZ SROGOSZ

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

e-mail: tsrogosz@afm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9753-8920

PRAWO DO ŻYWNOŚCI W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

THE RIGHT TO FOOD IN THE POLISH LEGAL ORDER

ABSTRACT The right to food has not been confirmed in the Constitution of the Republic of Poland, unlike other social and economic rights. However, it cannot be concluded that this right does not apply in the territory of the Republic of Poland. Firstly, its source is human dignity, whereas legal norms have only a declarative function. Secondly, the validity of the legal norm in this area results from the transformation of Article 11 section 1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights to the Polish legal system. Thirdly, the right to freedom from starvation results from Article 38 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 2 of the European Convention for the Protection of Human Rights. A question arises whether it would not be a better solution to include the right to adequate food (second generation) in the Constitution, following the example of the constitutions of other countries? National legal acts, including the Constitution, may successfully represent the basis for pursuing individual claims, unlike international legal provisions which are not adapted to local conditions resulting from the socio-economic situation. Meanwhile, Polish citizens have limited means of protecting the right to food, which should prompt reflection on the need to include the right to adequate food in the Constitution of the Republic of Poland. The aim of the paper could be achieved after analyzing the content and place of the right to food in public international law, comparing national constitutional solutions concerning the right to food and determining the place and content of the right to food in the Polish legal order.

KEYWORDS: right to food, Constitution, core obligation, right to life, food security, food safety

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do żywności, Konstytucja, zobowiązanie podstawowe, prawo do życia, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo żywności

Żywność jest dobrem zaspokajającym podstawowe biologiczne potrzeby człowieka. Bez żywności, tak jak bez wody i promieni słonecznych, człowiek nie jest w stanie przetrwać. Dlatego już w tym miejscu należy podkreślić, że prawo do żywności powinno być jednoznacznie i jasno potwierdzone w krajowym porządku prawnym.

Wydawać by się mogło, że niepodzielność i równoprawność praw człowieka, zakładająca, iż nie ma praw ważniejszych i mniej ważnych, nie powinny skłaniać do postulatu zawarcia prawa do żywności w konstytucjach krajowych, w których je pominięto, skoro jest ono zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych stanowiących część krajowego porządku prawnego. Piszący te słowa nie zgadza się z takim podejściem, ponieważ nie tylko podział praw człowieka na generacje, ale także ich wybiórcze traktowanie przez ustrojodawcę w ramach ustawy zasadniczej, w istocie sprzyjają rzeczywistej stopniowości praw człowieka, czyli faktycznemu ich podziałowi na ważniejsze i mniej ważne. Taką uwagę można odnieść chociażby do prawa do żywności, które jeszcze do niedawna nie było przedmiotem rozważań naukowych, a tym bardziej rozstrzygnięć sądowych w Polsce¹. Skutkiem tego, w przeciwieństwie do praw pierwszej generacji (np. prawa do sądu, prawa do wolności sumienia i wyznania, prawa do wolnych wyborów, prawa do prywatności), treść prawa do żywności nie została w Polsce poddana właściwej analizie, zarówno na poziomie doktrynalnym, jak i w praktyce sądowej. Pierwszeństwo, jeśli chodzi o zainteresowanie nauki i praktyki, nadal mają prawa potwierdzone w Konstytucji RP² oraz europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)³. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że prawo do żywności jest trudno definiowalne i praktycznie niezauważalne w polskim porządku prawnym, mimo jego fundamentalnego znaczenia dla życia i zdrowia człowieka. Niknie w cieniu praw obywatelskich i politycznych, czy też potwierdzonych konstytucyjnie praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych.

Ze względu na kardynalne dla człowieka znaczenie żywności można zastanowić się nad zmianą powyższego stanu rzeczy. Można dążyć do rzeczywistego zrównania znaczenia poszczególnych praw człowieka, w tym chociażby nadania prawu do żywności rangi, jaka do tej pory zarezerwowana była w praktyce i doktrynie dla praw obywatelskich i politycznych. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest zwrócenie uwagi na prawo do żywności na poziomie naukowym, czemu zresztą ma służyć niniejszy artykuł. Drugim krokiem, będącym konsekwencją pierwszego, może być postulat objęcia prawa do żywności regulacjami konstytucyjnymi.

¹ Por. M.A. Szkarłat, *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio A” 2014, Vol. XXI, z. 2, s. 65–83; O. Śniadach, *Czy potrzebujemy prawa do żywności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rzym 4.11.1950, ETS No. 5, weszła w życie 3 września 1953 r., w stosunku do Polski – 19 stycznia 1993 r.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytania o umiejscowienie prawa do żywności w polskim porządku prawnym oraz konieczność potwierdzenia prawa do żywności w ustawie zasadniczej. Czy zachłystnięcie się w latach 90. liberalną ideologią praw człowieka nie doprowadziło do marginalizacji prawa do żywności w polskim dyskursie prawniczym? Czy nie warto wzmocnić rangę praw społecznych i gospodarczych, w tym prawa do żywności? Czy stać na straży obecnego porządku prawnego, w którym prawo do żywności jest prawie nierozpoznawalne, czy też może jednak zmierzać do zmiany uwzględniającej potwierdzenie tego prawa w ustawie zasadniczej?

Cel poniższego artykułu możliwy jest do osiągnięcia po analizie treści i miejsca prawa do żywności w prawie międzynarodowym publicznym, porównaniu krajowych rozwiązań konstytucyjnych w zakresie gwarancji prawa do żywności oraz próbie określenia miejsca i treści prawa do żywności w polskim porządku prawnym.

Prawo do żywności w systemie prawa międzynarodowego publicznego. Źródłem prawa do żywności, tak jak i innych praw człowieka, nie jest norma prawna lub normy prawne wynikające z przepisów aktów prawa międzynarodowego, lecz godność człowieka. Źródła prawa narodów w postaci umów międzynarodowych lub zwyczaju jedynie potwierdzają przyrodzone prawo do żywności. Z tego powodu nie można jednak odmówić im znaczenia w analizie prawa do żywności. Po pierwsze, stanowią istotną informację na temat treści i istoty prawa. Po drugie, są źródłem zobowiązań państw, a tym samym wpływają na kształt prawa do żywności w krajowych systemach prawnych.

Prawo do żywności po raz pierwszy zostało potwierdzone w umowach międzynarodowych regulujących zagadnienia prawa humanitarne (art. 4 i 7 IV konwencji haskiej⁴; art. 13, 15, 26 i 28 III konwencji genewskiej⁵; art. 55, 59–61 i 89 IV konwencji genewskiej⁶). Dlatego można powiedzieć, że początkowo prawo to

⁴ Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Haga, 18.10.1907, International Peace Conference, The Hague, Official Record, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 26 stycznia 1910 r.; tekst polski Dz.U. z 1927 r., nr 21, poz. 161; K. Lankosz, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2007, s. 20–29.

⁵ Geneva Convention Relative to The Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 135, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280159839> (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 21 października 1950 r.; tekst polski zob. K. Lankosz, *Międzynarodowe...*, s. 86–124.

⁶ Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 287, <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=>

było zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych wyłącznie jako prawo humanitarne⁷. Pierwsze wzmianki odnoszące się do prawa do żywności w warunkach pokojowych pojawiły się w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC)⁸, której art. 25 stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie (...)”. PDPC była i jest niewiążącym aktem prawa międzynarodowego, dlatego też zdecydowano się na potwierdzenie jej postanowień w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK)⁹. W art. 11 ust. 1 MPPGSiK znalazła się regulacja, która umiejscawia prawo do odpowiedniej żywności (*adequate food*) w ramach prawa do odpowiedniego poziomu życia: „każdy człowiek ma prawo do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to odpowiednią żywność”. Tym samym prawo do żywności zostało zakwalifikowane do praw drugiej generacji, których realizacja zależy od „wykorzystania maksymalnie dostępnych środków” (art. 2 ust. 2 MPPGSiK).

W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP)¹⁰ potwierdzającym „samowykonalne” prawa pierwszej generacji, których realizacja nie zależy od zdolności gospodarczych i społecznych państwa, nie ma natomiast mowy o żywności i prawie do żywności. Dlatego też w doktrynie prawa żywnościowego, prawa konstytucyjnego, czy też prawa międzynarodowego najczęściej prawo do żywności identyfikuje się wyłącznie jako prawo drugiej generacji, zapominając chociażby o zobowiązaniach wynikających z międzynarodowego prawa humanitarnego. Tymczasem należy przyjąć inne założenie i uznać, że prawo do żywności jest niejako prawem człowieka „podzielonym” między prawami humanitarnymi, prawami obywatelskimi i prawami społeczno-gospodarczymi. Takie podejście wynika chociażby ze znaczenia żywności nie tylko dla zdrowia i odpowiedniego poziomu życia człowieka, ale także dla jego istnienia, czyli przeżycia.

Rozgraniczenie prawa do żywności pierwszej i drugiej generacji wymaga określenia treści i zakresu prawa społeczno-gospodarczego, co pozwoli na zdefiniowane treści i zakresu prawa obywatelskiego. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że prawo drugiej generacji obejmuje tzw. zobowiązanie podstawowe (*core obligation*). Jest to

0800000280158b1a (dostęp: 11.04.2024 r.), weszła w życie 21 października 1950 r.; tekst polski zob. K. Lankosz, *Międzynarodowe...*, s. 132–174.

⁷ Zob. szerzej T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 6–11.

⁸ Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217A Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (dostęp: 11.04.2024 r.).

⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 16.12.1966, UNTS, Vol. 993, s. 3; wszedł w życie 3 stycznia 1976 r., w stosunku do Polski – 18 czerwca 1977 r.

¹⁰ International Covenant on Civil and Political Rights, Nowy Jork 16.12.1966, UNTS, Vol. 999, s. 171; wszedł w życie 23 marca 1976 r., w stosunku do Polski – 18 czerwca 1977 r.

zobowiązanie minimalne, które w przeciwieństwie do prawa realizowanego progresywnie (art. 2 ust. 2 MPPGSiK), musi być zagwarantowane natychmiastowo. Według Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (KPGSiK) państwa powinny zapewnić co najmniej minimalny niezbędny poziom realizacji praw zagwarantowanych w MPPGSiK (np. ludność powinna mieć zagwarantowany dostęp do podstawowych artykułów żywnościowych). Ocena, czy państwo spełniło swoje minimalne podstawowe zobowiązania musi również uwzględniać ograniczenia zasobów obowiązujące w danym kraju. Postanowienie art. 2 ust. 1 MPPGSiK zobowiązuje państwa do podjęcia niezbędnych kroków, wykorzystując maksymalnie dostępne zasoby. Aby państwu można było przypisać brak realizacji swoich minimalnych podstawowych zobowiązań na skutek braku dostępnych zasobów, należy wykazać, że dołożono wszelkich starań, aby wykorzystać wszystkie zasoby będące w jego dyspozycji w celu wykonania w pierwszej kolejności tych minimalnych zobowiązań¹¹.

Według KPGSiK: „prawo do odpowiedniej żywności [przyp. aut. – drugiej generacji] realizowane jest wtedy, gdy każdy mężczyzna, kobieta i dziecko, sam lub wspólnie z innymi, ma fizyczny i ekonomiczny dostęp w każdym czasie do odpowiedniego pożywienia lub sposobów jego dostarczenia; prawo do odpowiedniej żywności nie powinno być interpretowane w wąskim lub ograniczonym sensie zrównującym je z minimalną ilością kalorii, protein i innych szczególnych składników odżywczych; prawo do odpowiedniej żywności powinno być realizowane progresywnie, jednak na państwach ciąży podstawowy obowiązek podjęcia koniecznych działań celem ograniczenia głodu”¹². Jak podkreślał Specjalny Sprawozdawca ONZ do spraw prawa żywności, „prawo do odpowiedniej żywności jest to prawo do stałego, trwałego i swobodnego dostępu, bezpośrednio lub pośrednio poprzez środki pomocowe, do ilościowo i jakościowo odpowiedniej i wystarczającej żywności odpowiadającej tradycji i kulturze, do których konsument przynależy i która zapewnia fizyczne i psychiczne, indywidualne i zbiorowe zabezpieczenie godnego życia bez strachu”¹³. Z powyższego wynika, że w zakresie zobowiązania podstawowego prawo drugiej generacji obejmuje tzw. prawo do wolności od głodu¹⁴. Nie oznacza jednak

¹¹ General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), doc. E/1991/23, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (dostęp: 14.04.2024 r.); zob. T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 24.

¹² CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (dostęp: 14.04.2024 r.), pkt 6.

¹³ Za: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 496.

¹⁴ O. Śniadach, *Czy potrzebujemy...*, s. 280.

wyłącznie prawa do bycia nakarmionym (*right to be fed*), ponieważ żywność musi być tu odpowiednia i bezpieczna w rozumieniu MPPGSiK¹⁵.

Prawo do odpowiedniej żywności w zakresie wykraczającym poza zobowiązanie podstawowe zostało zdefiniowane przez KPGSiK za pomocą następujących dwóch komponentów: 1) osiągalności żywności w ilości i jakości odpowiedniej dla indywidualnych potrzeb dietetycznych, wolnej od szkodliwych substancji i akceptowanej w danej kulturze (*availability of food*) oraz 2) ciągłego dostępu do takiej żywności bez szkody dla realizacji innych praw (*accessibility of food*). Potrzeby dietetyczne zaspokajane są wtedy, gdy jednostka korzysta z różnorodnych składników odżywczych koniecznych dla rozwoju fizycznego i psychicznego. Osiągalność żywności (*availability*) dotyczy możliwości samodzielnego wyżywienia dzięki ziemi rolnej lub z innych naturalnych źródeł albo dzięki dobrze funkcjonującym systemom dystrybucji, przetwarzania i sprzedaży, które pozwalają na transport żywności z miejsca produkcji do miejsc podaży. Dostępność (*accessibility*) pojmowana jest natomiast w sensie ekonomicznym i fizycznym. W tym pierwszym oznacza wystarczające środki finansowe w ramach gospodarstw domowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb żywnościowych. Fizyczna dostępność oznacza natomiast, że żywność powinna być rzeczywiście osiągalna dla każdego¹⁶.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że treść i zakres prawa do żywności pierwszej generacji mieści się poza granicami wyznaczonymi prawem drugiej generacji, w tym zobowiązaniem podstawowym. Inaczej mówiąc, obejmuje stadia, których nie można już zakwalifikować jako odczucie głodu, lecz jako bezpośrednie zagrożenie życia. Tym samym obywatelskie prawo do żywności wchodzi w skład gwarantowanego w ramach praw pierwszej generacji prawa do życia. Potwierdził to Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Centre of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* (17.07.2014 r.), podnosząc, że art. 2 EKPC dotyczy nie tylko sytuacji powstrzymania się od świadomego i bezprawnego pozbawiania życia, ale także zobowiązuje do podjęcia przez państwo odpowiednich kroków celem zachowania życia osób znajdujących się w granicach jego jurysdykcji. Pozytywne obowiązki wynikające z art. 2 EKPC mają zastosowanie w kontekście każdego działania, publicznego lub niepublicznego, w którym może być zagrożone prawo do życia. Państwa są chociażby zobowiązane do ustanowienia przepisów obligujących szpitale do przyjęcia odpowiednich środków w celu ochrony życia

¹⁵ S. Söllner, *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, "Max Planck Yearbook of United Nations Law" 2007, Vol. 11. s. 403; T. Srogosz, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022, s. 13–35.

¹⁶ CESCR General Comment No. 12..., pkt 7–13.

pacjentów, w szczególności w sytuacji, w której zdolność pacjenta do samodzielnej opieki, w tym wyżywienia, jest ograniczona¹⁷.

Konkludując, można stwierdzić, że prawo do żywności, jako „podzielone” między prawami humanitarnymi, prawem obywatelskim (pierwszej generacji), zobowiązaniem podstawowym w ramach prawa społeczno-gospodarczego (drugiej generacji) oraz prawem społeczno-gospodarczym, obejmuje odpowiednio: 1) prawa jeńców i ludności cywilnej do wyżywienia w czasie konfliktów zbrojnych; 2) prawo do zachowania życia dzięki obowiązkowi państwa do zapewnienia źródeł żywności dostarczających wyżywienia co najmniej w minimalnym zakresie (prawo do wolności od śmierci głodowej); 3) prawo do wolności od głodu oraz 4) prawo do odpowiedniej żywności, czyli żywności w ilości i jakości odpowiedniej dla indywidualnych potrzeb dietetycznych, wolnej od szkodliwych substancji i akceptowanej w danej kulturze, z zapewnionym ciągłym dostępem do takiej żywności bez szkody dla realizacji innych praw¹⁸. Należy przy tym pamiętać, że w każdym z powyższych komponentów prawa do żywności nie ma miejsca na żywność szkodliwą dla zdrowia człowieka. W konsekwencji każdy z nich należy wiązać z prawem do bezpiecznej żywności, nawet w warunkach konfliktu zbrojnego lub bezpośredniego zagrożenia życia¹⁹.

Prawo do żywności w konstytucjach wybranych państw. W 2024 r. MPPGSiK ratyfikowało 171 państw. Niezależnie od tego, w jaki sposób prawo konstytucyjne reguluje kwestię skutku prawa międzynarodowego w krajowych porządkach prawnych, można powiedzieć, że w znacznej większości państw treść prawa do żywności wynika z zobowiązań międzynarodowych. Biorąc to pod uwagę, można zastanawiać się nad tym, czy potwierdzenie tegoż prawa w ustawie zasadniczej może mieć istotne znaczenie i czy w ogóle jest potrzebne. Autor tegoż artykułu stoi na stanowisku, że taki zabieg legislacyjny ustrojodawcy nie jest niezbędny, aczkolwiek ze wszech miar pożądany. Po pierwsze, konstytucja stanowi istotne źródło informacji o prawach obywateli, a zatem potwierdzenie w niej określonego prawa wzmacnia jego oddziaływanie w porządku krajowym. Powyższa zależność widoczna jest chociażby na gruncie prawa polskiego, gdzie prawo do żywności traktowane jest przez naukę i praktykę raczej po macoszemu. Po drugie, konstytucja państwowa jest nadrzędnym aktem prawnym bezpośrednio stosowanym, a więc zawarcie prawa do żywności w ustawie zasadniczej niewątpliwie wzmocniłoby podstawę prawną roszczeń bez konieczności, niewątpliwie karkołomnego dla sądu krajowego, konstruowania prawa do żywności na podstawie regulacji międzynarodowoprawnych.

¹⁷ Skarga nr 47848/08, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577> (dostęp: 15.04.2024 r.).

¹⁸ T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 1–37.

¹⁹ T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 31–32.

Brak odwołania do prawa do żywności, czy też nawet samej żywności lub wyżywienia, w Konstytucji RP daje asumpt do przyjrzenia się zagranicznym rozwiązaniom konstytucyjnym. Okazuje się, że prawo do żywności ujęte zostało na świecie *explicite* w dwudziestu trzech konstytucjach krajowych jako prawo odrębne, w tym w dziesięciu jako prawo przysługujące poszczególnym kategoriom jednostek²⁰. Pięć państw uznało prawo do żywności w ramach innego prawa, w szczególności prawa do odpowiedniego standardu życia²¹. Trzydzieści trzy państwa *implicite* uznały prawo do żywności przez powyżej wskazane konstytucyjne prawo do odpowiedniego standardu życia²². Warto w tym miejscu przybliżyć niektóre regulacje konstytucyjne, poczynając od tych, które *explicite* odwołują się do prawa do żywności.

W art. 6 Konstytucji Brazylii uznano „wyżywienie” za „prawo socjalne”²³. Jest to oczywiście skrót myślowy, pod którym kryje się społeczno-gospodarcze prawo do żywności. Takie prawo jako „prawo do odpowiedniej żywności” zostało określone w art. 27 Konstytucji Republiki Południowej Afryki²⁴. W art. 47 Konstytucji Demokratycznej Republiki Konga mowa jest natomiast o „prawie do zdrowych i bezpiecznych dostaw żywności”²⁵. W art. 77 Konstytucji Kuby zagwarantowano „prawo do zdrowej i odpowiedniej diety”²⁶, natomiast w Konstytucji Meksyku znalazło się stwierdzenie o prawie każdej jednostki do „odżywczego, wystarczającego i dobrej jakości pożywienia” (art. 4)²⁷. Bardziej rozwiniętym unormowaniem w tym zakresie okazuje się art. 16 Konstytucji Boliwii, w którym potwierdzono „prawo do wody i żywności”, z tym że „państwo ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe poprzez zdrową, odpowiednią i wystarczającą żywność dla całej populacji”²⁸.

²⁰ Zob. konstytucje: Brazylii (art. 6, art. 227 – dotyczy dzieci), Boliwii (art. 16), Ekwadoru (art. 13), Gujany (art. 40), Kenii (art. 43), Republiki Południowej Afryki (art. 27 ust. 1, art. 27 ust. 1 lit. c dotyczy dzieci), Konga (art. 47), Nepalu (art. 18 – prawo do suwerenności żywnościowej), Nikaragui (art. 63 – prawo do wolności od głodu), Kolumbii (art. 44 – dotyczy dzieci), Gwatemali (art. 51 – dotyczy dzieci), Hondurasu (art. 123 – dotyczy dzieci), Meksyku (art. 4 – dotyczy dzieci), Paragwaju (art. 54 – dotyczy dzieci), Kostaryki (art. 82 – dotyczy dzieci rdzennych).

²¹ Zob. konstytucje: Białorusi (art. 21), Mołdawii (art. 47), Ukrainy (art. 48).

²² Zob. konstytucje np.: Armenii (art. 34), Boliwii (art. 158), Republiki Czeskiej (art. 30), Rumunii (art. 47), Turcji (art. 61), Niemiec (art. 1, 20, 28), Niderlandów (art. 20), Belgii (art. 23), Finlandii (art. 19); por. T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 34–35.

²³ https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017 (dostęp: 15.04.2024 r.).

²⁴ <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf> (dostęp: 16.04.2024 r.).

²⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Democratic_Republic_of_the_Congo_2011 (dostęp: 16.04.2024 r.).

²⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019 (dostęp: 17.04.2024 r.).

²⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015 (dostęp: 17.04.2024 r.).

²⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Bolivia_2009 (dostęp: 15.04.2024 r.).

Jeszcze bardziej rozbudowana regulacja znalazła się w art. 13 Konstytucji Ekwadoru, zgodnie z którym: „jednostki i wspólnoty mają prawo do bezpiecznego i stałego dostępu do zdrowej, wystarczającej i odżywczej żywności, najlepiej produkowanej lokalnie i zgodnie z ich różnorodną tożsamością i tradycjami kulturowymi; Ekwador będzie wspierać suwerenność żywnościową”²⁹. W art. 43 Konstytucji Kenii potwierdzono natomiast prawo do wolności od głodu oraz prawo do odpowiedniego pożywienia o akceptowalnej jakości³⁰. Prawo do ochrony przed głodem zostało także uznane w art. 63 Konstytucji Nikaragui³¹. Ciekawe rozwiązanie, nawiązujące do obywatelskiego prawa do żywności, zaproponowano w art. 36 Konstytucji Nepalu. Poza potwierdzeniem prawa do żywności, w nepalskiej ustawie zasadniczej zagwarantowano: „prawo każdego obywatela do ochrony ze strony państwa w sytuacji zagrożenia życia z powodu niedoboru żywności”. Poza tym przewidziano także prawo każdego obywatela do suwerenności żywnościowej³². O obowiązkach państwa w zakresie zapewnienia odpowiedniej żywności stanowi także art. 118 Konstytucji Panamy, w którym prawo do żywności połączono z prawem do czystego środowiska – „państwo ma zasadniczy obowiązek zapewnić swojej ludności życie w zdrowym środowisku, wolnym od zanieczyszczeń, w którym powietrze, woda i żywność odpowiadają wymaganiom prawidłowego rozwoju życia ludzkiego”. W art. 110 mowa jest z kolei o konieczności „ustanowienia krajowej polityki żywności i żywienia, zapewniającej optymalne warunki żywienia całej populacji, poprzez promowanie dostępności, spożycia i korzyści biologicznych odpowiedniej żywności”³³.

Natomiast w Konstytucji Białorusi „prawo do odpowiedniej żywności” zostało uznane w ramach szerszej rozumianego prawa do „godnego standardu życia” (art. 21)³⁴. Podobne regulacje zostały przewidziane w konstytucjach Mołdawii (art. 47)³⁵ oraz Ukrainy (art. 48)³⁶.

W wielu państwach zdecydowano się na wyodrębnienie, w ramach prawa do żywności lub jako prawa samodzielnego, prawa dzieci lub osób starszych do odpowiedniego wyżywienia (pożywienia). Przykładowo w Konstytucji Brazylii zostało ono potraktowane oddzielnie od prawa potwierdzonego w art. 6. Odpowiada mu

²⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³¹ https://www.constituteproject.org/constitution/Nicaragua_2014 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³² https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov._npDate-72_11_16.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

³³ https://www.constituteproject.org/constitution/Panama_2004 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁴ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/blr117277E.pdf> (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Moldova_2016 (dostęp: 16.04.2024 r.).

³⁶ https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/the_constitution_of_ukraine.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

obowiązek rodziny, społeczności i państwa do zapewnienia dzieciom i młodzieży pożywienia „z absolutnym pierwszeństwem”. Podobne rozwiązanie znalazło się w Konstytucji Kolumbii, w której z kolei nie potwierdzono prawa do żywności wszystkich jednostek. W art. 44 wśród „podstawowych praw dziecka” wymieniono „zbilansowaną dietę”³⁷. W Konstytucji Gwatemali uznano natomiast prawo dzieci do żywności łącznie z prawem osób starszych (art. 51). Nie potwierdzono natomiast prawa przysługującego wszystkim jednostkom w tym zakresie, ograniczając się do stwierdzenia, że „odmowa dostarczania żywności w formie przewidzianej przez prawo jest karana” (art. 55). Z powyższym postanowieniem korespondują obowiązki państwa w postaci kontroli jakości żywności (art. 96 i 99)³⁸. W Hondurasie prawo dzieci do żywności zostało z kolei połączone z prawem przysługującym matkom (art. 123). I tutaj nie znalazło się ogólne odwołanie do prawa do żywności³⁹. W Meksyku prawo dzieci do „zaspokojenia swoich potrzeb żywieniowych, zdrowotnych, edukacyjnych i rekreacyjnych, niezbędnych do ich prawidłowego rozwoju” znalazło się natomiast w tym samym artykule co ogólne prawo do żywności (art. 4). W Konstytucji Paragwaju prawo dzieci do żywności zostało skorelowane z obowiązkiem rodziców do dostarczania pożywienia. Zgodnie z art. 53: „rodzice mają prawo i obowiązek pomagać, karmić, wychowywać i zapewniać schronienie swoim małoletnim dzieciom; prawo będzie ich karać w przypadku niewypełnienia obowiązków zapewnienia żywności”. Podobnie uregulowano kwestię prawa osób starszych do żywności: „rodzina, społeczeństwo i władze publiczne będą promować ich dobrobyt poprzez usługi społeczne, które zmierzają do zaspokojenia ich potrzeb w zakresie żywności, zdrowia, mieszkania, kultury i wypoczynku” (art. 57). W Konstytucji Kostaryki znalazło się natomiast oryginalne rozwiązanie zobowiązujące państwo do dostarczania żywności dzieciom rdzennym (art. 82). Jest to przy tym jedyne postanowienie dotyczące żywności i wyżywienia w kostarykańskiej ustawie zasadniczej⁴⁰.

W Konstytucji RP nie ma potwierdzenia prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do żywności, dlatego że pierwowzorem rozdziału II ustawy zasadniczej („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) były EKPC oraz MPPOiP, a nie MPPGSiK⁴¹. Można *implicite* doszukać się prawa do odpowiedniej żywności w oparciu o art. 68 (prawo do ochrony zdrowia) oraz art. 76 (obowiązek władz publicznych w zakresie ochrony konsumentów przed działaniami zagrażają-

³⁷ https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Guatemala_1993 (dostęp: 17.04.2024 r.).

³⁹ https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013 (dostęp: 17.04.2024 r.).

⁴⁰ https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011 (dostęp: 17.04.2024 r.).

⁴¹ E. Łętowska, *O znaczeniu praw człowieka dla polskiego systemu prawa*, (w:) T. Jasudowicz (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów*, Toruń 1996, s. 119.

cymi ich zdrowiu i bezpieczeństwu)⁴². Jednakże nie ulega wątpliwości, że taka interpretacja może być trudna do obrony, ponieważ nie znajduje uzasadnienia w praktyce, w tym orzecznictwie sądów i organów administracji publicznej. W szczególności na temat prawa do żywności nie wypowiedział się ani Sąd Najwyższy, ani Trybunał Konstytucyjny.

Prawa do żywności nie potwierdza również ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁴³. Nie czyni tego też rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁴⁴. O prawie do żywności nie stanowią również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁵, Traktat o Unii Europejskiej⁴⁶ oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁷.

Biorąc pod uwagę, że prawo do żywności nie zostało literalnie zagwarantowane w Konstytucji RP ani w prawie unijnym, należy poszukiwać innej drogi prowadzącej do uznania tego prawa w polskim porządku prawnym. Skoro jednak źródłem prawa nie jest akt prawny, lecz godność człowieka, to nie chodzi tu o ustanowienie prawa, lecz jego potwierdzenie i ustalenie jego treści w polskim porządku prawnym. Jedynym rozwiązaniem pozostaje stosowanie norm prawa międzynarodowego publicznego, a co za tym idzie, ich wykładni uwzględniającej komentarz ogólny nr 12 KPGSiK. Interpretacja organów międzynarodowych nie jest wprawdzie wiążąca, jednak z uwagi na brak odpowiedniej interpretacji polskich organów państwowych nie pozostaje nic innego, jak respektowanie norm prawa międzynarodowego zgodnie z oficjalną wykładnią KPGSiK.

Podstawę do stosowania norm prawa międzynarodowego regulujących prawo do żywności stanowią art. 9, 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy powołać się na konstytucyjną zasadę poszanowania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), zgodnie z którą „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Jest to norma programowa wyrażająca przychyłność polskiego prawa względem prawa międzynarodowego i stanowiąca podstawę do bezpośredniego stosowania norm tego systemu

⁴² T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 32–33.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448.

⁴⁴ Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1.

⁴⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 393).

⁴⁶ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 13).

⁴⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 47).

w polskim porządku prawnym⁴⁸. Takie bezpośrednie stosowanie dotyczy „prawa międzynarodowego”, a zatem obejmuje wszystkie źródła prawa narodów (*hard law*), którymi Polska jest związana. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, stwierdził, że: „Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską; realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – również podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań”⁴⁹. W konsekwencji poza zewnętrznym aspektem związania normami prawa międzynarodowego należy wyodrębnić także aspekt wewnętrzny sprowadzający się do obowiązku respektowania i stosowania tychże norm przez organy państwa na poziomie prawa krajowego. W świetle Konstytucji RP normy prawnomiędzynarodowe są wprowadzane do krajowego porządku prawnego w oparciu o metodę recepcyjną, zgodnie z którą treść norm staje się integralną częścią tegoż porządku⁵⁰. Przepis art. 9 Konstytucji RP został rozwinięty w stosunku do umów międzynarodowych w artykułach od 89 do 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w stosunku do uchwał organów organizacji ponadnarodowej („prawa stanowionego” przez tę organizację) w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Polska ustawa zasadnicza milczy natomiast na temat pozostałych źródeł prawa międzynarodowego (zwyczaju międzynarodowego, pozostałych uchwał organów organizacji międzynarodowych i aktów jednostronnych państwa). Dlatego dla tych źródeł podstawą ich bezpośredniego stosowania w prawie polskim pozostaje wyłącznie art. 9 Konstytucji RP.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, norma prawa międzynarodowego potwierdzająca prawo do żywności została zawarta w art. 11 ust. 1 MPPGSiK. Jej bezpośrednie stosowanie, o czym będzie mowa poniżej, wynika z art. 9, 87, 89, 91 ust. 1 i 2 oraz art. 241 Konstytucji RP. Powstaje pytanie, czy prawo do żywności nie zostało potwierdzone w ramach pozostałych nieumownych źródeł prawa międzynarodowego publicznego.

W pierwszej kolejności należy z pewnością wykluczyć wiążące i prawotwórcze uchwały organów organizacji międzynarodowych oraz akty jednostronne państwa. Żadne z nich nie zawierają odwołań do prawa do żywności. W szczególności ko-

⁴⁸ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019, s. 82.

⁴⁹ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050770680/T/D20050680TK.pdf> (dostęp: 19.04.2024 r.).

⁵⁰ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 52.

mentarze KPGSiK nie mają waloru normatywnego i należy je traktować jako niewiążące uchwały organu międzynarodowego.

W drugiej kolejności należy rozważyć ewentualny zwyczajowy charakter prawa do żywności. Można co najwyżej stwierdzić, że zwyczaj może być podstawą normatywną prawa do żywności w zakresie międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa obywatelskiego związanego z prawem do życia. Rozwój zwyczaju dotyczącego prawa do odpowiedniej żywności (prawa drugiej generacji) odbywa się natomiast z trudem ze względu na sprzeciw Stanów Zjednoczonych posiadających status *persistent objector* w sprawie prawa do wolności od głodu. Uwaga ta nie obejmuje jednak obywatelskiego prawa do żywności⁵¹. Za odosobnione należy z kolei uznać stanowisko, zgodnie z którym prawo do żywności powinno się traktować całościowo, jako zwyczajowe prawo drugiej generacji⁵². Chybione są także propozycje traktowania prawa do żywności (niezależnie od podziału na generacje praw człowieka) jako zwyczajowej normy peremptoryjnej⁵³. Udowodnienie *usus* i *opinio iuris* nie należy natomiast do trudnych zadań w zakresie wspomnianego prawa humanitarnego i prawa obywatelskiego. Potwierdzają je nie tylko dokumenty międzynarodowe, w tym umowy międzynarodowe, lecz także bogate orzecznictwo sądów międzynarodowych⁵⁴.

Jak wskazano wcześniej, podstawowym postanowieniem, które określa prawo do żywności, jest art. 11 ust. 1 MPPGSiK. Umowa została otwarta do podpisu w dniu 19 grudnia 1966 r. i weszła w życie w porządku międzynarodowoprawnym w dniu 3 stycznia 1967 r. Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ratyfikowała MPPGSiK w dniu 3 marca 1977 r. i tym samym wszedł on w życie w stosunku do PRL w dniu 18 czerwca 1977 r. Akt ratyfikacji został ogłoszony w krajowym

⁵¹ S. Narula, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, "Columbia Journal of Transnational Law" 2006, Vol. 44, s. 771–775.

⁵² Y. Chen, *The Right to Food*, "European Journal of Law Reform" 2010, Vol. 12, s. 171–182.

⁵³ A.P. III Kearns, *The Right to Food Exists via Customary International Law*, "Suffolk Transnational Law Review" 1998, Vol. 22, s. 223–257.

⁵⁴ Zob. T. Srogosz, *Międzynarodowe...*, s. 139; Centre of Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania (17.07.2014), skarga nr 47848/08, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577> (dostęp: 23.04.2024 r.); Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf (dostęp: 23.04.2024 r.); L.C.B. v. the United Kingdom, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58176> (dostęp: 23.04.2024 r.); Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria (155/96), <http://www.achpr.org/communications/decision/155.96/> (dostęp: 23.04.2024 r.); The Prosecutor versus Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Judgement, 2.09.1998, pkt 506, <http://unictr.irmct.org/en/cases/ictr-96-4> (dostęp: 23.04.2024 r.).

porządku prawnym w dniu 29 grudnia 1977 r.⁵⁵. W dobie obowiązywania Konstytucji PRL⁵⁶ oraz Małej Konstytucji⁵⁷ kwestia stosunku prawa międzynarodowego do prawa polskiego pozostawała przedmiotem kontrowersji. Dlatego też trudno było jednoznacznie, w oparciu o regulacje konstytucyjne, określić miejsce MPPGSiK w polskim systemie prawa. Wprawdzie biorący udział w pracach ONZ nad Paktami Praw Człowieka Z. Resich pisał, że „z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw zostaną inkorporowane w nasz wewnętrzny system prawny”, to już dalej powątpiewał w przejrzystość tej inkorporacji: „czy niektóre postanowienia mogą być przez nasze organy orzekające stosowane bezpośrednio (*self-executing*), a jeśli tak, to jaki jest wzajemny stosunek postanowień Paktów do naszych wewnętrznych aktów ustawodawczych regulujących tę samą materię; jest to problem wysoce kontrowersyjny, wymagający ustosunkowania się do niego naszych konstytucjonalistów”⁵⁸. Sytuację związaną z niepewnością statusu MPPGSiK w polskim prawie rozwiązała Konstytucja RP, a konkretnie jej postanowienia zawarte w art. 87, 89, 91 ust. 1 i 2 oraz art. 241 ust. 1. Ich interpretację w stosunku do MPPGSiK należy zacząć od art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że umowy ratyfikowane przed wejściem w życie Konstytucji i ogłoszone w Dzienniku Ustaw posiadają w świetle nowych przepisów konstytucyjnych status umów ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, do których stosuje się art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczy ona kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (m.in. praw człowieka). Powstaje pytanie, czy MPPGSiK należał w dniu wejścia w życie Konstytucji RP do takich umów międzynarodowych. Wątpliwości powstają w związku ze sformułowaniem art. 89 ust. 1 pkt 2 wskazującym kategorię spraw, które decydują o konieczności uzyskania zgody na ratyfikację w formie ustawy. Mowa jest w nim o „wolnościach, prawach lub obowiązkach obywatelskich określonych w Konstytucji”. Problem sprowadza się do tego, że prawa potwierdzone w MPPGSiK nie należą do praw obywatelskich. Poza tym większość z nich, w tym prawo do odpowiedniej żywności, nie została „określona w Konstytucji”, co wynika z tego, że polska ustawa zasadnicza wzorowała się w tym zakresie na europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i MPPOiP. Jednakże, jak słusznie wskazuje

⁵⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

⁵⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

⁵⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

⁵⁸ Z. Resich, *Pakty Praw Człowieka i ich ratyfikacja*, „Palestra” 1977, nr 5(233), s. 21.

J. Tuleja: „materia umowy międzynarodowej, która przesądza o włączeniu organów władzy ustawodawczej w tryb ratyfikacyjny, jest zróżnicowana i w znacznym stopniu ukształtowana za pomocą pojęć nieostrych; nominalnie katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 ma formułę zamkniętą, niemniej sposób ujęcia jego treści otwiera go na interpretację i może budzić spory (...); w razie wątpliwości należy przyjąć domniemanie na rzecz obowiązku uzyskania zgody na ratyfikację w postaci stosownej ustawy (...); decyduje o tym przede wszystkim moc prawna ratyfikowanej umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa, ranga problematyki, która jest przedmiotem jej regulacji, oraz jej potencjalny wpływ na wolności i prawa jednostki”⁵⁹. Tym samym, przyjmując rozszerzającą wykładnię art. 89 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji RP, należy uznać, że ze względu na doniosłość MPPGSiK jako podstawowego dokumentu międzynarodowego regulującego prawa człowieka, trzeba go zaliczyć do umów, o których mowa w art. 241 ust. 1 Konstytucji RP. Poza tym nie do końca wiadomo, czy określenie „prawa obywatelskie” znajdujące się w art. 89 ust. 1 pkt Konstytucji RP dotyczy wyłącznie praw pierwszej generacji. Może tu chodzić o prawa przysługujące obywatelom niezależnie od ich miejsca w generacyjnym podziale praw człowieka, w szczególności biorąc pod uwagę to, że w Konstytucji RP nie ma mowy o „prawach obywatelskich”, lecz o „prawach osobistych”⁶⁰. W rezultacie pojęciem tym mogą być objęte też prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, które zostały uwzględnione w Konstytucji RP (art. 64–76), a tym samym MPPGSiK, który je potwierdza, zalicza się, w rozumieniu art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, do umów dotyczących spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

Z powyższego wynika, że do MPPGSiK stosuje się art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana (...)”. Co więcej na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP „ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Powołane postanowienia można odnieść do art. 11 ust. 1 MPPGSiK, w którym zostało potwierdzone „prawo do odpowiedniego poziomu życia (...) włączając w to odpowiednią żywność”. Norma prawna wynikająca z tego przepisu należy zatem do polskiego systemu prawnego, plasując się między normami konstytucyjnymi a tymi, które wynikają z ustawodawstwa zwykłego. W związku z tym

⁵⁹ P. Radziewicz, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 89.

⁶⁰ Por. M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2014, komentarz do art. 89.

powszechnie obowiązuje i może być bezpośrednio stosowana przez polskie organy państwowe w stosunku do osób znajdujących się pod ich jurysdykcją⁶¹.

* * *

Należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że źródłem prawa do żywności jest godność człowieka. Nie wynika ono zatem z uznaniowej decyzji ustrojodawcy o ustanowieniu prawa w konstytucji lub innym akcie normatywnym. Przysługuje niezależnie od norm prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego. Takowe wpływają jednak niewątpliwie na rozwój praktyki, w tym orzecznictwa, w odniesieniu do treści prawa. Determinują również możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń na poziomie prawa krajowego poprzez możliwość bezpośredniego powoływania się na normę prawną, chociażby dzięki bezpośredniemu stosowaniu konstytucji⁶². W przypadku prawa do odpowiedniej żywności przeciwnicy takiego sposobu myślenia mogą zarzucić, że w przeciwieństwie do prawa pierwszej generacji prawo drugiej generacji nie nadaje się do bezpośredniego i skutecznego dochodzenia roszczeń, dlatego że jego realizacja zależy od czynników ekonomicznych i kulturowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że ten zarzut nie dotyczy zobowiązania podstawowego. Poza tym, jak słusznie podnosi się w literaturze, prawa społeczne, gospodarcze i kulturowe wymagają przyjęcia krajowych aktów prawnych implementujących te prawa⁶³. Takie krajowe akty prawne z powodzeniem mogą stanowić podstawę dochodzenia roszczeń indywidualnych w przeciwieństwie do postanowień międzynarodowoprawnych, które nie są dostosowane do rodzimych warunków wynikających z sytuacji społeczno-gospodarczej. Stanowią przy tym istotną deklarację ustrojodawcy, która sygnalizuje respektowanie prawa do żywności na poziomie państwowym i jednocześnie zobowiązuje władze publiczne do zapewnienia prawa do żywności w określonym zakresie, uwzględniającym poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przykładem takiej implementacji prawa do żywności do krajowego porządku prawnego są przybliżone w niniejszym artykule regulacje konstytucyjne państw, które zdecydowały się na podniesienie prawa do żywności do rangi prawa zagwarantowanego konstytucyjnie (zob. np. konstytucje Brazylii, Panamy, Ekwadoru, Kenii, Nepalu). Przegląd tych regulacji prowadzi do wniosku, że na poziomie prawa krajowego prawo do żywności jest kształtowane w różny sposób, poczynając od ogólnego uznania prawa, poprzez wskazanie obowiązków państwa związanych

⁶¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 553.

⁶² O. Śniadach, *Czy potrzebujemy...*, s. 284.

⁶³ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo...*, s. 369.

z bezpieczeństwem żywnościowym, aż po gwarancje dotyczące poszczególnych grup społecznych (tzw. *vulnerable groups*).

Tymczasem w Polsce Konstytucja RP i ustawy milczą na temat prawa do żywności. W polskiej ustawie zasadniczej uwzględniono natomiast inne prawa drugiej generacji (np. prawo do zdrowia, prawo do nauki, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pracy, czy też prawo do mieszkania). Trudno powiedzieć, z czego taki wybór praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych wynika. Można bronić tezy, że nie ma potrzeby konstytucyjnego uznania prawa do żywności, ponieważ Polska należy do państw rozwiniętych (Północy), w których – w przeciwieństwie do niektórych państw deklarujących w swoich ustawach zasadniczych prawo do żywności – nie ma problemu z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Ale czy na pewno? Według raportu Banków Żywności problem niedożywienia w Polsce istnieje. Co więcej, narastają inne problemy związane z prawem do odpowiedniej żywności, w tym wzrost liczby osób otyłych, czy nierówności w dostępie do żywności⁶⁴. Istotną kwestią w państwach rozwiniętych pozostaje także bezpieczeństwo żywności, które jest gwarantowane w ramach prawa do odpowiedniej („czystej”, „bezpiecznej”) żywności⁶⁵.

Polski obywatel dysponuje w sprawach żywnościowych ograniczonymi instrumentami. Po pierwsze, ma do dyspozycji art. 11 ust. 1 MPPGSiK, który – jak wskazano wcześniej – potwierdza prawo do odpowiedniej żywności w skali globalnej, bez uwzględnienia warunków społeczno-gospodarczych danego państwa. Można wyobrazić sobie rozstrzygnięcie sądu lub innego organu państwowego odwołującego się do tego postanowienia. Jednakże problemem pozostaje jego interpretacja, ograniczona do komentarza nr 12 KPGSiK ONZ. Czy polski sędzia sięgnie tak daleko? Z pewnością nie jest to wykładnia uwzględniająca rodzime problemy związane z bezpieczeństwem żywnościowym i bezpieczeństwem żywności. Nie jest to również narzędzie implementujące prawo drugiej generacji do polskiego porządku prawnego. Brakuje krajowej praktyki, w tym orzecznictwa sądów, rozwijającej treść prawa do odpowiedniej żywności. Takowa z pewnością mogłaby się rozwinąć w ramach działalności Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, gdyby prawo do żywności zostało uwzględnione w Konstytucji RP. Po drugie, polski obywatel ma do dyspozycji art. 38 Konstytucji RP i art. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka (prawo do życia), jednakże należy pamiętać, że przepisy te dotyczą prawa do wolności od śmierci głodowej. Obecnie trudno sobie w Polsce wyobrazić takie roszczenia. Po trzecie, obywatel polski nie może składać skargi indywidualnej

⁶⁴ Zob. *Niedożywienie i głód w Polsce. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2023, <https://api.ngo.pl/media/get/216568>; <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel2.html> (dostęp: 21.04.2024 r.).

⁶⁵ Zob. T. Srogosz, *Globalne zarządzanie...*, s. 13–36.

do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie prawa do odpowiedniej żywności (prawo drugiej generacji). Po czwarte, obywatel polski pozbawiony jest prawa do składania skargi indywidualnej do KPGSiK ONZ, w tym obejmującej prawo do odpowiedniej żywności, w związku z tym, że Polska nie ratyfikowała protokołu fakultatywnego do MPPGSiK⁶⁶. Po piąte, polski obywatel dysponuje wprawdzie narzędziami pozwalającymi na dochodzenie niektórych roszczeń związanych z prawem do żywności, ale nie ulega wątpliwości, że mają one ograniczony zakres przedmiotowy, ponieważ dotyczą praw konsumenta. Nie uwzględniają wszystkich, również hipotetycznych, sytuacji, chociażby związanych z roszczeniem indywidualnym opartym na zarzucie nierównomiernego dostępu do żywności, czy też niedożywienia.

Niniejszy artykuł miał na celu wykazanie niedostatków polskich regulacji konstytucyjnych w zakresie prawa do żywności. Trudno jest przy tym postulować zmianę Konstytucji RP polegającą na uwzględnieniu prawa do odpowiedniej żywności. Jest to niemożliwe, biorąc pod uwagę bieżącą sytuację polityczną. Politycy po prostu zajmują się innymi problemami. Taki scenariusz można zakładać tylko z perspektywy *stricte* naukowej. Ale czy nie warto być idealistą?

REFERENCES

- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2019
- CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May 1999, Doc. E/C.12/1999/5, http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf (dostęp: 14.04.2024 r.)
- Chen Y., *The Right to Food*, "European Journal of Law Reform" 2010, Vol. 12
- Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, Haga, 18.10.1907, International Peace Conference, The Hague, Official Record, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rzym 4.11.1950, ETS No. 5
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004
- General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), doc. E/1991/23, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en (dostęp: 14.04.2024 r.)

⁶⁶ Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights New York, 10 December 2008, UNTS, Vol. 2922, s. 29.

- Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genewa, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 287, <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280158b1a> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Geneva Convention Relative to The Treatment of Prisoners of War, Geneva, 12.08.1949, UNTS, Vol. 75, s. 135, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280159839> (dostęp: 11.04.2024 r.)
- Haczkowska M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2014
- International Covenant on Civil and Political Rights, Nowy Jork 16.12.1966, UNTS, Vol. 999
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York 16.12.1966, UNTS, Vol. 993
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 393)
- Kearns III A.P., *The Right to Food Exists via Customary International Law*, "Suffolk Transnational Law Review" 1998, Vol. 22
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000
- Lankosz K., *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2007
- Łętowska E., *O znaczeniu praw człowieka dla polskiego systemu prawa*, (w:) T. Jasudowicz (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów*, Toruń 1996
- Narula S., *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law*, "Columbia Journal of Transnational Law" 2006, Vol. 44
- Niedożywienie i głód w Polsce. Raport Banków Żywności*, Warszawa 2023, <https://api.ngo.pl/media/get/216568>; <https://raportsdg.stat.gov.pl/2020/cel2.html> (dostęp: 21.04.2024 r.)
- Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights New York, 10 December 2008, UNTS, Vol. 2922
- Radziewicz P., (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2023
- Resich Z., *Pakty Praw Człowieka i ich ratyfikacja*, „Palestra” 1977, nr 5(233)
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1)
- Söllner S., *The "Breakthrough" of the Right to Food: The Meaning of General Comment No 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food*, "Max Planck Yearbook of United Nations Law" 2007, Vol. 11
- Srogosz T., *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne*, Warszawa 2022
- Srogosz T., *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020
- Szkarłat M.A., *Prawo do właściwego wyżywienia jako przykład współzależności praw człowieka*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia. Sectio A” 2014, Vol. XXI, z. 2
- Śniadach O., *Czy potrzebujemy prawa do żywności*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 47)

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C nr 202, z 2016 r., s. 13)

Universal Declaration of Human Rights, rezolucja 217A Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (dostęp: 11.04.2024 r.)

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448)

ISTVÁN TEMESI

Hungarian University of Agriculture and Life Sciences, Hungary

e-mail: temesi.istvan@uni-mate.hu

ORCID: 0000-0002-6686-3007

ÁGOSTON KOROM

Károli Gáspár University of the Reformed Church, Hungary

e-mail: korom.agoston@kre.hu

ORCID: 0009-0005-0121-3432

WHAT ANSWERS CAN BE LEARNED FROM THE JUDGEMENTS IN THE CALI APARTMENTS¹ AND THE VISSER CASES IN RELATION TO THE JUDGEMENT IN THE KOB SIA CASE²?

HOW CAN THE MEMBER STATES' MARGIN OF APPRECIATION CHANGE
IN TERMS OF LAND POLICY?

ABSTRACT Prior to the judgement in the KOB Sia case, the Member States' margin of appreciation in land policy determined by EU law used to be defined by the primary legal provision concerning the free movement of capital, while the autonomy set forth in Article 345 TFEU in terms of the cases related to ownership did not play a significant role. The applicability of the free movement of capital required a cross-border situation, and it was recognised, at least in principle, by the case-law of the Court of Justice of the European Union that the land policy goals, such as the promotion of the creation of small and medium-sized farms and the alleviation of speculative pressure of agricultural land, are in line with the objectives mentioned in the primary law concerning the Common Agricultural Policy (CAP), which focuses on the preservation of the farmers' quality of life. Following the CJEU's judgement in the KOB Sia case, instead of the free movement of capital, the freedom of establishment and the services directive have been applied. Unfortunately, the national regulation at issue implemented direct discrimination on grounds of nationality. Therefore, the dogmatics of the new case-law was not revealed. In any case, the services directive includes no provisions concerning land policy and the relevant case-law gives priority to secondary EU legal acts over the provisions of primary law. Nonetheless, within the scope of the application of the services directive, the case-law recognises also public interest not included in the provisions of the directive. Even though the margin of appreciation in land policy became uncertain as a result of the legal development that arose from the judgement in the KOB Sia case, we are not completely left without clues. We shall juxtapose the judgements within

¹ Court of Justice of the European Union, C-724/18.

² Court of Justice of the European Union, C-206/19.

the scope of application of the primary law and the directive, with particular regard to the requirement of a cross-border situation, the “strictness” of the applied EU control, and the particularities of the assessment of agricultural lands.

KEYWORDS: Member States’ margin of appreciation in land policy, legal development in the KOB Sia case, freedom of establishment and the services directive instead of the free movement of capital, the role of a positive form of integration, requirement of a cross-border situation, applicability of less strict control criteria

SŁOWA KLUCZOWE: margines oceny państw członkowskich w polityce gruntowej, rozwój w sprawie KOB Sia pod kątem prawnym, swoboda przedsiębiorczości i dyrektywa usługowa zamiast swobodnego przepływu kapitału, rola pozytywnej formy integracji, wymóg sytuacji transgranicznej, możliwość zastosowania mniej rygorystycznych kryteriów kontroli

INTRODUCTION

This study examines the Member States’ margin of appreciation in land policy. In the CJEU’s judgement in the KOB Sia case, unlike in the previous case-law, the freedom of establishment and the services directive are applied instead of the free movement of capital.

Unfortunately, the judgement provides no answers regarding how the Member States’ margin of appreciation will change in terms of regulation compared to the previous case-law of the CJEU concerning the free movement of capital, as the national regulation at issue in the KOB Sia case implemented direct discrimination on grounds of nationality and, therefore, it was not examined any further.

In order to get an answer to the question of how the structure of EU control has changed depending on whether the primary legal provisions, such as the free movement of capital, or freedom of establishment and Directive 123/2006 are applied, we have selected and juxtaposed the CJEU judgments most closely related to land policy. In addition to the comparison of the EU control applied in the scope of the directive and of the primary law, we shall also examine issues relevant to the land policy of the Member States, such as whether the requirement of a cross-border element should also be applied to the scope of the directive, and whether land policy can maintain its exceptional position among operations related to immovable property enjoyed within the scope of the primary law, which allowed the application of prior official authorization only in this area within the scope of application of EU law. However, the directive has been taken into account by the case-law only to the extent that the primary legal provisions of the free movement of capital are to be applied instead of the freedom of establishment.

MEMBER STATES' MARGIN OF APPRECIATION IN LAND POLICY PRIOR TO THE KOB SIA CASE

Member States' margin of appreciation in land policy means³ the set of laws of a given Member State that apply to the transfer of ownership and use of agricultural lands and forest property, and, where applicable, agricultural farms, with the exception of municipal and state-owned land, which we do not intend to deal with in this study. First, it should be pointed out that no secondary EU legal act applied to this area. In the case of Member State transactions related to immovable property, the 1988 directive implementing the free movement of capital was applied as a governing EU legal act in the case-law of the CJEU even after its repeal by the Treaty of Amsterdam.⁴

However, the fact that free movement of capital was applied did not mean that immovable property, or even agricultural land, qualified as "capital" in the strict meaning of the word, in the sense that according to EU law, national regulations could only take the interests of capital into account and that no public interest beyond economic interests⁵ could be asserted.

As we will see, according to the case-law of the CJEU, various social public interests can be asserted in the field of immovable property, provided that they are not aimed at asserting economic interests.⁶

According to the settled case-law, the freedom of establishment applied⁷ if economic activities were carried out on a permanent basis in the territory of another Member State. On the other hand, the free movement of capital applies if in the given case, the capital investment function comes to the fore. Such cases can be: cross-border share purchases, or – according to the settled case-law – the purchase of immovable property or agricultural land in another Member State, and – in the Segro case⁸ and in the Commission v. Hungary case⁹ – the free movement of capital applied also in terms of a Hungarian regulation terminating the usufruct rights concerning agricultural lands.

³ J.E. Szilágyi, H. Szinek, *Egyes közép-európai országok nemzeti földjoga, és az Európai Unió sajátosságai*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, 2023, Vol. 4, issue 2, p. 149.

⁴ Court of Justice of the European Union, C-370/05.

⁵ In fact, the restriction of fundamental economic rights based on economic interests is prohibited.

⁶ Court of Justice of the European Union, C-400/08.

⁷ Court of Justice of the European Union, C-400/08.

⁸ Court of Justice of the European Union, C-52/16.

⁹ Court of Justice of the European Union, C-235/17.

As regards both the free movement of capital and the freedom of establishment, within the framework of negative integration, in its settled case-law, the CJEU examines whether the national legislation at issue contains direct or, as we can see in the judgment in the *Segro* case, indirect discriminatory provisions.

If the CJEU finds that the national regulation at issue does contain provisions that implement direct or indirect discrimination against the legal entities of other Member States, the next step is to examine whether the national regulation at issue is aimed at acceptable social or other public interests, or at economic interests prohibited in this context.

In order to maintain negative integration, that is, the internal market, the CJEU applies additional criteria in this regard, which can be interpreted as a mistrust on the part of the “EU legal order” in terms of whether the national regulation at issue is indeed aimed at the goal pursued by the given Member State. Therefore, in addition to the prohibition of direct discrimination, the EU legal order applies additional criteria to “filter out” potentially covertly protectionist measures: the principle of proportionality, in application of which it is to be examined whether the applied national measure exceeds the extent necessary to achieve the given goal and whether the regulation at issue can be considered suitable to achieve that goal, and whether the given regulation can be replaced by other provisions that are less restrictive in terms of the objectives set forth in the founding treaties. In the following part, we shall give examples of judgments related to immovable property and agricultural land in the scope of the freedom of establishment and the free movement of capital.

Among the judgments related to immovable property, we should point out the judgment in the *Konle* case.¹⁰ Instead of agricultural lands, the decision that concerned the Republic of Austria applied to real property: the goal of the national legislature was to preserve a permanent population independent of the tourist sector by introducing a scheme for prior authorization. Incidentally, the CJEU found the objective to be in line with EU law, but assessed the instrument at issue, the prior authorization system, as an excessive restriction.

In the *Festersen and Ospelt* cases, the CJEU specifically examined the Member States’ margin of appreciation in land policy, that is, the compatibility of national laws with EU law, where the national laws made the acquisition of ownership and – secondarily – the use of agricultural land subject to certain conditions. In these judgements, the CJEU found that the concerned scheme of prior authorization is compatible with EU law because agricultural land is considered a special asset, and the land policy objectives of the Member States are also in line with the objectives of the CAP focusing on increasing farmers’ quality of life.

¹⁰ Court of Justice of the European Union, C-302/97.

In the judgment rendered in the *Commission v. Spain* case,¹¹ in the scope of the application of the freedom of establishment – that is, a primary EU legal provision – the CJEU basically applied the same control mechanism as in the field of the free movement of capital.

Even though the judgements in the *Segro*¹² and the *Commission v. Hungary*¹³ cases were decisions concerning agricultural land, they cannot be considered CJEU rulings of land policy nature in a classical sense, that is, they were not determined by the case-law concerning the Member States' margin of appreciation in terms of the regulation of land policy. This argument is supported, *inter alia*, by the fact that in its judgement in the *Segro* case, the CJEU itself found that the Hungarian legislation at issue was not aimed at land policy objectives.¹⁴

As for the Member States' margin of appreciation in land policy: indeed, the CJEU recognized that agricultural land can be considered a special asset and that land policy goals, such as the promotion of the creation of small and medium-sized farms and the alleviation of speculative pressure of agricultural land, are in line with the objectives of the CAP focusing on the preservation of the farmers' quality of life.¹⁵ However, despite this,¹⁶ in the *Festersen and Ospelt* cases, that is, the most important CJEU decisions from the point of view of the Member States' margin of appreciation in land policy leeway, the negative form of integration – the free movement of capital – proved to be stronger than the objective of the CAP focusing on increasing the farmers' quality of life. In this case-law, the CJEU's most important objective proved to be the screening of national measures that are contrary to the internal market. Typically, the case-law under examination did not address the

¹¹ The decision will be discussed in detail below.

¹² Court of Justice of the European Union, C-52/16.

¹³ Court of Justice of the European Union, C-235/17.

¹⁴ Court of Justice of the European Union, C-52/16.

¹⁵ Court of Justice of the European Union, C-452/01.

¹⁶ See the relevant literature: J.E. Szilágyi, H. Szinek, *Egyes közép-európai*; Csák Cs., *The Regulation on Agricultural Land Ownership in Hungary after the Moratorium*, Zbornik Radova 2017; Hornyák Zs., *A mezőgazdasági föld, mint természeti erőforrás. Pro Publico Bono*, Magyar Közigazgatás, 2017, No. 4; M. Kurucz, *Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről*, [in:] J. Szalma (ed.), *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, 2015; J.E. Szilágyi, *Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek szabályozása*, Agrár és környezetjog 2017, Vol. 23, Zs. Hornyák, *Legal frame of agricultural land succession and acquisition by legal persons in Hungary*, Journal of Agricultural Law, 2021, Vol. 16, No. 30; J.E. Szilágyi, *A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló földszerezések*, Miskolci Jogi Szemle, 2017, special edition 12; J.E. Szilágyi, *Conclusions*, Journal of Agricultural and Environmental Law, 2015, I. Olajos, *Földjogi kiskaté-kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből*, Miskolci Jogi szemle, 2017, Vol. 12, special edition 2.

manner in which the goals that also promote the objectives of the CAP should or can be implemented.

In practice, this case-law may make long-term national regulation in the field of land policy rather difficult. The fact that Member States relatively rarely encounter such problems in practice is largely due to the fact that the European Commission does not typically initiate infringement proceedings¹⁷ in this area and individual lawsuits based on EU law are also seldom initiated by farmers in other Member State.

To summarize the case-law of the CJEU prior to the KOB Sia case, we can ascertain that even though the Member States' margin of appreciation in terms of regulation is far from satisfactory, the EU legal order, at least in principle, allows for nation regulation in line with the CAP objectives,¹⁸ and the case-law recognized the specific nature of the area, including the applicability of schemes of prior authorization.

CONCLUSIONS REGARDING THE LEGAL DEVELOPMENT ARISING FROM THE KOB SIA CASE

The judgement rendered in the KOB Sia case¹⁹ shows significant legal development concerning the Member States' margin of appreciation in land policy: in the case of the national legislation at issue concerning the acquisition of ownership of agricultural land,²⁰ in derogation from the decade-long case-law of the CJEU, the freedom of establishment and Directive 132/2006 was applied instead of the primary law on the free movement of capital and the 1988 directive implementing the free movement of capital, which have been treated as governing law in the CJEU's case-law.²¹ As already mentioned, the national measure at issue implemented direct discrimination on grounds of nationality, thus, the judgment reveals nothing regarding the EU control structure applied in the scope of application of the directive. Our starting point is that the judgment remains consistent in that from now on, in the area of land policy, the freedom of establishment will be applied instead of the free movement of capital.

¹⁷ As mentioned above, the judgement in the *Commission v. Hungary* case cannot be considered a decision of land policy nature.

¹⁸ Obviously, provided that the national legislation at issue meets further criteria related to the negative form of integration.

¹⁹ Court of Justice of the European Union, C-206/19.

²⁰ See: Á. Korom, *How the KOB SIA case altered the Member States' margin of appreciation: with particular attention to the judgement's possibly consistent characteristics and the relevant provisions of Directive 123/2006*, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2023, Vol. 18, issue 35.

²¹ Court of Justice of the European Union, C-370/05.

Since the structure of EU control for agricultural land was not revealed in the judgement, we shall juxtapose the CJEU's case-law developed within the scope of the application of the directive and on the basis of primary law. This juxtaposition shall be our point of reference in assessing the extent to which the structure of the EU control exercised on the basis of primary law and within the scope of the application of the directive differs outside the field of land law. We strove to select the most relevant decisions from these judgments.

Among the judgments under examination, we shall juxtapose the aforesaid *Commission v. Kingdom of Spain* judgement, in which the freedom of establishment was applied, and the judgment in the *Visser* case, in which the services directive was applied. Both decisions are related to restrictions concerning retail chains. The judgment in the *Konle* case shall also be compared with the judgment in the *Cali Apartments* case: in the first case, the free movement of capital, while in the second case, the services directive was applied. The key question is whether a scheme of prior authorization can be introduced within the framework of the EU legal order based on the public interest goals of the Member States related to housing and the utilization of immovable property. The third comparison focuses on whether a cross-border element can be required for the applicability of EU law in individual legal disputes, both within the scope of the application of primary law and the directive.

RESTRICTION OF RETAIL CHAINS IN THE VISSER AND THE COMMISSION V. KINGDOM OF SPAIN CASES

In this regard, in the *Commission v. Kingdom of Spain* case,²² the CJEU examined the national regulation at issue based on the primary law, that is, the free movement of capital, while in the judgment in the *Visser* case, the CJEU based its judgement on the freedom of establishment and the services directive. Previously, the judgments of the CJEU concerning land policy were based on the free movement of capital, not the freedom of establishment. The comparison of the two practices can provide a clue as to possible changes in the Member States' margin of appreciation in land policy, as it may reveal the possible differences with regard to the EU control criteria.

In the judgment in the *Commission v. Kingdom of Spain* case,²³ the European Commission essentially grouped its objections to the national regulations at issue around three axes: restrictions on the location and size of large-scale retail establish-

²² Court of Justice of the European Union, C-400/08.

²³ Court of Justice of the European Union, C-400/08.

ments, conditions for obtaining the special retail license required for starting such establishments, and certain aspects of the procedure for issuing such license.

According to the Commission's reasoning, by the national legal regulation, the Spanish state gives preference to economic operators established in Spain, because the owners of small and medium-sized commercial stores are mostly Spanish, while the owners of large-scale retail establishments affected by national legal restrictions are mostly established in other Member States.

According to the interpretation of the CJEU,²⁴ a national regulation that makes the establishment of an undertaking from another Member State conditional on the issuance of prior authorization is considered a restriction of the freedom of establishment, as it may interfere with the exercise of the concerned undertaking's freedom of establishment.

Based on the established case-law, in the absence of discrimination on the grounds of nationality, the freedom of establishment can be limited by referring to non-economic reasons related to public interest, on the condition that the measure is suitable for achieving the desired goal and meets the criteria established by the principle of proportionality, that is, it does not exceed the extent necessary to achieve the goal.²⁵

For several reasons, the CJEU found²⁶ that the regulation at issue is not suitable for justifying the restriction of the freedom of establishment. The Spanish government intended to justify the restriction of the freedom of establishment on the grounds of zoning and environmental protection.²⁷ The CJEU found that such restriction was not justified due to the lack of necessity and sufficient evidence provided by the Spanish government and based on the result of the proportionality analysis.²⁸

On the other hand, in the judgment in *Visser case*,²⁹ the question referred to preliminary ruling was whether it is contrary to the relevant provisions of Directive 2006/123 that the zoning rules of a local government decree prohibit retail trade in goods other than bulky goods in areas outside the centre of a given settlement. The provisions of the zoning plan prohibited the retail trade in goods such as footwear and clothing outside the city centre.

²⁴ Court of Justice of the European Union, C-400/08, paragraphs 58-72.

²⁵ Court of Justice of the European Union, C-260/04, C-96/08.

²⁶ Court of Justice of the European Union, C-400/08, paragraphs 80-86.

²⁷ According to the Spanish government, by restricting the opening of large-scale retail establishments to residential centres and by restricting larger commercial establishments, the regulation can prevent "unnecessary" driving and the resulting road construction and deterioration of the urban environment.

²⁸ Court of Justice of the European Union, C-400/08, paragraphs 83-86.

²⁹ Court of Justice of the European Union, C-31/16.

It is worth examining the most important findings of Advocate General Maciej Szpunar, which we consider most relevant for the purpose of this paper. The Advocate General examined the national regulations at issue based on Article 14 (5) and Article 15 of Directive 2006/123. The purpose of Article 14 of Directive 2006/123 is to provide the “so-called black list” of requirements which Member States can under no circumstances enact. The “black list” seeks to ensure the systematic and swift removal of certain restrictions on the freedom of establishment, regarded by the EU legislature and the case-law of the CJEU as adversely affecting the proper functioning of the internal market.³⁰ The General Advocate’s opinion recalled that, *inter alia*, Article 14 (5) of Directive 2006/123 prohibits making establishment subject to an economic test applied on a case-by-case basis: in this regard, it should be noted that even though the economic element of the national regulation at issue is mentioned in the interpretation of the Advocate General, it does not fall within the scope of this paper, since the economic element does not have an excess weight, nor is it related to the previous cases concerning the freedom of establishment.³¹

The opinion further examined whether the national regulation is compatible with the provisions of Article 15 of the Directive, specifically whether the territorial restriction complies with the provisions of Article 15 (3). Overall, the Advocate General found the national restriction at issue to be compatible with the said provisions: he ruled out the possibility of – direct or indirect – discrimination on the grounds of nationality.³²

In support of the argument that the national regulation at issue is related to public interest, the Advocate General put forward the following: on the one hand, the protection of the urban environment is mentioned as a reason related to public interest in the provisions of the directive.³³ On the other hand, the Advocate General argues that it can be in the interest of a city to maintain and preserve the vitality and original character of its centre, and regulating which shops can be set up there can constitute part of this policy.³⁴ The intention of a city to influence the flow and volume of the traffic inside and outside its territory was also raised as an argument.³⁵ Perhaps the most important argument of the Advocate General in the framework of the negative form of integration is the following: according to these arguments, the national measure at issue is not aimed at an economic interest that

³⁰ Advocate General’s Opinion, C-31/16, paragraph 140.

³¹ *Ibid.* paragraph 141.

³² *Ibid.* paragraphs 143-146.

³³ Article 4(8) of Directive 2006/123.

³⁴ Advocate General’s Opinion, C-31/16, paragraph 147.

³⁵ *Ibid.*

is unacceptable from the point of view of EU law, that is, the purpose and effect of the measure at issue is not the protection of certain retailers against other retailers. Rather, it is more related to urban policy and cultural policy, which the directive also recognizes as being related to the public interest.³⁶

In a footnote, the motion referred to the ruling in the *Commission v. Kingdom of Spain* case,³⁷ pointing out the factual difference that the Spanish law systematically excluded certain types of retail stores. According to the opinion of the Advocate General, the regulations examined in this case do not, in contrast, prevent the opening of retail establishments in the city, since, *inter alia*, there is a sufficient number of affordable business premises available.³⁸

It is especially interesting in comparison to the aforementioned *Commission v. Kingdom of Spain* judgement, that in the same opinion, the Advocate General stressed that shopping centres outside the city centre have a self-reinforcing effect. Once some shops are outside the town centre and inhabitants take their cars there, that location also becomes more attractive to other shops which hitherto settled in the town centre. The only way to avoid the negative consequences of increased traffic and empty inner cities is thus to restrict the possibilities for service providers to settle outside the city centre.³⁹

According to the interpretation of the CJEU, the requirements defined by the national regulations must be evaluated in the light of the requirements defined by Articles 14 and 15 of the Directive.⁴⁰ With regard to Article 14, the CJEU did not “object to the examined national regulation”,⁴¹ which, *inter alia*, prohibits Member States from making the right to service activity subject to a case-by-case examination that assumes the existence of an economic need or a market demand.

Article 15 of Directive 2006/123 sets forth that Member States are to examine whether one or more of the listed requirements apply.⁴² If the answer is affirmative, they must comply with the conditions established by the principles of non-discrimination, necessity and proportionality.⁴³ It is for the acting national court to assess whether the criteria described above apply.⁴⁴

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Advocate General’s Opinion, C-31/16, footnote 135.

³⁸ Advocate General’s Opinion, C-31/16, paragraph 149.

³⁹ Advocate General’s Opinion, C-31/16, paragraph 148.

⁴⁰ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 126.

⁴¹ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraphs 127-128.

⁴² Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 132.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 133.

With regard to the condition of necessity defined in Article 15 (3) of Directive 2006/123, the ban implemented by the national regulations seeks to preserve the viability of the city centre of the settlement in question for zoning purposes, to avoid vacant business premises.⁴⁵ The CJEU agreed⁴⁶ with the opinion of the Advocate General⁴⁷ regarding that – in accordance with the provisions of Directive 2006/23⁴⁸ – the aim of the national measure at issue is to protect the urban environment and, as such, it can be considered a suitable reason to justify the territorial restriction.

LACK OF A CROSS-BORDER ELEMENT

Also, in the judgment in the *Visser* case,⁴⁹ a question referred to preliminary ruling aimed at whether the provisions of Chapter III of Directive 2006/123⁵⁰ should be interpreted as meaning that the said provisions are to be applied also in the absence of a cross-border element.

According to the interpretation of the CJEU, the provisions of Directive 2006/123 either do not refer to a cross-border element, or based on the case-law, they should be interpreted⁵¹ as meaning that the full implementation of the internal market for services requires not only the removal of obstacles that may hinder service providers in another Member State, but also those they may encounter in their own Member State, as those may jeopardize their competitiveness.⁵²

The CJEU found that it must be accepted, contrary to what was argued by the German government, that the scope of that Directive is capable of extending, in certain cases, beyond what is strictly laid down in the provisions of the FEU Treaty relating to the freedom of establishment and the free movement of services, which, however, according to the judgement in the *Rina Services* case,⁵³ is without prejudice to the obligation of the Member States to apply the provisions of the Directive in compliance with the rules of the FEU Treaty.

In accordance with the interpretation of the CJEU, the preparatory works of Directive 2006/123 show that the provisions of Chapter III apply also in purely

⁴⁵ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 134.

⁴⁶ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 135.

⁴⁷ Advocate General's Opinion, C-31/16, paragraph 147.

⁴⁸ Article 4(8) of Directive 2006/123 interpreted in the context of Recital 40 of the Directive.

⁴⁹ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 98.

⁵⁰ In the relevant opinion of Advocate General Maciej Szpunar.

⁵¹ Court of Justice of the European Union, C-340/14.

⁵² Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraphs 99-105.

⁵³ Court of Justice of the European Union, C-593/13.

internal situations. The preparatory works reveal that the amendment proposals aimed at rewording Article 2 (1) of the Directive in such a way that its scope is applied only in cross-border situations were not accepted in the European Parliament.⁵⁴

During the hearing, the Dutch government argued that the legal basis of Directive 2006/123 is Article 53(1) TFEU and Article 62 TFEU, while the CJEU argued, *inter alia*, that in these articles, contrary to Article 49 TFEU and Article 65, no cross-border element is mentioned at all.⁵⁵

As already mentioned, a cross-border element is required as a general rule for the application of the primary legal provisions, that is, the freedom of capital and freedom of establishment. We know of relatively narrow scope of exceptions to this general rule, including that referenced in the judgment in the *Hans Reisch* case.⁵⁶ The judgment concerned the Austrian licencing system for building plots, which lacked a cross-border element. In his related opinion, Advocate General M. L. A. Geelhoed suggested that the CJEU should nonetheless answer the question raised in the proceedings regarding the legal dispute related to the purely internal situation.⁵⁷

Despite the problem of reverse discrimination, it seems that the cross-border element is not necessary if the provisions of Chapter III of Directive 2006/123 apply. That element was a requirement in the vast majority of cases concerning the freedom of establishment and the free movement of capital.

SCHEMES OF PRIOR AUTHORIZATION IN THE CASE OF AGRICULTURAL LAND

As already mentioned, in the judgment in the *Konle* case,⁵⁸ the CJEU examined the compatibility of an Austrian law with primary law, that is, with the free movement of capital. In the interpretation of the CJEU, the scheme of prior authorization introduced by the Republic of Austria can be justified by regional development goals and by the intent to preserve the permanent population in the given area independent of the tourist sector. According to the case-law, such measures are to meet the following conditions: first, that the measures at issue are not applied in a discriminatory manner, and second, the objective pursued by the measure cannot be attained by means of a less restrictive measure.⁵⁹

⁵⁴ Court of Justice of the European Union, C-31/16, paragraph 108.

⁵⁵ *Ibid.* paragraph 109.

⁵⁶ Court of Justice of the European Union, C-515/99.

⁵⁷ Advocate General's Opinion, C-515/99, paragraph 134.

⁵⁸ Court of Justice of the European Union.

⁵⁹ Court of Justice of the European Union, C-302/97, paragraph 40.

According to the interpretation of the CJEU, it is indisputably very difficult for the applicant to prove beyond doubt the future use of the immovable properties at issue. Consequently, the CJEU found that the public administration bodies had too wide a discretion regarding the probative value of the information provided by the applicant.⁶⁰

According to the CJEU's interpretation, the second condition, according to which the national measure at issue meets the conditions imposed by EU law if it cannot be replaced by another less restrictive provision, was not met in the case,⁶¹ because – according to the case-law⁶² – a scheme of prior authorization restricting the free movement of capital can be replaced by a properly applied prior notification system that is suitable for achieving the same objective.⁶³

A procedure simply involving a declaration does not in itself enable the aim pursued by the national legislation. Therefore, the application of a further sanction system may be necessary: for example, an infringement of national legislation on secondary residences may be penalised by a fine, the unlawful use of land may be terminated by compulsory sale or by the reinstatement in the land register of the entries prior to the acquisition of the property.⁶⁴

In the judgment in the Cali Apartments SCI case,⁶⁵ *inter alia*, the CJEU examined whether a national regulation, which requires prior authorization in terms of rental fees is compatible with Article 9 (1) b. and c. of Directive 2006/123 as regards the short-term letting of residential premises in settlements where rental pressure is particularly severe.

As the CJEU recalled, pursuant to Article 9(1) of Directive 2006/123, Member States may make access to a service activity or the exercise thereof subject to an authorisation scheme only if that scheme does not discriminate against the provider in question and is justified by an overriding reason relating to the public interest, and the objective pursued by that scheme cannot be attained by means of a less restrictive measure, in particular, because an *a posteriori* inspection would take place too late to be genuinely effective.⁶⁶ In essence, these criteria are the codification of the case-law developed in the scope of the application of primary law, in respect of which the judgment in the Konle case can be referenced in particular.

⁶⁰ *Ibid.* paragraph 41, apart from that, the Court criticised other factors related to the discrimination on the grounds of nationality.

⁶¹ Court of Justice of the European Union, C-302/97, paragraph 42.

⁶² Court of Justice of the European Union, C-358/93, C-163/94.

⁶³ Court of Justice of the European Union, C-302/97, paragraph 44.

⁶⁴ *Ibid.* paragraphs 46-47.

⁶⁵ Court of Justice of the European Union, C-724/18.

⁶⁶ Court of Justice of the European Union, C-724/18, paragraph 63.

The goal pursued by the regulation, the right to housing, is one of the overriding reasons relating to public interest in the case-law of the CJEU, classified as grounds related to the protection of the urban environment and social policy objectives.⁶⁷ In this context, the CJEU refers to the judgment⁶⁸ in the *Serviatius* case,⁶⁹ in which the CJEU, again, recognized that the pressure on the real estate market can also be considered public interest if the given market is characterized by a housing shortage.⁷⁰

Especially since short-term letting has a significant impact on rents, the regulation at issue is to be considered an overriding public interest without any doubt, and it should also be highlighted that the regulation excludes the owner's permanent residence from its scope, as it does not contribute to rents growth and the regulation only applies in a limited geographic area.⁷¹

The CJEU accepted – essentially without justification – the argument of the City of Paris that a system based on *ex post* control and sanctions would not be suitable for achieving the goal pursued by the regulation, as it only gives the authorities the opportunity to intervene *a posteriori*. Such a system would not enable those authorities to put an immediate and effective end to the rapid conversion trend which is creating that shortage.⁷²

The permanence of case-law is of particular importance in EU law: in addition to the judges of the European Union, a permanent staff ensures that the case-law does not change in an unjustified manner. Nonetheless, the difference between the *Konle* and *Cali Apartments SCI* judgments is striking. Both regulations applied to immovable property instead of agricultural land, and a scheme of prior authorization was introduced in both cases. However, while in the *Konle* judgment, the CJEU found that the scheme of prior authorization does not comply with the criteria laid down by EU law, since the goal sought to be achieved by the regulation can be achieved with a prior notification obligation, it “did not object to the prior authorization obligation” in the judgement rendered in the *Cali Apartments SCI* case. It should be pointed out that the EU control applied as regards the schemes of prior

⁶⁷ *Ibid.* paragraph 67.

⁶⁸ In this case, again, a scheme of prior authorization was introduced, in connection with the construction of social rental apartments that promote housing, the public interest of which follows an analogy with the judgments in the *Festersen* and *Konle* cases. The CJEU admitted that the *ex post* control is not effective, but at the same time, due to the too wide and inadequately limited discretion of the authorities, the regulation did not meet the criteria set by the free movement of capital.

⁶⁹ Court of Justice of the European Union, C-567/07.

⁷⁰ Court of Justice of the European Union, C-724/18, paragraph 68.

⁷¹ *Ibid.* paragraphs 69-73.

⁷² *Ibid.* paragraph 74.

authorization within the scope of application of Directive 2006/123/EC does not differ from the control exercised within the scope of application of the free movement of capital.

A question arises, what could be the reason for the scheme of prior authorization in the Cali Apartments case to have eventually passed the filter of EU law? The CJEU did not actually justify the need for a scheme of prior authorization, it limited itself to finding that a subsequent inspection would not put an immediate and effective end to the rapid conversion trend which was creating that shortage.

A question arises as to whether an apartment conversion required for a short-term apartment rental, or the construction of an apartment in the Konle or Serviatus case, can justify the application of a scheme of prior authorization. From the aspect of private individuals or economic operators making the investment, a real estate investment is definitely considered a more important investment than the conversion of an existing apartment for the purpose of short-term expenditure. In this regard, precisely in these two cases, the application of a scheme of prior authorization can be better justified. In the Konle and Serviatus cases, the public interest underlying the scheme of prior authorization can be grasped in objective reasons, that is, the maintenance of a permanent population independent of the tourist sector or the transfer of the resources at issue to solving the housing problems in the Netherlands. As opposed to that, the goals to be protected in the Cali Apartments case are on the one hand objective, such as the achievement of social diversity not detailed in the judgment, while on the other hand, as a subjective goal, the regulation promotes the right of individuals to housing. In the latter case, difficulties may arise in that regard, which would be difficult to address with a scheme of prior notification and *a posteriori* control.

In the judgements rendered in the Konle and Serviatus cases, another instrumental factor may have been the fact that the Member States' margin of appreciation related to the authorization scheme was not adequately limited, while in the judgement in the Cali Apartments case, the CJEU found that the Member States' margin of appreciation was properly circumscribed. In the latter ruling, the condition imposed by the regulation, according to which in some cases the conversion of an apartment to short-term rental requires long-term rental of other apartments, can only be properly fulfilled within the framework of a scheme of prior authorization.

The fact that the application of a scheme of prior authorization is not restricted by EU law to agricultural land definitely undermines the specifics and exceptional status of land policy. It is also clear from the judgment that, from the aspect of public interest, municipal interests, or as the CJEU put it in the judgment, "municipal

public interests” have caught up with the land policy that promotes the objectives of the CAP.

SUMMARY

It is clear that prior to the *KOB Sia* case, the free movement of capital applied to agricultural land. The Member States’ margin of appreciation in land policy was at the intersection of the positive and negative form of integration, that is, the free movement of capital – as a provision of primary law – applied among the fundamental economic freedoms.

Although the CJEU exercised strict control in terms of national land policy measures and examined such measures in accordance with that in its case-law, it nonetheless recognized, at least in principle,⁷³ that the land policy targets, such as the promotion of the creation of small and medium-sized farms and the alleviation of speculative pressure of agricultural land, are in line with the objectives of the CAP focusing on the preservation of the farmers’ quality of life. To a large extent, this – and the specific nature of agricultural land – explains the fact that according to the case-law prior to the *KOB Sia* judgment, Member States could only introduce prior authorization in the case of agricultural land among the operations related to immovable property, while in other areas only the requirement of prior notification was found to be in line with the criteria of EU law. It was largely a common opinion in the legal literature that, despite the fact that the case-law of the CJEU allowed for regulation in the case of agricultural land in principle, the relevant case-law rather showed the predominance of internal market provisions. However, this case-law did not actually introduce obstacles to prevent the Member States from regulating land ownership. This is largely due to the fact that the European Commission has not initiated infringement⁷⁴ procedures in this area,⁷⁵ and judgments resulting from preliminary ruling procedure were also seldom rendered.

In the judgment in the *KOB Sia* case – as already mentioned – the CJEU did not examine in detail the compatibility of the national legislation with EU law, since the national measure at issue implemented a direct discrimination on the grounds of

⁷³ In this paper, we do not touch upon the fact that, in practice, the positive form of integration is often pushed into the background.

⁷⁴ In fact, the judgement in the case *Commission v. Hungary* did not concern the Member States’ margin of appreciation in land policy or the changes thereof, but rather the termination of the derogation period and the measures taken during that period.

⁷⁵ Although the European Commission launched a comprehensive investigation in the 2000s, this investigation, to our knowledge, did not reach the CJEU.

nationality. Therefore, the only conclusion we can draw is that from now on, instead of the free movement of capital, the freedom of establishment and the provisions of the so-called services directive will apply in the case of agricultural land.

In terms of how the Member States' margin of appreciation in land policy may have changed, we can find a clue among the decisions deemed relevant by the CJEU in the scope of the application of the directive. In that regard, we examined the judgments in the Cali Apartments and Visser cases in particular.

In the judgement rendered in the Cali Apartments case, the CJEU found that a scheme of prior authorization is compatible with EU law not only in the case of agricultural land, but also of other immovable property. This decision definitely undermines the exceptional, specific position of agricultural lands, particularly in relation to the implementation of the objectives set forth by the CAP. There may be several reasons underlying the decision: it can be interpreted as meaning that the public interest related to urban areas, embodied in the protection of the tenant, has "caught up" in importance to agricultural land and that social diversity, which is not defined in more detail, is also instrumental.

It should be mentioned that the legislator seems to have paid attention to the development of the Member States' margin of appreciation according to the criteria of EU law in the scope of the negative integration. Another factor that may have influenced the "decision" of the CJEU is the fact that objective reasons are pushed into the background compared to the subjective rights of legal entities, just like in the Konle and Cali Apartments cases, where the CJEU found that the protection of tenants from higher rents is more pressing than the interest of the given settlement to maintain a permanent population independent of the tourist sector.

If the cross-border element will no longer be required by the EU legal order in legal disputes related to the area of land policy, this will have a very serious impact, in the sense that it may give rise to many more legal disputes through the preliminary ruling procedure system. And more legal disputes may reduce the Member States margin of appreciation in terms of regulation.

It is probably the judgement rendered in the Visser case that gives rise to most questions: at first glance, it seems that EU law applies significantly stricter control in the primary law – that is, in relation to the freedom of establishment – than within the scope of the application of the Directive. If this weaker control were to appear in the land policy as well, it could somewhat offset the elimination of the requirement of a cross-border element.

However, the judgment in the Visser case allows for additional questions: are the apparently less strict control criteria really due to the fact that the CJEU based its judgement on the Directive instead of the primary law? The regulations of both

concerned Member States show significant similarities: by limiting retail activity, they sought to promote environmental protection goals through avoiding unnecessary driving and to preserve the traditional functions of the city centre, in which retail plays an important role. In the *Visser* case, both the CJEU and the Advocate General classified these objectives as acceptable and proportionate, and the Advocate General also pointed out that the objectives in question cannot be achieved by any other measure.

However, we can also discover differences in the regulations of the two Member States: from a certain point of view, the Spanish regulations can be considered as a scheme of prior authorization, unlike the regulations examined in the main proceedings of the *Visser* case. In addition, the Spanish regulation also took economic reasons into account and was suitable for keeping out certain retail businesses away.

Another key factor may lie in the arguments of the Commission put forward in relation to the Spanish regulation, namely that in the Spanish Kingdom there are no large-scale retail chains described in the regulation, therefore, the regulation is not aimed at the public interest related to the referenced environmental and urban policy arguments, but at prohibited economic practices incompatible with the internal market.

Neither can we overlook the fact that the decision concerning Spain is a judgment resulting from an infringement procedure, while the *Visser* judgment is a ruling that resulted from a preliminary ruling procedure. Consequently, in the decision concerning Spain, the CJEU could not decide in favour of the seemingly less strict solution by referring the assessment of the adequacy of the national legislation at issue to the jurisdiction of the acting national court.

It follows from the aforesaid statements that the less strict nature of the EU control applied in the *Visser* judgment was in fact not due to the fact that the Directive was applied by the CJEU instead of the primary law.

After juxtaposing the judgements examined in this study with regard to the change in the Member States' margin of appreciation in land policy, we can draw the following conclusions, provided that the judgment in the *KOB Sia* case becomes consolidated, that is, the directive and not the free movement of capital will apply in the field of land policy: based on CJEU's judgements under examination, no definite conclusion can be drawn as to whether the applied EU control criteria will be stricter or perhaps more lenient, that is, whether the Member States' margin of appreciation in the regulation related to land policy will change within the scope of application of the Directive.

The admissibility of a scheme of prior authorization in the judgment in the *Cali Apartments* case indicates that the specific nature of agricultural land in the

EU legal system is decreasing in the field of regulation of agricultural land, and that the public interest related to urban areas and the improvement of the situation of tenants are as important as the objectives of the CAP focusing on the quality of life of farmers.

Nonetheless, the fact that, based on the latest case-law of the CJEU, the EU legal order no longer requires a cross-border situation will, in all probability, result in more legal disputes as regards the compatibility of national land policy rules with EU law. And that will most likely lead to a decrease in the Member States' margin of appreciation to regulate.⁷⁶ In any case, with intelligent regulation, the Member States can still significantly increase their margin of appreciation in terms of the regulation related to land policy. In any case, with intelligent regulation, the Member States can still significantly increase their margin of appreciation in terms of the regulation related to land policy: as we have seen in the judgments rendered in the Cali Apartments and Visser cases, regulation designed in accordance with the criteria required by EU law, especially the appropriate development of the Member States margin of appreciation, can be considered a key aspect in asserting the public interest objectives defined by each Member State within the framework of EU law.

REFERENCES

- Csák Cs., *The Regulation on Agricultural Land Ownership in Hungary after the Moratorium*, Zbornik Radova 2017, Vol. 51, issue 2-3
- Hornýák Zs., *A mezőgazdasági föld, mint természeti erőforrás. Pro Publico Bono*, Magyar Közigazgatás, 2017, No. 4
- Hornýák Zs., *Legal frame of agricultural land succession and acquisition by legal persons in Hungary*, Journal of Agricultural Law, 2021, Vol. 16, No. 30
- Korom Á., *How the KOB SIA case altered the Member States' margin of appreciation: with particular attention to the judgement's possibly consistent characteristics and the relevant provisions of Directive 123/2006?*, Journal of Agricultural and Environmental Law, 2023, Vol. 18, issue 35
- Kurucz M., *Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről*, [in:] J. Szalma (ed.), *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, 2015
- Olajos I., *Földjogi kiskaté – kérdés felelet a magyar földjog aktuális kérdéseiből*, Miskolci Jogi szemle, 2017, Vol. 12, special edition 2
- Szilágyi J.E., *Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek szabályozása*, Agrár és környezetjog, 2017, Vol. 23

⁷⁶ If the negative integration remains predominant in the case-law within the scope of the application of the directive. As already mentioned, it has not had a major impact so far, inter alia, because the European Commission does not typically initiate infringement proceedings in this area and individual lawsuits are also seldom initiated: the mobility of farmers is typically low, therefore, they do not tend to initiate such lawsuits in other Member States.

Szilágyi J.E., Szinek H., *Egyes közép-európai országok nemzeti földjoga, és az Európai Unió sajátosságai*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, 2003, Vol. 41, issue 2

Szilágyi J.E., *Conclusions*, Journal of Agricultural and Environmental Law, 2015

Szilágyi J.E., *A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló földszerzések*, Miskolci Jogi Szemle, 2017, special edition 12

Varga Z., *Az Európai Unió Bírósága Grossmania-ügyben hozott ítélete: Az előzmények és a következmények*, Európai jog, 2022, No. 2

IZABELA URBANIAK-MASTALERZ

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Akademia Piotrkowska, Polska

e-mail: izaurbaniakmastalerz@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3845-8028

PRZESŁANKI KARALNOŚCI PRODUKCJI LUB WPROWADZANIA DO OBROTU ŻYWNOŚCI SZKODLIWEJ DLA ZDROWIA LUB ŻYCIA CZŁOWIEKA

PREREQUISITES FOR THE PUNISHABILITY OF THE PRODUCTION OR MARKETING
OF FOOD HARMFUL TO HUMAN HEALTH OR LIFE

ABSTRACT In the study, the author analysed Article 96 of the Act of 25 August 2006 on food and nutrition safety (i.e. Journal of Laws of 2023, item 1448) in the context of determining the prerequisites of punishability of production or marketing of food harmful to human health or life. The purpose of the study was to attempt to present a solution to the problem: how Article 96 of the Act of 25 August 2006 on food and nutrition safety should be properly interpreted so as to establish the actual and necessary prerequisites for the criminalisation of the production or marketing of food harmful to human health or life. The author's own positions and *de lege ferenda* postulates on more effective punishment of perpetrators for this offence were also presented. The starting point for the assessment and the determination of the relevant limit was the previous line of jurisprudence of various courts as well as the views of the doctrine and the author's own assessment.

KEYWORDS: prerequisites, criminal offence, punishability, harmful food, production, placing on the market

SŁOWA KLUCZOWE: przesłanki, przestępstwo karne, karalność, szkodliwa żywność, produkcja, wprowadzenie do obrotu

I. WPROWADZENIE

Obecnie ludzie na całym świecie promują zdrowy styl życia i tym samym zdrową żywność w stylu „eko” i „bio”. Moda na zdrowsze i inne niż dotychczas produkty żywnościowe stała się przyczynkiem do wprowadzania do obrotu także nowej żywności. Coraz więcej osób zatem może próbować różnymi sposobami produkować

lub też wprowadzać na rynek takie produkty żywnościowe, które nie tylko mogą nie być wystarczająco sprawdzone, lecz także mogą być szkodliwe dla zdrowia i życia człowieka. W Polsce żywność podlega wewnętrznemu i zewnętrznemu systemowi kontroli, niezależnie od sposobu wytwarzania, co jest uregulowane zarówno w normach unijnych, jak i krajowych¹.

Z tego względu wydaje się istotne ustalenie przesłanek odpowiedzialności karnej za produkcję lub wprowadzenie do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka, która jest przewidziana w świetle art. 96 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia². Dzięki tej pozakodeksowej regulacji możliwe jest bowiem pociągnięcie do odpowiedzialności osoby odpowiedzialnej za nielegalny proceder produkcji lub wprowadzenia do obrotu szkodliwej żywności, która może zagrozić nie tylko zdrowiu, ale również życiu człowieka. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że w zakresie techniki legislacyjnej określone w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia czyny zabronione charakteryzują się znaczną kazuistyką³.

Celem opracowania jest więc próba przedstawienia rozstrzygnięcia problemu: w jaki sposób należy dokonywać właściwej wykładni art. 96 u.b.ż.ż., aby ustalić faktyczne i niezbędne przesłanki karalności produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka. Zaprezentowane będą także własne stanowiska i postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie efektywniejszego karania sprawców za to przestępstwo. Punktem wyjścia do dokonania oceny oraz ustalenia przesłanek będzie dotychczasowa linia orzecznicza, poglądy doktryny oraz własna ocena. Można założyć także z góry tezę, że przesłanki karalności produkcji lub wprowadzenia do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia i życia człowieka zostały jasno i precyzyjnie określone w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

¹ N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54, s. 487, a także raport Najwyższej Izby Kontroli z 2020 r. *System Kontroli Bezpieczeństwa Żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf> (dostęp: 2.04.2024 r.).

² Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1448; dalej: u.b.ż.ż.

³ P. Ochman, *Kilka uwag o przepisach karnych ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno 2015, s. 274, a także: M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, LEX/el. 2017.

II. ANALIZA PRZESŁANEK KARALNOŚCI NA TLE ORZECZNICTWA

Przesłanki karalności z uwagi na produkcję lub wprowadzenie do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka można rozpatrywać pod kątem:

- 1) strony przedmiotowej,
- 2) strony podmiotowej.

1. STRONA PRZEDMIOTOWA

Strona przedmiotowa pozakodeksowego występkę, określonego w art. 96 u.b.ż.ż., obejmuje następujące czynności sprawcze:

- a) produkcję lub wprowadzanie do obrotu środka spożywczego, który jest powszechnie spożywany oraz jest szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka (w myśl art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż.);
- b) produkcję lub wprowadzanie do obrotu szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka:
 - środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego;
 - suplementu diety;
 - nowej żywności (w myśl art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż.).

Warto nadmienić, że karalne może być już samo wyprodukowanie środka spożywczego szkodliwego dla zdrowia lub życia, bez względu na to, czy taki produkt został później wprowadzony do obrotu, czy też nie⁴. Potwierdza to użyte sformułowanie w art. 96 u.b.ż.ż.: „kto produkuje lub wprowadza do obrotu”. Ponadto, jednoznacznie wskazuje na to również użycie przez ustawodawcę pomiędzy wymienionymi zachowaniami spójnika „lub”, który oznacza alternatywę łączną. Do wypełnienia znamion tego występkę wystarczy zatem dokonanie co najmniej jednego spośród dwóch wskazanych zachowań, czyli produkcji lub wprowadzenia do obrotu⁵. Jednakże w praktyce bardzo często te dwie czynności występują wspólnie – w ramach tego samego przedsięwzięcia – i stanowią element jednego procesu produkcyjno-dystrybucyjnego, co słusznie zauważono także w doktrynie⁶. Warto rozpatrzyć jednak obie czynności sprawcze oddzielnie.

⁴ M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017, s. 275–276; podobnie: H. Sadowska, *Warunki zdrowotne żywności i żywienia, ustawodawstwo – komentarze*, Warszawa 1976, s. 206.

⁵ M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 96.

⁶ C. Kąkol, *Prawnokarne aspekty ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8, s. 306.

a) Odnośnie do produkcji:

– produkcja środków spożywczych powinna być rozpatrywana w myśl art. 3 ust. 3 pkt 29 u.b.ż.ż. Oznacza bowiem czynności obejmujące przygotowywanie surowców do przerobu, ich przechowywanie, poddawanie procesom technologicznym, pakowanie i znakowanie oraz wszelkie inne możliwe czynności związane z przygotowywaniem do obrotu, a także przechowywanie wyrobów gotowych do czasu wprowadzenia ich następnie do obrotu. Wydaje się, że definicja ta istotnie wykracza poza czynności czysto wytwórcze i obejmuje nie tylko działania powiązane, takie jak przykładowo pakowanie czy znakowanie, ale również czynności związane z przygotowaniem do obrotu, czy wręcz przechowywanie wyrobów gotowych. Należy jednak zauważyć, że definicja produkcji żywności, która została zawarta w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie obejmuje produkcji podstawowej w rozumieniu rozporządzenia 178/2002⁷, czyli w zakresie uprawy lub hodowli produktów podstawowych, w tym zbiorów, dojenia i hodowli zwierząt gospodarskich przed ubojem, łowiectwa i rybołówstwa oraz zbierania runa leśnego⁸. W literaturze słusznie podnosi się, że definicja ta nie odpowiada do końca temu, co należało zaliczyć jako „etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji”, zawartemu w rozporządzeniu 178/2002. Mimo to jednak pojęcie to obejmuje także produkcję podstawową na jakimkolwiek etapie, w tym również jako przywóz, od czasu produkcji podstawowej żywności, aż do uwzględnienia jej przechowywania, transportu, sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi finalnemu, oraz tam, gdzie jest to stosowne – przywóz, produkcję, wytwarzanie, składowanie, transport, dystrybucję, sprzedaż i dostawy pasz.

Z kolei pojęcie „żywności”, które zostało zdefiniowane w rozporządzeniu 178/2002, oznacza także produkty pierwotne, ale dopiero po uboju w odniesieniu do zwierząt, czy po zbiorach, w odniesieniu do roślin. Zostało zatem przyjęte, że dopiero czynności po wymienionych konkretnych etapach, a mianowicie po uboju oraz po zbiorach, można zaliczyć do produkcji środków spożywczych⁹. Oznacza to, że produkcja środków spożywczych zasadniczo nie obejmuje produkcji podstawowej, jako produkcję, uprawę lub hodowlę produktów podstawowych, w tym zbiory, dojenie i hodowlę zwierząt gospodarskich przed ubojem, a także zawarte jest ło-

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1); dalej: rozporządzenie 178/2002.

⁸ K. Leśkiewicz, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Legalis/el. 2022, komentarz do art. 86.

⁹ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 191.

wiektwo i rybołówstwo oraz zbieranie runa leśnego. Szerokie rozumienie produkcji, jako takiej, która obejmuje produkcję także w gospodarstwie, łowiectwo oraz rybołówstwo, pozwala uwzględnić zdecydowanie większy zakres ryzyka szkodliwości produktu dla zdrowia w odniesieniu do odpowiedzialności producenta. Wskazana w literaturze historia przypadków ryzyka występującego w Unii Europejskiej pokazuje, że nie są one zjawiskiem rzadkim i nietypowym¹⁰. Zasadnie podkreśla się, że stosowanie antybiotyków bez uzasadnienia, a także w celach innych niż lecznicze przeczy zasadom dobrego gospodarowania oraz tym samym zagraża bezpieczeństwu ludzi oraz zwierząt¹¹. Bez wątplenia zatem należy uznać, że wiele czynników ryzyka dla zdrowia i życia człowieka pochodzi właśnie z produkcji pierwotnej. Warto wskazać, że wyrażenie „przechowywanie wyrobów gotowych do czasu wprowadzenia ich do obrotu” może także powodować problemy interpretacyjne w praktyce ze względu na użycie sformułowania „wyrób”. Jednak powszechnie przyjmuje się, że wyrobem jest produkt, stworzony przez człowieka oraz w którego produkcji miał udział czynnik pracy. Wydaje się zatem, że nie można wykluczyć w takim razie produktów pierwotnych, przykładowo rolnych, które wszak nie są przetworzone, ale zostały zebrane, jak rośliny po zbiorach, czy też po uboju, jak mięso¹².

b) Odnosnie do wprowadzenia do obrotu:

– wprowadzanie do obrotu należy rozumieć jako „wprowadzenie na rynek” w myśl art. 3 pkt 8 rozporządzenia 178/2002. Oznacza to posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub odpłatnego, oraz sprzedaż, dystrybucję, a także inne formy dysponowania, co wynika bezpośrednio z brzmienia art. 3 ust. 3 pkt 52 u.b.ż.ż. W myśl poglądu wyrażonego w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1610/10¹³: „Zgodnie z art. 3 ust. 8 rozporządzenia (WE), które nie straciło na aktualności w obowiązującym stanie prawnym i stanowi zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło prawa powszechnie obowiązujące w Polsce, przez obrót należy rozumieć taką czynność, jak «wprowadzenie na rynek» towaru, co oznacza posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że właściwe rozumienie pojęcia

¹⁰ Zob. K. Leśkiewicz, *The Book Concept*, (w:) K. Leśkiewicz (red.), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa 2022, s. 7.

¹¹ I. Lipińska, *Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1(26), s. 177.

¹² M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo...*, komentarz do art. 96.

¹³ LEX nr 1277046.

«wprowadzenie do obrotu» to nie tylko pierwsza czynność producenta żywności, lecz również oferowanie jej do sprzedaży w tym posiadanie żywności oraz dysponowania żywnością¹⁴.

W literaturze słusznie zauważono, że interpretacja znamienia „wprowadzenia do obrotu” jest odmienna od wykładni dokonywanej na gruncie przepisów karnych innych ustaw pozakodeksowych, w tym przede wszystkim na gruncie art. 305 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹⁵ przed nowelizacją z 29 czerwca 2007 r.^{16,17}. W uchwale z dnia 24 maja 2005 r.¹⁸ Sąd Najwyższy podtrzymał swój już wcześniej wyrażony w świetle art. 57 ustawy z dnia 31 stycznia 1985 r. o znakach towarowych¹⁹ (która już nie obowiązuje) pogląd, że: „Wprowadzeniem do obrotu», o którym mowa w art. 305 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (...), jest przekazanie przez producenta lub importera po raz pierwszy do obrotu towarów oznaczonych podrobionym znakiem towarowym”. Ten pogląd Sądu Najwyższego spotkał się także z krytyką w doktrynie²⁰. Jednakże, stał się on przyczynkiem do nowelizacji przepisu art. 305 ustawy – Prawo własności przemysłowej, gdzie użyto w miejsce określenia „wprowadza do obrotu” wyrażenia „dokonuje obrotu”. Sformułowanie „wprowadza do obrotu” jest jednak znamieniem innych przestępstw, przykładowo w powiązonym przestępstwie z art. 165 § 1 k.k. dotyczącym sprowadzenia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach. Warto dodać, że wykładnia zwrotu „wprowadza do obrotu” nie wyklucza odpowiedzialności sprawcy dokonującego każdego aktu wprowadzenia do obrotu, a więc niezależnie czy pierwotnego, czy też wtórnego. Nie ma bowiem żadnej legalnej i wiążącej definicji, która w celowy sposób miałaby ograniczać zakres znaczenia jedynie do pierwszego wprowadzenia do obrotu²¹. Istnieje zatem szerokie i dosyć nieostre rozumienie pojęcia „wprowadzenia do obrotu”, utożsamianego z „wprowadzeniem na rynek”. Użyte sformułowanie „wprowadzenie do obrotu” oznacza zatem wiele możliwych zachowań wpisujących się w ten zakres.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., VI SA/Wa 1610/10, LEX nr 1277046.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1170.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. nr 136, poz. 958).

¹⁷ M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe...*, komentarz do art. 96.

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2005 r., I KZP 13/05, OSNKW 2005, nr 6, poz. 50.

¹⁹ Dz.U. nr 5, poz. 17 ze zm.

²⁰ M. Mozgawa, (w:) M. Bojarski (red.), *System Prawa Karnego. Tom 11. Szczególne dziedziny prawa karnego*, Warszawa 2014, s. 1112–1113.

²¹ *Ibidem*, s. 1113.

W literaturze wskazuje się wprost, że „dla powstania odpowiedzialności karnej na gruncie omawianych przepisów nie ma znaczenia szczebel obrotu handlowego, na którym dochodzi do komercjalizacji. Wprowadzenie do obrotu może zatem nastąpić zarówno na poziomie hurtowym (w celu dalszej odsprzedaży), jak i bezpośrednio na poziomie konsumenckim (odbiorcy końcowego)”²².

Wydaje się jednak, że samo posiadanie szkodliwej żywności, które wszak nie jest karalne, mogłoby być już formą przygotowania do dalszego wprowadzenia do obrotu. Karalne byłoby jednak oferowanie takiej żywności jako forma usiłowania. Słusznie zauważa się w literaturze, że trudno byłoby udowodnić potencjalnemu sprawcy tego przestępstwa samego posiadania szkodliwej żywności w celu dalszego wprowadzenia do obrotu²³. Jednakże o uznaniu posiadania szkodliwej żywności do dystrybucji może przesądzać jej ilość. Decydująca może być też forma zmiany władztwa nad takową żywnością, np. jako umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, eksport, import²⁴. Bezspornie czynnością sprawczą „wprowadzenia do obrotu” jest też dystrybucja obejmująca wszelkie czynności związane z pokonywaniem przestrzennych, czasowych, ilościowych i asortymentowych różnic występujących między sferą produkcji a sferą konsumpcji. Zważywszy zatem na przywołane wcześniej poglądy doktryny, wskazujące na praktyczne problemy z właściwym rozumieniem używanych zwrotów tego przestępstwa, w praktyce należy rozważyć ewentualną nowelizację ustawy w ten sposób, by (być może) uzupełnić ją o niezbędne definicje ustawowe, które mogłyby ograniczyć podobne problemy praktyczne w przyszłości. Jednocześnie dzięki temu byłaby możliwość efektywniejszego karania²⁵ sprawców za ten czyn, bez obawy o odmienne znaczenia używanych zwrotów w zakresie odpowiedzialności karnej z art. 96 u.b.ż.ż.

Warto jednak zaznaczyć, że pewne trudności interpretacyjne może także powodować przyjęcie sformułowania odnośnie do „środków spożywczych powszechnie spożywanych” w myśl art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż. Jednakże przez żywność powszechnie spożywaną należy rozumieć środki spożywcze przeznaczone do normalnego spożycia przez ogół ludności, zasadniczo zatem chodzi o środki powszechne, takie jak chleb lub woda. Definicję „środków spożywczych powszechnie spożywanych” można dostrzec także w redakcji tych przepisów karnych, gdyż w treści art. 96

²² M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 1100.

²³ M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe...*, komentarz do art. 96.

²⁴ M. Mozgawa, (w:) M. Bojarski (red.), *System...*, s. 1114.

²⁵ Odnośnie do karania zob.: C. Kulesza, I. Urbaniak-Mastalerz, *Kara szybka czy kara sprawiedliwa?*, (w:) I. Sepiolo-Jankowska (red.), *Konsensualizm i kompensacja a podstawy odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2016, s. 148–163.

u.b.ż.ż., dotyczącej żywności powszechnie spożywanej z ust. 1 tego przepisu, przeciwstawiono bowiem zarówno środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplementy diety oraz nową żywność, jak wynika z ust. 2 tego przepisu. W odróżnieniu zatem od środków specjalnego przeznaczenia posiadających cechy szczególne związane z zaspokajaniem potrzeb adresatów charakteryzujących się specyficznymi wymogami żywieniowymi oraz odnoszących ze spożycia takiej żywności szczególne korzyści. Dany środek może być więc powszechny lub specjalny ze względu na jego rodzaj i przeznaczenie, a zatem zważywszy na krąg odbiorców²⁶.

Jeśli chodzi o środek spożywczy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 u.b.ż.ż., to w myśl ustawy jest to każda substancja lub produkt w rozumieniu art. 2 rozporządzenia 178/2002. Są to zatem „jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać”. W myśl art. 2 rozporządzenia 178/2002 „środek spożywczy” obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie możliwe substancje, łącznie z wodą, które świadomie i celowo zostały dodane do żywności podczas jej wytwarzania lub w procesie przygotowania albo obróbki. Pojęcie to obejmuje wodę zgodną z normami określonymi według dyrektyw 80/778/EWG i 98/83/WE. Jednakże, „środek spożywczy” nie obejmuje: a) pasz; b) zwierząt żywych, chyba że mają być one wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi; c) roślin przed dokonaniem zbiorów; d) produktów leczniczych w rozumieniu dyrektyw Rady 65/65/EWG i 92/73/EWG; e) kosmetyków w rozumieniu dyrektywy Rady 76/768/EWG; f) tytoniu i wyrobów tytoniowych w rozumieniu dyrektywy Rady 89/622/EWG; g) narkotyków lub substancji psychotropowych w rozumieniu Konwencji o środkach odurzających z 1961 r. oraz Konwencji o substancjach psychotropowych z 1971 r.; h) pozostałości i zanieczyszczeń²⁷. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., III KK 342/12²⁸, dotyczy sprawy skazania m.in. za czyn z art. 96 u.b.ż.ż., gdzie wprowadzany do obrotu i produkowany był alkohol skażony bitrexem i alkohol izopropylowy (środkami toksycznymi), co było szkodliwe dla zdrowia i życia człowieka.

Zgodnie zaś z art. 3 ust. 3 pkt 43 u.b.ż.ż. środek spożywczy specjalnego przeznaczenia żywieniowego to środek spożywczy, który posiada specjalny skład lub wymaga specjalnego sposobu przygotowania oraz wyraźnie różni się od środków spożywczych powszechnie spożywanych. Taki środek powinien mieć zamieszczoną informację na opakowaniu, że jest wprowadzany do obrotu z przeznaczeniem do zaspokajania szczególnych potrzeb żywieniowych:

²⁶ M. Syska, (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo...*, komentarz do art. 96.

²⁷ M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 175 i n.; M. Taczanowski, *Prawo...*, s. 72 i n.

²⁸ LEX nr 1228566.

- a) osób z zachwianym procesem trawienia i metabolizmu lub osób, które ze względu na specjalny stan fizjologiczny mogą odnieść szczególne korzyści ze spożycia w sposób kontrolowany określonych substancji zawartych w żywności, jako środek „dietetyczny”,
- b) zdrowych niemowląt, a także małych dzieci w wieku od roku do 3 lat²⁹.

Suplement diety jest uznawany jako środek spożywczy, którego celem jest uzupełnienie normalnej diety, będący skoncentrowanym źródłem witamin lub składników mineralnych, albo innych substancji wykazujących efekt odżywczy lub inny fizjologiczny, wprowadzany do obrotu w formie umożliwiającej dawkowanie, w postaci przykładowo kapsułek, tabletek, drażetek i w innych podobnych postaciach, z wyłączeniem produktów posiadających właściwości produktu leczniczego w rozumieniu przepisów prawa farmaceutycznego, w myśl art. 3 ust. 3 pkt 39 u.b.ż.ż.³⁰.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 44 u.b.ż.ż. środek spożywczy, który jest szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka, to taki, którego spożycie w warunkach normalnych i typowych może (choć nie musi) spowodować negatywne skutki dla zdrowia lub życia człowieka. Chodzi tu zatem o czysto hipotetyczne negatywne skutki dla zdrowia lub życia człowieka poprzez spożycie, zgodnie z zasadniczym przeznaczeniem środka spożywczego, który w szczególności:

- a) nie spełnia wymagań zdrowotnych określonych w dziale II ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia,
- b) zawiera:
 - substancje zanieczyszczające lub zanieczyszczenia mikrobiologiczne w ilościach przekraczających dopuszczalne normy i poziomy, które zostały określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej, a także inne zanieczyszczenia,
 - weterynaryjne produkty lecznicze w ilościach przekraczających dopuszczalne poziomy albo zawiera poziomy zabronione, które zostały określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej,
 - resztki skażeń promieniotwórczych w ilościach przekraczających poziomy i normy, które zostały określone w rozporządzeniach Unii Europejskiej,
 - inne substancje szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka, które zostały szczegółowo określone w przepisach Unii Europejskiej³¹.

²⁹ Zob. M. Taczanowski, *Prawo...*, s. 271 i n.

³⁰ Zob. M. Korzycka, (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*, s. 191 i n.; M. Taczanowski, *Prawo...*, s. 280–282.

³¹ M. Mozgawa (red.), *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe...*, komentarz do art. 96.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2018 r., II OSK 1569/16³², skarżący na podstawie przedłożonych opinii naukowych chciał udowodnić, że THC zawarte w przedmiotowych suplementach diety nie było szkodliwe dla konsumenta. Jednakże sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że kwestia, czy środek spożywczy jest szkodliwy, czy nie, jest oceniana w postępowaniu karnym zgodnie z art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż. Takie postępowanie w tej sprawie było prowadzone przez prokuraturę okręgową, która w postanowieniu z dnia 25 czerwca 2015 r. umorzyła dochodzenie w sprawie wprowadzenia w okresie od 4 września 2013 r. do 9 grudnia 2014 r. do obrotu przez firmę szkodliwych dla życia i zdrowia suplementów zawierających nieautoryzowaną substancję psychotropową o nazwie tetrahydrokannabinol, tj. o czyn z art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 marca 2016 r., II SA/Rz1014/15³³, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wskazał, że przepisy o oznakowaniu suplementów diety (żywności) nie mogą mieć żadnego znaczenia w sytuacji, kiedy brak dowodów na to, że THC zostało wprowadzone do konkretnych suplementów świadomie i organ nie kwestionuje tej okoliczności, więc substancja ta nie jest składnikiem, dodatkiem do żywności, lecz w myśl wyżej przywołanych unormowań, szeroko pojętym zanieczyszczeniem.

Warto jednak wskazać, że wymieniony wyżej katalog uznania środka spożywczego za szkodliwy dla zdrowia i życia jest katalogiem otwartym, co oznacza, że istnieje możliwość uznania takiego środka za szkodliwy także w innych, niewymienionych wyżej okolicznościach. W literaturze ponadto wskazuje się, że „(...) środek spożywczy szkodliwy dla zdrowia, którego spożycie może spowodować negatywne skutki dla życia lub zdrowia człowieka należy uznać automatycznie za «nieprzydatny do spożycia zgodnie z przeznaczeniem» (element definicji zepsucia). Natomiast z pewnością nie każdy środek spożywczy zepsuty musi być szkodliwy dla zdrowia. Przykładowo trudno byłoby, z zastrzeżeniem braku procesów gnilnych łączących się z wytwarzaniem mykotoksyn, przypisać atrybut szkodliwości dla zdrowia zwiędniętym owocom. Owoce takie mają niewątpliwie znacznie obniżoną wartość odżywczą, to jednak nie oznacza szkodliwości dla zdrowia. Tak więc zasadniczym elementem odróżniającym omawiane pojęcia nie jest natura fizykochemiczna czy biologiczna czynników sprawczych ustawowej szkodliwości dla zdrowia czy zepsucia, tylko różne potencjalne konsekwencje spożywania żywności o porównywalnych cechach. Konsekwencją atrybutu szkodliwości dla zdrowia jest zatrucie pokarmowe lub innego rodzaju naruszenie zdrowia, natomiast następstwem zepsucia jest ogólnie stwierdzona nieprzydatność do spożycia,

³² LEX nr 2526000.

³³ LEX nr 2024153.

w większości przypadków manifestująca się niechęcią do konsumpcji na skutek zmian organoleptycznych³⁴.

Wypada także zaznaczyć, że przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w 1977 r. było zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, a mianowicie: „Czy sfalszowanie lodów przez dodanie w czasie ich produkcji mleka w proszku oraz przez zwiększenie ilości wody, a następnie wprowadzenie tychże lodów do sprzedaży po normalnie obowiązującej cenie, stanowi jedno przestępstwo określone w art. 225 § 1 k.k., czy też również wyczerpuje dyspozycję art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. Nr 29, poz. 245 ze zm.)?” Na kanwie tego zapytania została wydana uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 sierpnia 1977 r., VII KZP 27/77³⁵. Uchwała ta jest o tyle ważna, że odpowiednikiem art. 31 ust. 1 na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jest art. 97 ust. 1, który dotyczy także podobnych czynności, a mianowicie produkcji lub wprowadzania do obiegu środka spożywczego zepsutego lub zafalszowanego. Sąd Najwyższy słusznie podkreślił, że sprawca, który sprzedaje sfalszowane lody, oszukuje nabywcę co do ich gatunku, a zatem działanie to wyczerpuje znamiona przestępstwa obecnie art. 134 § 1 k.w.³⁶ lub art. 286 § 1 lub § 3 k.k.³⁷, jednocześnie wypełnia też znamiona z obecnego art. 97 ust. 1 u.b.ż.ż. Dlatego w tej sprawie zasadne było przyjęcie kumulatywnej kwalifikacji prawnej.

2. STRONA PODMIOTOWA

Zważywszy na treść art. 96 ust. 4 u.b.ż.ż. odnośnie do działania nieumyślnego sprawcy, należy uznać, że poszczególne czyny wskazane w treści tego przepisu mogą zostać popełnione w następujących postaciach winy:

- a) występki wskazany w art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż., dotyczący produkcji lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego, powszechnie spożywanego, szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka – może zostać popełniony umyślnie lub nieumyślnie;
- b) występki wskazany w art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż., dotyczący produkcji lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplementu diety lub nowej żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka – może zostać popełniony umyślnie lub nieumyślnie;

³⁴ M. Taczanowski, *Prawo...*, s. 81.

³⁵ OSNKW 1977, nr 9, poz. 91.

³⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119).

³⁷ Ustawa z dnia 4 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 17).

- c) występki wskazany w art. 96 ust. 3 u.b.ż.ż., dotyczący uczynienia sobie z popełniania przestępstw określonych w art. 96 ust. 1 lub ust. 2 stałego źródła dochodu lub popełnienia tych przestępstw w stosunku do żywności o znacznej wartości – może być popełniony tylko umyślnie. Jak wynika bowiem z art. 96 ust. 4 u.b.ż.ż., nie ma nieumyślnej postaci tego występku zważywszy na treść art. 8 k.k. odnośnie do tego, że występki można popełnić także nieumyślnie, ale tylko wówczas, jeżeli ustawa tak stanowi.

Przestępstwo z art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż. ma charakter formalny i jak wcześniej już wskazano, jest przestępstwem z abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo³⁸. W literaturze są jednak poglądy odnośnie do tego, że przestępstwa z art. 96 mają charakter materialny ze względu na okoliczność, że chodzi o konkretne narażenie na niebezpieczeństwo³⁹. Jest to bezspornie przestępstwo powszechne, umyślne, które może być popełnione w obu postaciach zamiaru.

Należy zaznaczyć, że na gruncie art. 49 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia⁴⁰, który jest odpowiednikiem obecnego art. 96 u.b.ż.ż., także występowały wówczas poglądy w literaturze, zgodnie z którymi w przestępstwie tym wymagana jest przesłanka umyślności w obu postaciach zamiaru⁴¹. W doktrynie zauważono również, że „niezbędne jest, aby sprawca zamierzenie produkował lub wprowadzał do obrotu środki spożywcze, o których wie lub przewiduje lub godzi się, że są szkodliwe dla zdrowia lub życia człowieka”⁴². Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, w przypadku art. 96 ust. 1 u.b.ż.ż. wymagana jest umyślność bez sprecyzowania odnośnie do jej rodzaju⁴³. Co do wprowadzenia do obrotu jest także następujący pogląd w literaturze: „wydaje się, że czyn ten może być popełniony wyłącznie w formie zamiaru bezpośredniego”⁴⁴.

³⁸ P. Ochman, *Kilka uwag o przepisach karnych ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie...*, s. 279; V. Konarska-Wrzošek, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu*, (w:) M. Bojarski (red.), *System Prawa Karnego. Tom 11. Szczegółne dziedziny prawa karnego*, Warszawa 2014, s. 472.

³⁹ M. Szejwikowska, E. Zębek, M. Kurzyński, *Uwarunkowania unijne oraz karnoprawne produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności niebezpiecznej; część pierwsza*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2015, nr 29, s. 28.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 265 ze zm.

⁴¹ M. Bojarski, W. Radecki, *Pozakodeksowe prawo karne*, t. 1, *Przestępstwa przeciwko pamięci narodowej, obronności, bezpieczeństwu osób i mienia, zdrowiu*, Warszawa 2002, s. 329.

⁴² V. Konarska-Wrzošek, *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu*, (w:) M. Bojarski (red.), *System...*, s. 473.

⁴³ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 461.

⁴⁴ P. Ochman, *Kilka uwag o przepisach karnych ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie...*, s. 278.

Z uwagi na powyższe należy uznać, że nie ma powodów, aby wyłączyć możliwość wystąpienia zamiaru ewentualnego w przypadku wprowadzania do obrotu, jednakże determinującą przesłanką w takich przypadkach powinna być umyślność w postaci zamiaru bezpośredniego występującego po stronie sprawcy. W zakresie czynności produkowania nie wydaje się sporne, że czyn ten może być popełniony zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym.

W art. 96 ust. 2 u.b.ż.ż. przewidziano typ kwalifikowany produkcji lub wprowadzania do obrotu szkodliwej żywności, a znamieniem kwalifikującym jest przedmiot czynności wykonawczej, którego dotyczy zachowanie sprawcy. Jeśli zatem sprawca produkuje lub wprowadza do obrotu szkodliwy dla zdrowia lub życia człowieka w postaci środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplementu diety lub nową żywność, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do 3 lat. Czyn ten ze względu na krąg potencjalnych odbiorców i konsumentów został potraktowany przez ustawodawcę w sposób szczególny⁴⁵.

Dla pociągnięcia sprawcy do zaostrzonej odpowiedzialności z art. 96 ust. 3 u.b.ż.ż. wystarczy, aby przestępstwa były dla niego stałym źródłem dochodu. Jednakże, aby można było stwierdzić, że w niniejszej sprawie zachodzi przypadek tzw. stałego dochodu, konieczne jest wystąpienie regularności w jego osiągnięciu przez potencjalnego sprawcę. W zakresie tej przesłanki działalność sprawcy nie może być incydentalna, jednak powinna obejmować pewien czas, a także charakteryzować się określoną oraz pewną powtarzalnością. W tej mierze warto skorzystać z dorobku doktryny i orzecznictwa na gruncie art. 65 k.k. Nie musi to być regularność taka jak przy dochodach uzyskiwanych ze stałej pracy⁴⁶, a ponadto czas trwania proceduru nie zawsze musi być także długi. Jak wskazał bowiem Sąd Najwyższy, „stałe źródło dochodu” nie musi być ani wyłączne, ani główne, ani nawet przynoszące dochód o istotnym znaczeniu dla sprawcy. „Wystarczy, że korzyść majątkowa z przestępstwa stanowi uboczne źródło dochodu. Okres osiągnięcia dochodu nie jest oczywiście bez znaczenia, ale uznania go za stały ustawodawca nie warunkuje trwaniem przez określony czas. (...) niezależnie od tego, że proceder przestępczy trwał trzy miesiące,

⁴⁵ C. Kąkol, *Prawnokarne aspekty...*, s. 308.

⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 1981 r., I KR 103/81, OSNKW 1981, nr 11, poz. 68; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2010, komentarz do art. 65; M. Budyn-Kulik, (w:) M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 65; J. Majewski, (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 65; odmiennie: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 sierpnia 1981 r., I KR 103/81, krytykowany.

to staranne przygotowania skazanych do jego prowadzenia ujawniały zamiar kontynuowania tak długo, jak byłby on skuteczny⁴⁷.

Zgodnie z art. 96 ust. 4 u.b.ż.ż., jeżeli sprawca czynów określonych w ust. 1 lub 2 działa nieumyślnie, to wówczas podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Można uznać, że rozszerzenie zakresu kryminalizacji na zachowania nieumyślne potencjalnych sprawców miało na celu ochronę konsumentów przed zachowaniami sprawców podejmujących określone czynności dotyczące żywności z przełamaniem obowiązujących zasad ostrożnego postępowania. W obu wskazanych przepisach chodzi o produkowanie i wprowadzanie do obrotu (w ust. 1 – środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka, w ust. 2 – szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, suplementu diety lub nowej żywności). Przestępstwo z art. 96 ust. 4 u.b.ż.ż. ma charakter powszechny, formalny oraz – jak wcześniej wskazano – nieumyślny. Czyn ten może zatem zostać popełniony zarówno przez lekkomyślność, jak i niedbalstwo.

Warto jednak rozważyć zasadność wprowadzenia nieumyślnego działania sprawców i dopuszczalność uznania tym samym nieumyślnego produkowania lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego powszechnie spożywanego szkodliwego dla zdrowia lub życia człowieka. Trudno bowiem wyobrazić sobie, w jakich sytuacjach sprawca miałby działać nieumyślnie. Zasadniczo takie działania ukierunkowane są celowością, a zatem umyślnością. Jedynie w wyjątkowym przypadku na skutek niezachowania ostrożności przez osobę odpowiedzialną w danym przedsiębiorstwie za wprowadzanie środka spożywczego do obrotu albo w razie błędu przy produkcji, można by było uznać takie działanie za potencjalnie nieumyślne. Jednakże trudno byłoby ową nieumyślność wykazać⁴⁸.

W zakresie nieumyślnego działania sprawcy wykonanie orzeczonej kary pozbawienia wolności, w maksymalnym wymiarze zasadniczo nieprzekraczającym roku, może być warunkowo zawieszona. Ponadto, w takiej sytuacji możliwe jest warunkowe umorzenie postępowania karnego na mocy art. 66 k.k., jak również odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 59 k.k. W razie skazania sprawcy przez sąd za przestępstwo określone w art. 96 ust. 4 u.b.ż.ż. możliwe jest orzeczenie środków

⁴⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., V KK 238/07, „Prokuratura i Prawo” – wkładka 2008, nr 6, s. 2 odnośnie do art. 65 k.k., podobnie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2008 r., III KK 369/07, „Prokuratura i Prawo” – wkładka 2008, nr 9, s. 4.

⁴⁸ Odnośnie do metod badania umyślności zob. I. Urbaniak-Mastalerz, *Badanie umyślności przestępstwa składania fałszywych zeznań*, (w:) E. Pływaczewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, D. Dajnowicz-Piasecka (red.), *Współczesna przestępczość i patologie społeczne z perspektywy interdyscyplinarnych badań kryminologicznych*, Warszawa 2017, s. 255–267.

karnych, takich jak: zakaz zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu, zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub podanie wyroku do publicznej wiadomości. Możliwe jest również orzeczenie przez sąd przepadku przedmiotów, przepadku korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa, jak też obowiązku naprawienia szkody lub zadośćuczynienia pokrzywdzonym za doznaną krzywdę.

Trzeba zwrócić uwagę także na to, że przestępstwa stypizowane w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia nie znajdują się w grupie czynów zabronionych określonych w art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁴⁹, a zatem nie jest możliwe pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za przestępstwo z art. 96 u.b.ż.ż., podobnie jak za każde inne przestępstwo z tej ustawy. Wydaje się jednak, że powinno to zostać zmienione z powodu obowiązku ochrony konsumentów i możliwości występowania odpowiedzialności zbiorowej w przypadku przestępstw związanych z bezpieczeństwem żywności, a w szczególności z art. 96 u.b.ż.ż. Postulatem *de lege ferenda* byłaby zmiana w tym zakresie, aby odpowiedzialności zbiorowej mogli podlegać wszyscy, którzy dopuścili się tego czynu.

W tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 maja 2021 r., I OSK 134/21⁵⁰, został zawarty pogląd, że: „Urzędowa kontrola żywności polega nie tylko na sprawdzaniu zgodności żywności, składników żywności czy materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością z odpowiednimi przepisami, ale polega na sprawdzaniu, czy wszelkie wymogi określone przepisami prawa żywnościowego zostały spełnione. Definicja ta odnosi się do całego procesu produkcji i obrotu żywnością, począwszy od produkcji podstawowej i produkcji pasz, aż do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta. Przepisy prawa wspólnotowego określają zatem model urzędowej kontroli żywności, z którego wynika, że urzędowa kontrola żywności nie oznacza wyłącznie kontroli oraz nie odnosi się wyłącznie do żywności. W prawie wspólnotowym pojęciu temu przypisana jest swoista treść, wykraczająca w zakresie realizowanych funkcji poza kontrolę, a w zakresie przedmiotowym poza żywność⁵¹. Oznacza to zatem, że brak dokonywanych urzędowych kontroli żywności produkowanej lub wprowadzanej do obrotu może świadczyć o umyślności działania sprawców, a zatem podlegania odpowiedzialności, także karnoprawnej.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 659.

⁵⁰ Legalis nr 2593594.

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 maja 2021 r., I OSK 134/21, Legalis nr 2593594, zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2133/12, Legalis nr 909603.

III. WNIOSKI KOŃCOWE

Odpowiadając na pytanie zawarte na wstępie, należy stwierdzić, że właściwa wykładnia art. 96 u.b.ż.ż. wymaga sięgania do innych przepisów (nie tylko tej ustawy), a także wydawanych w innych sprawach orzeczeń sądowych, aby ustalić faktyczne i niezbędne przesłanki karalności produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia lub życia człowieka. Należałoby zatem zastanowić się nad ewentualną nowelizacją przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, aby było mniej problemów interpretacyjnych w praktyce.

Ograniczenie możliwych problemów interpretacyjnych mogłoby z kolei przyczynić się do efektywniejszego karania sprawców takich przestępstw. Tym bardziej zważywszy na fakt, że przestępstwa tego rodzaju, nazywane powszechnie także jako *food crime*, zagrażają dobru ogólnospołecznemu. Bezspornie bowiem produkcja oraz wprowadzenie do obrotu szkodliwej żywności może doprowadzić nie tylko do pogorszenia zdrowia człowieka, lecz także do jego śmierci.

Należałoby również rozważyć wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej za produkcję lub wprowadzanie do obrotu żywności szkodliwej dla zdrowia i życia, gdyż często może się zdarzyć, że w taki proceder jest zaangażowanych wiele osób, które zasadniczo mogą wypełniać wszelkie możliwe i szerzej opisane wcześniej przesłanki karalności za ten czyn. Weryfikacja tego, czy dana osoba oraz dokonany przez nią czyn w określonym miejscu i czasie wypełniają stronę przedmiotową oraz podmiotową konkretnego przestępstwa, może okazać się dosyć trudna ze względu na to, że zapisy ustawy odnośnie do tego konkretnego pozakodeksowego występkę nie są wystarczająco precyzyjne.

Jak wynika z opublikowanych badań⁵², w przypadku zwrotów żywności, które wracają do producenta, jedynie 5–7% takiej żywności przekazywanych jest do zakładów celem utylizacji. Nie wiadomo zatem, co dzieje się z pozostałą częścią żywności i czy finalnie niestety nie trafia ona z powrotem na rynek, za co oczywiście groziłaby odpowiedzialność karna z art. 96 u.b.ż.ż. Jednakże wobec braku precyzji przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia potencjalni sprawcy mogą czuć się bezkarni.

⁵² J. Leonkiewicz, *Instytucje państwowe – ile gwarancji dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno–Olsztyn 2015, s. 55–64.

REFERENCES

- Bojarski M., Radecki W., *Pozakodeksowe prawo karne*, t. 1, *Przestępstwa przeciwko pamięci narodowej, obronności, bezpieczeństwu osób i mienia, zdrowiu*, Warszawa 2002
- Budyn-Kulik M., (w:) M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2014
- Kąkol C., *Prawnokarne aspekty ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8
- Konarska-Wrzosek V., *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu*, (w:) M. Bojarski (red.), *System Prawa Karnego. Tom 11. Szczególne dziedziny prawa karnego*, Warszawa 2014
- Korzycka M., (w:) M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017
- Kotowski W., Kurzępa B., *Przestępstwa pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2007
- Kulesza C., Urbaniak-Mastalerz I., *Kara szybka czy kara sprawiedliwa?*, (w:) I. Sepiolo-Jankowska (red.), *Konsensualizm i kompensacja a podstawy odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2016
- Leonkiewicz J., *Instytucje państwowe – ile gwarancji dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno–Olsztyn 2015
- Leśkiewicz K., *The Book Concept*, (w:) K. Leśkiewicz (red.), *Legal Protection of Human Health Against the Unsafe Agricultural Food*, Warszawa 2022
- Leśkiewicz K., *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Komentarz*, Legalis/el. 2022
- Lipińska I., *Prawna problematyka stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 1(26)
- Majewski J., (w:) A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, LEX/el. 2012
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, LEX/el. 2010
- Maruszewska N., Miśniakiewicz M., *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54
- Mozgawa M., (w:) M. Bojarski (red.), *System Prawa Karnego. Tom 11. Szczególne dziedziny prawa karnego*, Warszawa 2014
- Mozgawa M., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, LEX/el. 2017
- Ochman P., *Kilka uwag o przepisach karnych ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia*, (w:) A. Lewkowicz, W. Pływaczewski (red.), *Przeciwdziałanie patologiom na rynku żywności*, Szczytno 2015
- Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2020 r. *System Kontroli Bezpieczeństwa Żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf> (dostęp: 2.04.2024 r.)
- Sadowska H., *Warunki zdrowotne żywności i żywienia, ustawodawstwo – komentarze*, Warszawa 1976
- Syska M., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013
- Syska M., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, LEX/el. 2013
- Szwejkowska M., Zębek E., Kurzyński M., *Uwarunkowania unijne oraz karnoprawne produkcji lub wprowadzania do obrotu żywności niebezpiecznej; część pierwsza*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 29

- Szymecka-Wesołowska A., (w:) A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013
- Taczanowski M., *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2017
- Urbaniak-Mastalerz I., *Badanie umyślności przestępstwa składania fałszywych zeznań*, (w:) E. Pływachewski, E. Jurgielewicz-Delegacz, D. Dajnowicz-Piasecka (red.), *Współczesna przestępczość i patologie społeczne z perspektywy interdyscyplinarnych badań kryminologicznych*, Warszawa 2017

IWONA WRZEŚNIEWSKA-WAL

Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa, Polska

e-mail: iwresniewska@cmkp.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8892-5985

NIEZBĘDNE DZIAŁANIA W ZAKRESIE ZDROWIA PUBLICZNEGO NA TLE REGULACJI DOTYCZĄCYCH NOWYCH TECHNIK GENOMOWYCH (NGT) STOSOWANYCH W CELU ULEPSZANIA PEWNYCH CECH ROŚLIN

NECESSARY PUBLIC HEALTH ACTIONS AGAINST THE BACKDROP
OF REGULATION OF NOVEL GENOMIC TECHNIQUES (NGT)
USED TO IMPROVE CERTAIN PLANT TRAITS

ABSTRACT This article deals with new genomic techniques (NGTs) that are currently being used to modify genomes to improve certain plant traits, such as drought tolerance and pest resistance. The European Commission's analysis indicates that the protection model in force to date, based on Directive 2001/18, is not adequate to regulate the deliberate release of plants obtained with certain NGTs and the marketing of related products, including food and feed, and that legislation in this area needs to be adapted to scientific and technical progress. This study aims to answer the question of whether the proposed regulation of plants obtained by certain novel genomic techniques and of food and feed derived from these plants will adequately safeguard human health and life as well as the environment from possible risks associated with the development of novel genomic techniques (NGTs).

KEYWORDS: new genomic techniques (NGTs), environmental protection, public health

SŁOWA KLUCZOWE: nowe techniki genomowe (NTG), ochrona środowiska, zdrowie publiczne

1. WPROWADZENIE

Zdrowie publiczne w dużym stopniu opiera się na nadzorze i monitorowaniu zjawisk zdrowotnych i chorobowych w przestrzeni i czasie¹. Podobnie ujmuje to klasyczna już definicja zdrowia publicznego z 1920 r., kiedy to w Stanach Zjednoczonych

¹ S.B. Thacker, R.L. Berkelman, *Public health surveillance in the United States*, "Epidemiologic Reviews" 1988, No 10(1), s. 164–190.

wyraźnie zaczęto rozdzielać obszar medycyny naprawczej i zdrowia publicznego. C. Winslow określił zdrowie publiczne jako „naukę i sztukę zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promocji zdrowia fizycznego poprzez wysiłek społeczności, higienę środowiska, kontrolę zakażeń, nauczanie zasad higieny indywidualnej, organizację służb medycznych i pielęgniarstkich ukierunkowanych na zapobieganie chorobom i wczesną diagnozę, rozwój mechanizmów społecznych zapewniających każdemu indywidualnie i społeczności, warunki życia pozwalające na utrzymanie zdrowia”². W latach 80. XX w. powstało wiele inicjatyw na rzecz zdrowia publicznego związanych z koncepcją i strategią promocji zdrowia, a klasyczna definicja zdrowia publicznego została zmodyfikowana przez D. Archesona (1988 r.) i szeroko przyjęta na świecie³. Dwie dekady później definicja ta została przyjęta przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) Regionu Europejskiego (2012 r.)⁴.

Obecnie zdrowie publiczne jest postrzegane jako lista kluczowych działań, w których mieszczą się zarówno działania tradycyjne na rzecz zdrowia publicznego (np. dbałość o higienę, zapobieganie chorobom zakaźnym), jak i nowe funkcje stanowiące wyzwanie dla systemów ochrony zdrowia i monitorowania bezpieczeństwa zdrowotnego⁵. W dokumencie „Zdrowie 2020” przyjęto podstawowe funkcje zdrowia publicznego (Essential Public Health Operations, EPHOs)⁶, które wiązały się z planem wzmocnienia potencjału zdrowia publicznego w całym regionie europejskim. Niezbędne działania w zakresie zdrowia publicznego (EPHO) obejmują dziesięć różnych elementów, podzielonych na dwie podgrupy: EPHO 1–5 to kluczowe funkcje zdrowia publicznego, a EPHO 6–10 funkcje wspierające⁷. Wszystkie EPHO zostały oparte na liście opracowanej przez Centra Kontroli i Zapobiegania

² A. Wojtczak, *Zdrowie publiczne. Wyzwania dla systemów zdrowia XXI wieku*, Warszawa 2009, s. 10.

³ „Zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promowania zdrowia poprzez zorganizowany wysiłek społeczeństwa”. A. Wojtczak, *Zdrowie publiczne. Najważniejsze zagadnienia dla studiujących i zainteresowanych nauką o zdrowiu*, Warszawa 2017, s. 27.

⁴ S. Golinowska, *Zdrowie publiczne jako przedmiot badań i działań*, (w:) S. Golinowska (red.), *Zdrowie publiczne wymiar społeczny i ekologiczny*, Warszawa 2022, s. 59–60.

⁵ *Ibidem*, s. 63.

⁶ Światowa Organizacja Zdrowia, *Europejski plan działania na rzecz wzmocnienia możliwości i usług w zakresie zdrowia publicznego*, Biuro Regionalne WHO dla Europy, Kopenhaga 2012, http://www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0005/171770/RC62wd12rev1-Eng.pdf (dostęp: 4.05.2024 r.).

⁷ D. Cianciara, S. Piętka, J. Sytnik-Czetwertyński, J. Pinkas, *Essential public health operations in the WHO European Region*, „Postępy Nauk Medycznych” 2016, nr XXIX(5), s. 319.

Chorobom (CDC) w 1994 r. w USA w taki sposób, aby odzwierciedlały sytuację zdrowia publicznego w Europie⁸.

Warto podkreślić, że ten dokument zwraca uwagę na zdrowie w całym cyklu życia człowieka. Nadzór i monitorowanie zjawisk związanych ze zdrowiem i chorobą powinno obejmować cały ten cykl. Według WHO ochrona zdrowia (EPHO 3) odnosi się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa środowiskowego, tj. m.in.: bezpieczeństwa żywności, wody, warunków sanitarnych, bezpieczeństwa pracy, zmian klimatu itp. Funkcja ta wpisuje się w koncepcję rozwiązywania problemów zdrowotnych na styku człowiek–zwierzę–środowisko, wywołana światowymi kryzysami zdrowotnymi pod koniec lat 90. i na początku XXI w., była szeroko promowana przez międzynarodowe instytucje odpowiedzialne za zdrowie⁹. Dobrym przykładem jest nadzór nad gąbczastą encefalopatią bydła w Wielkiej Brytanii. Zanim wprowadzono jakiegokolwiek środki nadzoru do spożycia trafiły 3 miliony zakażonego mięsa wołowego, a straty gospodarcze oszacowano na kilka miliardów euro. Jednak ze względu na długi okres inkubacji Choroby Creutzfeldta-Jakoba (CJD) pełny wpływ epidemii BSE na zdrowie ludzi będzie możliwy do oceny w ciągu kolejnych lat¹⁰.

W związku z tym w zdrowiu publicznym rozwinęły się funkcje związane z potrzebą szybkiego nadzoru i działania, znacznie wykraczające poza tradycyjny zakres pojęcia „zdrowia” oraz związane z odpowiedzialnością. W ten sposób rozwinęła się koncepcja „One Health”, która jest obecnie powszechnie uznawana za przydatne podejście do rozwiązywania złożonych problemów zdrowotnych¹¹. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa Narodów (FAO) od dawna uznaje potrzebę wspólnej pracy z innymi organizacjami w zakresie nadzoru i monitorowania zjawisk zdrowotnych i chorobowych w ramach „One Health”¹². Wynika to ze zróżnicowanego postrzegania i analizy ryzyka w poszczególnych sektorach

⁸ D. Cianciara, K. Lewtak, M. Gajewska, M. Piotrowicz, E. Urban (red.), *Diagnoza istniejącej organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia publicznego w Polsce – rzeczywisty sposób działania systemu. Tom I. Podsumowanie*, Warszawa 2017, s. 13–16.

⁹ E.L. Mumford, D.J. Martinez, K. Tyance-Hassell, A. Cook, G.R. Hansen, R. Labonté, J.A.K. Mazet, E.C. Mumford, D.M. Rizzo, E. Togami, A. Vreedzaam, J. Parrish-Sprowl, *Evolution and expansion of the One Health approach to promote sustainable and resilient health and well-being: A call to action*, „Frontiers in Public Health” 2022, Vol. 10.

¹⁰ P.G. Smith, R. Bradley, *Bovine spongiform encephalopathy (BSE) and its epidemiology*, „British Medical Bulletin” 2003, Vol. 66, Issue 1, s. 185–198.

¹¹ E.L. Mumford [et al.], *Evolution and expansion of the One Health...*

¹² B.M. Gomes, C.B. Rebelo, L. Alves de Sousa, *Public health, surveillance systems and preventive medicine in an interconnected world*, (w:) J.C. Prata, A.I. Ribeiro, T. Rocha-Santos (red.), *One Health Integrated Approach to 21st Century Challenges to Health*, Academic Press 2022, s. 33–71.

(np. w biotechnologii), co stanowi element ograniczający dla koncepcji „One Health”. Główne zasady zarządzania ryzykiem tradycyjnie różnią się między zdrowiem człowieka, gdzie stosowana jest zasada ostrożności, a zdrowiem weterynaryjnym, gdzie stosuje się mniej rygorystyczne podejście¹³. Aby sprostać temu wyzwaniu dotyczącemu postrzegania ryzyka, oceniono i zmodyfikowano list podstawowych funkcji zdrowia publicznego, opracowanych w różnych regionach WHO, tj. regionie obu Ameryk, Europy, Wschodnim Śródziemnomorskim oraz Zachodniego Pacyfiku¹⁴. Porównanie listy odnowionych, skonsolidowanych funkcji EPHFs z poprzednią listą EPHOs prowadzi do wniosku, że funkcje zdrowia publicznego są w dużej mierze podobne do poprzednich i obejmują nadzór oraz monitorowanie trendów chorobowych i skutków zdrowotnych, a podstawowym narzędziem jest analiza ryzyka¹⁵.

2. MODEL OCHRONY – ZASADA OSTROŻNOŚCI

W prawie żywnościowym, tak jak w zdrowiu publicznym, za podstawowy cel uznaje się ochronę zdrowia i życia człowieka. Unia Europejska podejmuje działania w zakresie wyznaczonym zasadą przyznania (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹⁶). Wykonanie tych kompetencji zapewnienia prawną ochronę życia i zdrowia poprzez podejmowanie działań dokonywanych w różnych formach prawnych, które prowadzą do zmniejszenia lub eliminują zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego¹⁷. Ochronę życia i zdrowia ludzkiego potwierdza także zasada ostrożności wyrażona w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁸, jak również podstawowy akt prawa żywnościowego – rozporządzenie 178/2002¹⁹. Zasada ostrożności oznacza, że brak pewności naukowej co do potencjalnych zagrożeń

¹³ *Ibidem*, s. 33–71.

¹⁴ D. Cianciara, *Essential public health functions renewed by WHO should be a roadmap for building public health capacity and a resilient health system in Poland*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2023, nr 29(2), s. 63–72.

¹⁵ B.M. Gomes [et al.], *Public health, surveillance systems and preventive medicine in an interconnected world*, (w:) J.C. Prata, A.I. Ribeiro, T. Rocha-Santos (red.), *One Health...*, s. 33–71.

¹⁶ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 13 (wersja skonsolidowana).

¹⁷ P. Wojciechowski, *Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności – aspekty prawne*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2023, nr 1(32), s. 95–116.

¹⁸ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana).

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L nr 31, z 2002 r., s. 1, ze zm.).

związanych z określonym rodzajem żywności stanowi podstawę do podejmowania środków prewencyjnych, co stanowi przeciwieństwo liberalnego, nastwionego na usuwanie barier w handlu i inwestycjach podejścia w USA²⁰, gdzie dopiero naukowe wykazanie co do istnienia zagrożeń stanowi asumpt do podjęcia działań ochronnych²¹. Przy wprowadzaniu żywności genetycznie modyfikowanej (GM) do obrotu na terenie Unii Europejskiej, a tym samym i w Polsce, obowiązują restrykcyjne przepisy prawne. Podstawę tych regulacji stanowi analiza ryzyka (ocena ryzyka, zarządzanie ryzykiem oraz komunikacja ryzyka), czyli specyficzny rodzaj nadzoru zwykle stosowany w zdrowiu publicznym. W nadzorze opartym na ryzyku informacje o prawdopodobieństwie wystąpienia i zakresie konsekwencji danego zagrożenia zdrowia są potrzebne do planowania, projektowania i/lub interpretacji wyników uzyskanych z systemów nadzoru²². Kluczowe znaczenie dla organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO) ma regulacja horyzontalna, jaką jest dyrektywa 2001/18/WE²³, oraz regulacje wertykalne: rozporządzenie 1829/2003²⁴, a także rozporządzenie 1830/2003²⁵, na podstawie którego wprowadzono system umożliwiający prześledzenie (*traceability*) przepływu produktów GM w łańcuchu produkcji i dystrybucji. Zgodnie z tymi regulacjami żaden podmiot (producent) nie może wprowadzać do obrotu żywności GM, jeśli nie uzyska zezwolenia udzielonego zgodnie z postanowieniami rozporządzenia 1829/2003. Wniosek o zezwolenie podmiot (producent) składa do organu państwa członkowskiego, w którym dany produkt GMO ma być po raz pierwszy wprowadzony do obrotu. W Polsce jest to Główny Inspektor Sanitarny. Po spełnieniu tych formalności streszczenie akt złożonych przez wnioskodawcę jest bezzwłocznie przekazywane do Europejskiego

²⁰ M. Korzycka, P. Wojciechowski, *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI(1), s. 465–488.

²¹ I. Wrześniewska-Wal, *Regulacje prawne GMO. Aspekty prawne i środowiskowe*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2018, nr 593, s. 101–112.

²² B.M. Gomes [et al.], *Public health, surveillance systems and preventive medicine in an interconnected world*, (w:) J.C. Prata, A.I. Ribeiro, T. Rocha-Santos (red.), *One Health...*, s. 33–71.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. UE L nr 106, z 2001 r., s. 1).

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.Urz. UE L nr 268 z 2003 r., s. 1).

²⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniających dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. UE L nr 268 z 2003 r., s. 24).

Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). EFSA informuje o wniosku Komisję i pozostałe państwa członkowskie, udostępniając im wniosek oraz wszelkie uzupełniające informacje przekazane przez wnioskodawcę. EFSA sporządza streszczenie dokumentacji i udostępnia ją opinii publicznej. Procedura konsultacji rozwiązań legislacyjnych ze społeczeństwem jest związana z szerszą tendencją do wprowadzania elementów demokracji we współczesnych regulacjach prawnych²⁶. Tymczasem przepisy rozporządzenia 1829/2003 nie regulują podstawowej kwestii, tj. w jaki sposób opinie wyrażone przez społeczeństwo wpłyną na podejmowaną przez Komisję decyzję²⁷. Najważniejszym zadaniem EFSA jest sporządzenie opinii naukowej oceniającej ryzyko dla ujętych we wniosku modyfikacji genetycznych. Na wniosek Komisji Europejskiej w 2018 r. wytyczne w sprawie oceny ryzyka środowiskowego dla roślin zmodyfikowanych genetycznie zostały zaktualizowane, w celu dostosowania ich do postępu technicznego²⁸. Opinie naukowe EFSA są również dostępne dla społeczeństwa i każdy może do nich zgłaszać uwagi i zastrzeżenia. Ponadto, formułując projekt decyzji, Komisja jest zobowiązana do kierowania się wskazaniami zawartymi w opinii naukowej EFSA, ale projekt decyzji nie musi być z nią zgodny. Decyzja Komisji Europejskiej wywołuje bezpośrednie skutki prawne dla wnioskodawców związane z wydaniem zezwolenia bądź odmową, a w sytuacjach rozbieżności – uzasadnia swoje stanowisko. Następnie projekt decyzji jest głosowany, a Komisja bezzwłocznie informuje wnioskodawcę o podjętej decyzji i publikuje jej szczegóły w Dzienniku Urzędowym UE. Decyzja wydawana jest na 10 lat.

3. KLASYCZNE MODYFIKACJE GENETYCZNE A NTG

W celu zrozumienia głównych różnic w zakresie modyfikacji genetycznych i związanych z nimi konsekwencji należy podkreślić, że w przeszłości człowiek również modyfikował organizmy. Działo się to na drodze selekcji i rozmnażania, nowe formy organizmów w potomstwie pojawiały się spontanicznie w wyniku krzyżowania czy mutacji, a rola człowieka polegała tylko na tworzeniu warunków sprzyjających

²⁶ E. Łętowska, *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 44–58.

²⁷ P. Dąbrowska, *Recent developments of the GMO regime in the EU: Drawbacks and improvements in relation to food safety*, (w:) *Genetically Modified Organisms and EU Law. Food security in Europe and in the world*, 2nd International Workshop for Young Scholars, 26.09.2003.

²⁸ Dyrektywa Komisji (UE) 2018/350 z dnia 8 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE w odniesieniu do oceny ryzyka organizmów zmodyfikowanych genetycznie dla środowiska naturalnego (Dz.Urz. UE L nr 67 z 2018 r., s. 30).

powstawaniu tych zmienności i wyborze odpowiednich form²⁹. Jednak sam proces powstawania tej zmienności i mechanizmy przekazywania informacji genetycznej pozostawały poza możliwościami ingerencji lub była ona możliwa tylko w znikomym stopniu, np. izolowanie zarodków powstałych z oddalonych krzyżówek i ich rozwój na sztucznych podłożach³⁰. Późniejsze techniki pozwalały na większą ingerencję człowieka.

Dyrektywa 2001/18/WE zawiera definicję, zgodnie z którą organizmem genetycznie modyfikowanym jest organizm inny niż ludzki, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji (art. 2 pkt 2 dyrektywy 2001/18/WE), a w załączniku zamieszczono zestawienie technik prowadzących do otrzymania GMO. Lista ta nie jest zamknięta, ponieważ w momencie przyjmowania tej regulacji w 2001 r. pozostawiono możliwość dopisania kolejnych nowych, nieznanych jeszcze technik. Dla rozwoju przyszłych technik modyfikacji genetycznych kluczowe było odkrycie faktu, że nośnikiem informacji genetycznej w każdej żywej komórce jest DNA. Pozwoliło to na opracowanie technologii manipulowania odpowiednimi fragmentami DNA z pominięciem procesów i mechanizmów rozmnażania wytworzonych w trakcie ewolucji. Możliwe stało się przekazywanie informacji genetycznej między gatunkami organizmów. Polega to na tym, że w warunkach laboratoryjnych część DNA kodującego daną cechę z innego nawet niespokrewnionego filogenetycznie organizmu zostaje przeniesiona i wprowadzona do DNA drugiego organizmu, a następnie przez tradycyjną hodowlę powstaje nowy organizm o zmienionych cechach³¹. Aby móc przenieść wybrane geny do organizmu, trzeba je najpierw zidentyfikować, a potem wyizolować i skopiować. Konkretny fragment DNA wycina się za pomocą molekularnych nożyc, czyli enzymów restrykcyjnych, które umożliwiają przecięcie nici DNA w ściśle określonych miejscach. Powielanie genów w warunkach laboratoryjnych odbywa się w trakcie reakcji o nazwie „łańcuchowa reakcja polimerazy” (ang. Polymerase Chain Reaction, PCR). PCR polega na

²⁹ A. Anioł, *Transgeneza jako metoda tworzenia materiałów wyjściowych w hodowli roślin, warsztaty szkoleniowe dla hodowców pt. Jak wyhodować, zarejestrować i uprawiać w Polsce transgeniczne odmiany roślin*, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, 26–27 października 2004 r.

³⁰ A. Anioł, *Ocena ryzyka i metody zapobiegania zagrożeniom związanym z wprowadzeniem GMO do środowiska, materiały konferencyjne*, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, 27 maja 2000 r.

³¹ J. Zimny, *Zasady przeprowadzania oceny zagrożenia przed uwolnieniem GMO do środowiska oraz zasady monitorowania obecności GMO podczas przeprowadzania eksperymentów polowych*, Materiały konferencyjne IHAR, Radzików, 23 października 2004 r.

otrzymaniu dużej liczby kopii pożądanego odcinka DNA³². Enzym polimeraza kieruje syntezą nowej nici DNA, komplementarnej do wzorca. Następnie wyizolowany fragment trzeba włączyć do DNA organizmu, który ma być zmodyfikowany. Służą do tego enzymy ligazy. Jeśli w ten sposób powstanie nowy organizm, to bakterie, rośliny i zwierzęta otrzymane w wyniku takiej „manipulacji” są nazywane organizmami modyfikowanymi genetycznie lub transgenicznymi (*transgenic*). Ta druga nazwa związana jest z tym, że przenoszenie fragmentów DNA między organizmami nazywamy transgenezą. Ponieważ wstawienie obcego DNA następuje losowo, miejsce to jest unikalne dla każdego przypadku jako jednostkowy podpis genetyczny i jest charakterystyczny dla każdej zmodyfikowanej rośliny³³. Jeśli wstawiony konstrukt jest unikatowy dla GMO lub jeśli nastąpiła niepowtarzalna rearanżacja i fragmentaryczna insercja obcego DNA, wykrycie tych sekwencji jest wystarczające do identyfikacji zdarzenia³⁴. Transgeneza pozwala na wprowadzanie cech praktycznie z każdego organizmu do roślin uprawnych poprzez geny warunkujące ich nowe cechy. Celem tych „manipulacji” jest utworzenia zupełnie nowych odmian, najczęściej związanych z żywieniem ludzi czy zwierząt. Największą akceptacją społeczną cieszy się wykorzystanie GMO w produkcji leków i szczepionek oraz w oczyszczaniu środowiska. Większość europejskich społeczeństw sceptycznie odnosi się do wykorzystania GMO w rolnictwie, w tym w produkcji żywności^{35,36}. Wydaje się, że powodem tego stanu rzeczy jest fakt, iż naukowcy jeszcze nie dowiedli, że żywność GM nie jest szkodliwa, ale też nie ma dowodów, że jest niebezpieczna. W rolnictwie do najbardziej pożądaných cech modyfikacji genetycznej roślin należą ułatwienia agrotechniczne w uprawie oraz podczas procesów zachodzących w trakcie przetwarzania żywności. Pożądane są odmiany roślin, w których poprawiono cechy związane z ich wzrostem i plonowaniem, np. odporność na szkodniki, herbicydy, oraz poprawiono skład chemiczny w celu uzyskania produktów o lepszych cechach nie-

³² C.B. Zanatta, A.M. Hoepers, R.O. Nodari, S.Z. Agapito-Tenfen, *Specificity Testing for NGT PCR-Based Detection Methods in the Context of the EU GMO Regulations*, „Foods” 2023, No 12(23), s. 4298.

³³ P. Guertler, S. Pallarz, A. Belter, K.N. Eckermann, L. Grohmann, *Detection of commercialized plant products derived from new genomic techniques (NGT) – Practical examples and current perspectives*, „Food Control” 2023, No 152.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ A.M. Rizzo, *Ewolucja europejskiej regulacji prawnej w zakresie upraw GMO*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego (II)*, Katowice 2022, s. 227–240.

³⁶ T. Twardowski, E. Kwapich, *100 + 30 najczęściej zadawanych pytań na temat współczesnej biotechnologii*, Poznań 2001, s. 90–92.

zbędnych w trakcie ich przetwarzania i przechowywania, a także cech, które mogą wpływać korzystnie na stan zdrowia człowieka³⁷.

Oczekiwania wobec GMO są nieograniczone, jednak nie wszystkie z nich można było spełnić ze względu na ograniczony stan wiedzy. Z tego powodu rozwijały się kolejne nowe techniki. W 2012 r. opracowano system CRISPR-Cas9, który stanowi rewolucyjne narzędzie do edycji genomu³⁸. Terminem „nowe techniki genomowe” (NGT) określa się metody naukowe stosowane do modyfikacji genomów w celu ulepszania pewnych cech roślin, które pozwalają na ukierunkowaną, niewielką modyfikację DNA w miejscu genomu gospodarza, co stanowi główną różnicę w porównaniu z klasyczną transgenezą. Ponadto różnią się one od tradycyjnych metod GM tym, że transgeneza polega na przenoszeniu genów między gatunkami, podczas gdy NGT – oparte na mutageniezie i cisgeniezie – wywołują zmiany w obrębie tego samego gatunku³⁹. Oznacza to, że NGT umożliwiają modyfikację materiału genetycznego roślin bez konieczności wprowadzania genu z innego gatunku, jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnego GM.

Techniki NTG umożliwiające modyfikację materiału genetycznego to: 1) technologia nukleazy palca cynkowego (definiowana szerzej jako technologia nukleazy ukierunkowanej na miejsce); 2) mutageniza ukierunkowana oligonukleotydami; 3) cisgeniza i intrageniza; 4) metylacja DNA zależna od RNA; 5) szczepienie (na podkładce genetycznie modyfikowanej); 6) hodowla odwrotna; 7) agroinfiltracja; 8) genomika syntetyczna. Oznacza to, że NGT to techniki zdolne do zmiany materiału genetycznego organizmu, które pojawiły się lub zostały opracowane po wejściu w życie dyrektywy 2001/18/WE.

W 2012 r. panel naukowy EFSA ds. organizmów modyfikowanych genetycznie uznał, że w odniesieniu do ryzyka dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska mutageniza ukierunkowana lub cisgeniza nie wiążą się z konkretnymi zagrożeniami. Ponadto w przypadku mutagenyzy ukierunkowanej potencjał uzyskania niezamierzonych skutków może być nawet znacznie niższy niż w przypadku transgenyzy lub tradycyjnych metod hodowlanych. W związku z tym przy ocenie ryzyka roślin powstałych w wyniku technik NTG oraz uzyskanych z nich produktów może być potrzebna mniejsza liczba danych w porównaniu z transgenezą⁴⁰.

³⁷ B. Achremowicz, A. Wawrzyniak, *Żywność zmodyfikowana genetycznie – szanse i zagrożenia*, „Nauka” 2016, nr 2, s. 171–179.

³⁸ F.J. DeMayo, T.E. Spencer, *CRISPR bacon: a sizzling technique to generate genetically engineered pigs*, „Biology of Reproduction” 2014, No 91(3), s. 79.

³⁹ C.B. Zanatta [et al.], *Specificity Testing for NGT PCR-Based Detection Methods...*, s. 4298.

⁴⁰ Panel EFSA ds. organizmów modyfikowanych genetycznie, „Scientific opinion addressing the safety assessment of plants developed using Zinc Finger Nuclease 3 and other Site-Directed Nucleases with similar function” [Opinia naukowa na temat oceny bezpieczeństwa roślin uzyskanych

W wyniku tej opinii pojawiły się wątpliwości w sprawie mutagenyzy. Spór zapoczątkował francuski związek zawodowy rolników oraz stowarzyszenia, których celem jest ochrona środowiska. Skarżący podnieśli przed sądem francuskim, że techniki mutagenyzy ewoluowały i umożliwiają obecnie produkcję – tak jak techniki transgenyzy – odmian odpornych na konkretny herbicyd. Tymczasem obowiązki producentów przewidziane w dyrektywie 2001/18/WE nie mają, ich zdaniem, zastosowania do tych odmian. A to właśnie te odmiany wskazują ryzyko dla środowiska lub zdrowia ludzi. Związane jest to z uwalnianiem materiału genetycznego tych odmian do środowiska naturalnego, powodując pojawienie się chwastów, które nabyły gen odporności na dany herbicyd. Skarżący domagali się m.in. uchylecia art. D. 531–2 francuskiego kodeksu ochrony środowiska⁴¹, który wykluczał mutagenyzę z definicji technik prowadzących do modyfikacji genetycznej, oraz moratorium na uzyskane w drodze mutagenyzy odmiany roślin odpornych na herbicydy. Sąd francuski uznał, że niemożliwe jest pewne ustalenie istnienia i wagi zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Zdaniem sądu francuskiego można jedynie domyślać się, że zagrożenia te mogą być zbliżone do tych wynikających z użycia GMO pochodzącego z transgenyzy, ponieważ bezpośrednia modyfikacja genomu w wyniku mutagenyzy ukierunkowanej wywołałaby takie same skutki jak wprowadzenie obcego genu⁴².

W następstwie tego sporu 25 lipca 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-528/16, wyjaśnił, że wyłączenie spod regulacji dyrektywy 2001/18/WE mutagenyzy nie jest możliwe. Zgodnie bowiem z motywem 17 dyrektywy 2001/18/WE wyłącza ona ze swego zakresu zastosowania jedynie „organizmy uzyskane za pomocą technik i metod mutagenyzy, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone”. Wynika stąd, że dyrektywa 2001/18/WE ma zastosowanie także do organizmów uzyskanych za pomocą technik mutagenyzy, które pojawiły się po przyjęciu tej dyrektywy⁴³. W uzasadnieniu Trybunał zajął stanowisko, że

przy użyciu nukleazy ZFN 3 i innych nukleaz SDN o podobnym działaniu], Dziennik EFSA 2012; 10(10):2943.

⁴¹ Code de l'environnement Lexbase freemium, <https://www.lexbase.fr/texte-de-loi/art-d531-2-code-de-l-environnement/L1666H34.html> (dostęp: 15.08.2024 r.).

⁴² Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opracowane na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Wyrok Trybunału w sprawie C-688/21 Confédération paysanne i inni, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62021CA0688> (dostęp: 1.05.2024 r.).

⁴³ European Court of Justice C-528/16-Judgement of 25 July 2018 on New Mutagenesis Techniques, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204387&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=138460> (dostęp: 1.05.2024 r.).

zagrożenia związane ze stosowaniem tych NTG mogą okazać się podobne do zagrożeń wynikających z produkcji i rozpowszechniania GMO w drodze transgenezy. Po pierwsze dlatego, że skutki polegające na wprowadzeniu obcego genu do tego organizmu (transgeneza) są te same. Po drugie, nowe techniki pozwalają produkować genetycznie zmodyfikowane odmiany w takim tempie i w takim zakresie, jakich nie można było sobie wyobrazić przy stosowaniu tradycyjnych metod mutagenezy. Mając na uwadze te wspólne zagrożenia NTG i transgenezy, wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie GMO organizmów uzyskanych za pomocą nowych technik mutagenezy byłoby sprzeczne z celem dyrektywy 2001/18/WE (ochrona środowiska, zdrowia ludzi i zwierząt) i naruszałoby zasadę ostrożności⁴⁴.

4. PODZIAŁ NA NTG 1 I NTG 2

Wyrok TSUE wywołał wiele kontrowersji. Komisja Europejska nie kwestionuje wyroku, jednak widzi ogromne możliwości NGT. W unijnej strategii Zielonego Ładu „Od pola do stołu” uznano potencjał nowych technik, w tym biotechnologii, w zakresie wzmocnienia zrównoważonego charakteru systemu żywnościowego i przyniesienia korzyści całemu społeczeństwu. Służyć ma temu opracowanie ulepszonych odmian roślin, które są lepiej przystosowane do zmieniających się warunków klimatycznych w związku z globalnym ociepleniem, a zwłaszcza suszą, i są bardziej odporne na szkodniki i choroby; dodatkowo wymagają mniej produktów fitosanitarnych i nawozów⁴⁵.

W świetle wyroku TSUE Rada wezwała Komisję do przedłożenia do dnia 30 kwietnia 2021 r. analizy dotyczącej statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii oraz do przedstawienia wniosków⁴⁶. Komisja przeprowadziła analizę i uznała (29 kwietnia 2021 r.), że przepisy dyrektywy 2001/18/WE są nieodpowiednie, aby regulować rośliny NGT otrzymane w drodze mutagenezy ukierunkowanej lub cisgenezy i pochodzące z nich produkty (w tym żywność i pasze),

⁴⁴ Organizmy uzyskane w drodze mutagenezy stanowią GMO i co do zasady podlegają obowiązkom ustanowionym w dyrektywie w sprawie GMO, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komunikat prasowy nr 111/18, Luksemburg, 25 lipca 2018 r., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180111pl.pdf> (dostęp: 30.04.2024 r.).

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final.

⁴⁶ Decyzja Rady (UE) 2019/1904 z dnia 8 listopada 2019 r. wzywająca Komisję do przedłożenia analizy w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-528/16 dotyczącej statusu nowych technik genomowych na podstawie prawa Unii, I wniosku, o ile jest to stosowne w świetle wyników analizy (Dz.Urz. UE L nr 293 z 2019 r., s. 103).

oraz że należy dostosować prawodawstwo do postępu naukowego i technicznego w tym obszarze⁴⁷.

W związku z tym Komisja Europejska zaproponowała rozwiązania legislacyjne dla NGT, które umożliwiają łatwiejszą i szybszą ich komercjalizację w porównaniu z wymogami prawnymi mającymi zastosowanie dla tradycyjnych GMO. Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz⁴⁸. Nowa regulacja wprowadza szczegółowe przepisy dotyczące roślin NGT i produktów z nich powstałych oraz podział tych technik na dwie kategorie NGT 1 i NTG 2, a także stanowi *lex specialis* w odniesieniu do przepisów dotyczących klasycznych GMO.

Zgodnie z tymi regulacjami rośliny NGT 1 byłyby uważane za równoważne roślinom konwencjonalnym i byłyby wyłączone z wymogów dotyczących klasycznych GMO. W celu uzyskania statusu rośliny NGT kategorii 1 należy wystąpić do właściwych organów państw członkowskich o zezwolenie przed zamierzonym uwolnieniem, w tym wprowadzeniem do obrotu. Jednak weryfikacja statusu rośliny NGT kategorii 1 ma charakter techniczny i nie wiąże się z kwestią oceny ryzyka ani zarządzania ryzykiem, a decyzja w sprawie statusu jest wyłącznie deklaratorywna. W związku z tym należy określić kryteria pozwalające ustalić, czy roślina z kategorii NGT 1 jest równoważna roślinom występującym w warunkach naturalnych lub hodowanym tradycyjnymi metodami, oraz ustanowić procedurę umożliwiającą właściwym organom weryfikację i podejmowanie przez nie decyzji w tej sprawie. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w przeszłości w związku z nasilającym się eksportem amerykańskiej soi i kukurydzy do Europy zostało wydane rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności⁴⁹, wprowadzające uproszczony tryb wydawania zezwoleń (bez oceny zagrożeń) stosowany do produktów, które zawierają GMO, ale mogą być uznane za „zasadniczo równoważne” z żywnością konwencjonalną. Jednak samo rozporządzenie ani też inne regulacje prawne nie wyjaśniały, jakie przesłanki mają być spełnione do uznania tej równo-

⁴⁷ Commission Staff Working Document Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16, Brussels, 29.04.2021, SWD(2021) 92 fin.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin uzyskiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625, Bruksela, 5.07.2023 r., COM(2023) 411 fin.

⁴⁹ Dz.Urz. UE L nr 47 z 1997 r., s. 1.

ważności⁵⁰. Kryteria równoważności dla kategorii NTG 1 powinny być obiektywne i opierać się na nauce. Jednak trzeba pamiętać, że kluczowa dla prawa żywnościowego zasada ostrożności wymaga podejmowania działań prewencyjnych już wtedy, gdy brak pewności naukowej co do ewentualnych zagrożeń. W przypadku roślin z kategorii NGT 2 utrzymane zostają wymogi prawne dotyczące GMO oparte na dyrektywie 2001/18/WE. W dniu 7 lutego 2024 r. posłowie Parlamentu Europejskiego zgodzili się z propozycją Komisji Europejskiej wprowadzenia dwóch różnych kategorii i dwóch zestawów przepisów dla NGT. Posłowie chcą również odpowiedniego oznakowania nasion NGT i utworzenia publicznej internetowej listy roślin NGT 1.

PODSUMOWANIE

Podejście „One Health” wymaga reformy systemów nadzoru i monitorowania w ramach zdrowia publicznego. Widać to na przykładzie roślin NTG, które są żywymi organizmami i tak jak wszystkie inne rośliny po uwolnieniu do środowiska jako produkty komercyjne mogą rozmnażać się i przekraczać granice państwowe. Wymogi związane z zamierzonym uwalnianiem i wprowadzaniem do obrotu roślin GM i uzyskanej z nich żywności i paszy zostały już zharmonizowane na szczeblu Unii w istniejących ramach prawnych mających zastosowanie do GMO. Procedura udzielania zezwolenia na wprowadzenie ich do obrotu wymaga kluczowej dla zdrowia publicznego oceny ryzyka. Identyfikacja obszarów ryzyka i powiązanych z nim czynników, takich jak zmiany związane z modyfikacjami genetycznymi i różnorodność biologiczna dzikiej przyrody, pozwala wybrać priorytet dla zrównoważonych działań w zakresie nadzoru⁵¹. Nadzór i monitorowanie zjawisk zdrowotnych i chorobowych w przestrzeni i czasie to podstawa zdrowia publicznego. Jednak obecnie, w związku z odkryciem nowych technik NGT, model oparty na dyrektywie 2001/18/WE dotyczący uwalniania do środowiska i wprowadzania do obrotu roślin GM oraz uzyskanej z nich żywności i paszy został zaburzony. NGT to różnorodna grupa technik genomowych i każdą z nich można wykorzystywać w odmienny sposób w celu osiągnięcia różnych wyników oraz produktów. Potencjalne ryzyko związane z roślinami NGT jest podobne do tego, jakie występuje w związku z roślinami

⁵⁰ I. Wrześniewska-Wal, *Bezpieczeństwo upraw GMO i żywności GM na podstawie nowych regulacji prawnych na poziomie międzynarodowym i krajowy*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2018, t. 25, nr 4, s. 5–17.

⁵¹ B.M. Gomes [et al.], *Public health, surveillance systems and preventive medicine in an interconnected world*, (w:) J.C. Prata, A.I. Ribeiro, T. Rocha-Santos (red.), *One Health..., passim*.

uzyskanymi w drodze transgenezy. Obecnie na światowym rynku dostępne są dwie rośliny uprawne, w których zastosowano techniki edytowania genomu: soja wysokooleinowa w USA i pomidor o podwyższonym poziomie kwasu ϕ -aminomasłowego (GABA) w Japonii. W nadchodzących latach na rynek zostanie prawdopodobnie wprowadzonych znacznie więcej odmian. Zapewnienie bezpieczeństwa w aspekcie zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrony środowiska wymaga zdefiniowania nowych technik i oceny ryzyka, które wiążą się z ich wykorzystaniem, oraz długofalowych badań nad wpływem roślin genetycznie zmodyfikowanych na inne ekosystemy. Zaproponowany w nowym rozporządzeniu 2017/625 podział na kategorie NTG 1 i NTG 2 wymaga wnikliwego nadzoru i monitorowania zjawisk zdrowotnych i chorobowych w dłuższym okresie. Kryteria równoważności dla kategorii NTG 1 powinny być obiektywne i opierać się tylko na dowodach naukowych. Jednak dopóki nie ma pewności naukowej, należy w pełni respektować zasadę ostrożności. Zasada ta powinna obowiązywać również rośliny NTG i produkty z nich powstałe. Warto zwrócić uwagę na wydawanie zezwoleń bez oceny ryzyka na uprawę roślin NTG z kategorii 1 i produkty, które z nich powstaną dla ludzi i zwierząt, gdyż do tej pory w badaniach naukowych nie udało się stwierdzić negatywnego wpływu genetycznie zmodyfikowanej żywności na organizm ludzki, ale również nie udało się udowodnić, że jest nieszkodliwa.

REFERENCES

- Achremowicz B., Wawrzyniak A., *Żywność zmodyfikowana genetycznie – szanse i zagrożenia*, „Nauka” 2016, nr 2
- Anioł A., *Ocena ryzyka i metody zapobiegania zagrożeniom związanym z wprowadzeniem GMO do środowiska, materiały konferencyjne*, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, 27 maja 2000 r.
- Anioł A., *Transgeneza jako metoda tworzenia materiałów wyjściowych w hodowli roślin, warsztaty szkoleniowe dla hodowców pt. Jak wyhodować, zarejestrować i uprawiać w Polsce transgeniczne odmiany roślin*, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie, 26–27 października 2004 r.
- Cianciara D., *Essential public health functions renewed by WHO should be a roadmap for building public health capacity and a resilient health system in Poland*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2023, nr 29(2)
- Cianciara D., Lewtak K., Gajewska M., Piotrowicz M., Urban E. (red.), *Diagnoza istniejącej organizacji i funkcjonowania systemu zdrowia publicznego w Polsce – rzeczywisty sposób działania systemu. Tom 1. Podsumowanie*, Warszawa 2017
- Cianciara D., Piętka S., Sytnik-Czetwertyński J., Pinkas J., *Essential public health operations in the WHO European Region*, „Postępy Nauk Medycznych” 2016, nr XXIX(5)
- Dąbrowska P., *Recent developments of the GMO regime in the EU: Drawbacks and improvements in relation to food safety*, (w:) *Genetically Modified Organisms and EU Law. Food security in Europe and in the world*, 2nd International Workshop for Young Scholars, 26.09.2003

- DeMayo F.J., Spencer T.E., *CRISPR bacon: a sizzling technique to generate genetically engineered pigs*, "Biology of Reproduction" 2014, No 91(3)
- Golinowska S., *Zdrowie publiczne jako przedmiot badań i działań*, (w:) S. Golinowska (red.), *Zdrowie publiczne wymiar społeczny i ekologiczny*, Warszawa 2022
- Gomes B.M., Rebelo C.B., Alves de Sousa L., *Public health, surveillance systems and preventive medicine in an interconnected world*, (w:) J.C. Prata, A.I. Ribeiro, T. Rocha-Santos (red.), *One Health Integrated Approach to 21st Century Challenges to Health*, Academic Press 2022
- Guertler P., Pallaraz S., Belter A., Eckermann K.N., Grohmann L., *Detection of commercialized plant products derived from new genomic techniques (NGT) – Practical examples and current perspectives*, "Food Control" 2023, No 152
- Korzycka M., Wojciechowski P., *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI(1)
- Łętowska E., *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5
- Mumford E.L., Martinez D.J., Tyance-Hassell K., Cook A., Hansen G.R., Labonté R., Mazet J.A.K., Mumford E.C., Rizzo D.M., Togami E., Vreedzaam A., Parrish-Sprowl J., *Evolution and expansion of the One Health approach to promote sustainable and resilient health and well-being: A call to action*, "Frontiers in Public Health" 2022, Vol. 10
- Organizmy uzyskane w drodze mutagenozy stanowią GMO i co do zasady podlegają obowiązkom ustanowionym w dyrektywie w sprawie GMO, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komunikat prasowy nr 111/18 Luksemburg, 25 lipca 2018 r., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180111pl.pdf> (dostęp: 30.04.2024 r.)
- Rizzo A.M., *Ewolucja europejskiej regulacji prawnej w zakresie upraw GMO*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego (II)*, Katowice 2022
- Smith P.G., Bradley R., *Bovine spongiform encephalopathy (BSE) and its epidemiology*, "British Medical Bulletin" 2003, Vol. 66, Issue 1
- Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opracowane na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Wyrok Trybunału w sprawie C-688/21 Confédération paysanne i inni, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62021CA0688> (dostęp: 1.05.2024 r.)
- Światowa Organizacja Zdrowia, *Europejski plan działania na rzecz wzmocnienia możliwości i usług w zakresie zdrowia publicznego*, Biuro Regionalne WHO dla Europy, Kopenhaga 2012, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/171770/RC62wd12rev1-Eng.pdf (dostęp: 4.05.2024 r.)
- Thacker S.B., Berkelman R.L., *Public health surveillance in the United States*, "Epidemiologic Reviews" 1988, No 10(1)
- Twardowski T., Kwapich E., *100 + 30 najczęściej zadawanych pytań na temat współczesnej biotechnologii*, Poznań 2001
- Wojciechowski P., *Oświadczenia środowiskowe dotyczące żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 1(32)
- Wojtczak A., *Zdrowie publiczne. Najważniejsze zagadnienia dla studiujących i zainteresowanych nauką o zdrowiu*, Warszawa 2017
- Wojtczak A., *Zdrowie publiczne. Wyzwania dla systemów zdrowia XXI wieku*, Warszawa 2009

- Wrześniewska-Wal I., *Bezpieczeństwo upraw GMO i żywności GM na podstawie nowych regulacji prawnych na poziomie międzynarodowym i krajowy*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2018, t. 25, nr 4
- Wrześniewska-Wal I., *Regulacje prawne GMO. Aspekty prawne i środowiskowe*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 2018, nr 593
- Zanatta C.B., Hoepers A.M., Nodari R.O., Agapito-Tenfen S.Z., *Specificity Testing for NGT PCR-Based Detection Methods in the Context of the EU GMO Regulations*, “Foods” 2023, No 12(23)
- Zimny J., *Zasady przeprowadzania oceny zagrożenia przed uwolnieniem GMO do środowiska oraz zasady monitorowania obecności GMO podczas przeprowadzania eksperymentów polowych*, Materiały konferencyjne IHAR, Radzików, 23 października 2004 r.

KATERYNA ZELENSKA

Independent researcher in the area of international trade law

e-mail: kateryna.zelenska@gmx.de

ORCID: 0009-0001-0313-1490

SOME LEGAL ASPECTS OF POLISH-UKRAINIAN AGRICULTURAL TRADE CONFRONTATION

ABSTRACT Due to a key role of Ukrainian cereals and oilseeds in the global food security, any disruptions to export flows from Ukraine may be of great importance. Following Russia's full-scale invasion in February 2022 and the blockade of Ukrainian ports, the EU provided the so-called solidarity lane for exporting agricultural goods originating from Ukraine through the EU to the sea ports. EU border states to Ukraine, including Poland, Romania, Slovakia, Hungary, and Bulgaria have been complaining about market distortions due to a surge in agricultural exports from Ukraine. The most noticeable confrontation is observed between Poland and Ukraine, where Polish farmers occasionally block the border with Ukraine to stop imports from the neighbouring state.

This paper aims to provide a legal analysis of the ongoing trade tensions between Poland and Ukraine, focusing on the trade-related measures applied to Ukrainian grains imported to the EU and legal instruments to manage their negative consequences. Especially the regime of EU autonomous trade measures for agricultural imports from Ukraine will be studied, together with its modifications over the past two years. Additionally, some approaches to mitigate the negative impact of the import duties suspensions with Ukraine will be taken into consideration.

KEYWORDS: agricultural trade, EU-Ukraine Association Agreement, suspension of import duties, tariff rate quotas, cereals, oilseeds, export restraints, unilateral trade measures, autonomous trade measures

SŁOWA KLUCZOWE: handel produktami rolnymi, układ o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą, zawieszenie należności celnych przywozowych, kontyngenty taryfowe, zboża, nasiona oleiste, ograniczenia wywozu, jednostronne środki handlowe, autonomiczne środki handlowe

1. INTRODUCTORY NOTES

Known as the “breadbasket of Europe” since the 19th century, Ukraine is a major exporter of grains and oilseeds worldwide. Given that a large portion of Ukrainian grain is normally shipped to North Africa and the Middle East, Ukrainian exports play a crucial role in the global food security.

After Russia initiated its full-scale invasion in February 2022 and Ukrainian ports were effectively blockaded, the country faced an acute challenge in exporting its agricultural production, as 90% of grain and oilseed exports had previously been transported via the Black Sea maritime route.¹ The obvious short-term solution was to reroute agricultural shipments through the territory of Ukraine's western EU neighbours, including Poland, Romania, Slovakia, and Hungary. Subsequently, these states, as well as Bulgaria, complained of market distortions due to a surge in agricultural exports from Ukraine. Besides the political discussions, Polish farmers occasionally block the border with Ukraine.

This paper is to provide a legal analysis of trade-related measures applied to Ukrainian grains imported to the EU and legal instruments to manage their negative consequences. First, a chronology of EU solidarity response to support Ukraine and its outcome for the cross-border trade in agricultural products will be presented. Second, the efforts for adjustment of the incumbent legal instruments will be taken into consideration. Third, possible legal or trade policy instruments to settle the issue will be analysed.

2. EU SOLIDARITY RESPONSE WITH UKRAINE

2.1. TRANSPORT LIBERALISATION

In May 2022, the EU issued the Solidarity Lanes Action Plan, which among other objectives aimed at establishing alternative logistics routes linking the EU to Ukraine until Ukraine's access to Black Sea routes is restored.² A key priority was the transfer of agricultural goods to European seaports, but the Plan also included short-term measures for the storage of agricultural goods exported from Ukraine within the EU territory, as Ukrainian storage capacities needed to be made available for the new harvest.³

To support the solidarity lanes, on 30 June 2022, the EU and Ukraine signed the Agreement on the carriage of freight by road, based on Article 136 of the EU-Ukraine Association Agreement (further EU-Ukraine AA) to temporarily facilitate

¹ USDA, FSA, Grain and Feed Quarterly, UP2024-0002, <https://fas.usda.gov/data/ukraine-grain-and-feed-quarterly-7> (access date: April 2024), p. 3; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "An action plan for EU-Ukraine Solidarity Lanes to facilitate Ukraine's agricultural export and bilateral trade with the EU", 12 May 2022, COM(2022) 217 final, p. 1.

² *Ibid*, p. 1.

³ *Ibid*, p. 7.

bilateral road freight transport.⁴ According to Article 4 of the Agreement, Ukrainian road haulage operators gained access to transport services within the EU. During the first year of operation under the Agreement, Ukrainian haulers increased their operations on the EU roads by around 40%.⁵

The Agreement was initially concluded for one year and was later extended until 30 June 2025 with certain amendments to improve implementation.⁶

2.2. AUTONOMOUS TRADE MEASURES (ATMS)

Trade in agricultural goods between the EU and Ukraine is covered by the EU-Ukraine AA, which entered into force on 1 September 2017.⁷ The trade chapter of the Agreement which establishes a Deep and Comprehensive Free Trade Area between the EU and Ukraine has been in force since 2014.⁸

Article 29(1) EU-Ukraine AA provides for elimination of customs duties in bilateral trade in accordance with the tariff schedules. However, most agricultural products originating from Ukraine are still the subject of import duties as of Annex I-A to EU-Ukraine AA. Certain agricultural goods, including cereals, sugar, poultry and eggs are granted duty-free access within the so-called tariff rate quotas (Appendix A to the Annex I-A EU-Ukraine AA). Herewith, the EU enabled Ukraine to import some volumes of its most competitive agricultural goods to the EU, but at the same time to protect EU producers from excessive imports. All in all, the EU market access for agricultural goods, even under a FTA is still very limited, thus, the common agricultural market is still isolated from international markets.

In light of the bilateral goal for the progressive establishment of a free trade area between the EU and Ukraine, as agreed upon in Article 25 EU-Ukraine AA, a possibility to accelerate and to broaden the scope of the progressive elimination of customs duties as outlined in Article 29 EU-Ukraine AA, the EU approved a set of ATMs for Ukrainian imports into the EU in June 2022.⁹

⁴ Art. 1, *OJ L* 179, 6 July 2022, pp. 4-10.

⁵ DG on Mobility and Transport, Commission tables extension to EU-Ukraine road transport agreement, available at: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-tables-extension-eu-ukraine-road-transport-agreement-2023-02-02_en (access date: 20 February 2024).

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1305 (access date: 10 August 2024), *OJ L*, 2024/1876, 2 July 2024, pp. 2-3

⁷ *OJ L* 193, 25 July 2017, p. 1-1.

⁸ *OJ L* 161, 29 May 2014, p. 3-2137; Council Decision 2014/668/EU of 23 June 2014 (*OJ L* 278, 20 September 2014, p. 1-3).

⁹ Regulation (EU) 2022/870 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian

These measures included the suspension of tariff rate quotas (TRQs) and the entry price system for agricultural goods originating from Ukraine; no custom duties were to be levied on these goods.¹⁰ Additionally, the application of the EU common rules on imports for Ukrainian goods was also suspended.¹¹ This suspension means that ordinary surveillance measures, safeguard mechanism for imports, and non-tariff safeguard measures are temporally not applicable to Ukrainian imports.¹²

The granting of the ATMs was conditional on compliance with the rules of origin, reciprocity, as well as respect for EU values and sustained efforts to fight corruption on Ukraine's side (Article 2 Regulation (EU) 2022/870). A temporary suspension of the ATMs, as per Article 3(1) Regulation (EU) 2022/870, was only possible in cases of non-compliance with the conditionality clause of Article 2.

Under these circumstances, the Commission recognised that a specific safeguard mechanism for quantitative restrictions was necessary.¹³ According to Article 4(1),(3),(8) Regulation (EU) 2022/870, where imports from Ukraine “cause, or threaten to cause, serious difficulties” to EU producers of like or directly competing products, the Commission upon request of a Member State, representatives of producers or on own initiative and after an assessment of the economic data, was entitled to reintroduce customs duties on imports of that product in accordance with the ordinary conditions under the EU-Ukraine AA “for as long as necessary” to respond to the issue.

Although the regulation did not define “serious difficulties”, introductory note 11 of the Regulation justified the Commission's action under Article 4 if the EU producers were “seriously affected by imports”. Furthermore, as the safeguard procedure under Article 4 Regulation (EU) 2022/870 was created by analogy with the common rules for imports (Article 5, 9 Regulation (EU) 2015/478), the definitions of the latter may be helpful for interpretation. Here, “serious injury” is defined as “a significant overall impairment in the position of Union producers” and a “threat of serious injury” as a “serious injury that is clearly imminent” (Article 4(2),(3) (a)(b) Regulation (EU) 2015/478). Therefore, the threshold for implementing an ATM safeguard clause must be lower because it does not require a significant injury

products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (*OJ L 152, 3 June 2022, p. 103*), introductory note 4.

¹⁰ *Ibid*, introductory note 7, Art. 1(1)(a),(c).

¹¹ *Ibid*, Art. 1(3).

¹² Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on common rules for imports (*OJ L 83/16 27 March 2015*), Art. 4, 7(2), 15(1), 16.

¹³ Regulation (EU) 2022/870, introductory note 12, Art. 4.

or harm to trigger its activation; merely encountering difficulties is sufficient. Hence, the producers should be significantly negatively affected by Ukrainian imports.

In addition to the safeguard mechanism, Article 4(9) Regulation (EU) 2022/870 introduced an instrument of emergency measures (“any preventive measure which is necessary”), which may be taken by the Commission in exceptional circumstances requiring immediate action (apparently, by analogy with Article 7 Regulation (EU) 2015/478).

Thus, the implementing powers were granted exclusively to the Commission.¹⁴ Simultaneously, the Commission also had the obligation to pursue a regular monitoring of the impact of the TRQ suspensions and to publish information on imports of TRQ products (Article 4(2), 6 Regulation (EU) 2022/870).

3. TRADE IMPLICATIONS OF THE EU PREFERENTIAL MEASURES

Apparently, the infrastructure in the border EU Member States was insufficient to ensure the export of Ukrainian agricultural goods to European ports, which often resulted in goods being stuck at the borders of transit countries where they tended to be sold on domestic markets.¹⁵ Therefore, by the summer of 2022, a surge of agricultural products originating from Ukraine was registered in the EU Member States bordering Ukraine.

Prior to the war, Ukraine supplied almost half of the cereals (52% of the EU maize imports) and vegetable/rapeseed oils (23% and 72% of the EU total imports, respectively) and a quarter of the poultry meat imported to the EU.¹⁶ However, the overall imports of these products to the EU are rather limited due to high import duties and/or tariff rate quotas.

Thus, while monthly grain exports (mostly wheat, maize, barley) from Ukraine to the EU before 2022 amounted to 2.5-3.5 million tons, with possible seasonal

¹⁴ *Ibid*, introductory note 11, Art. 5.

¹⁵ R. Vos, J. Glauber, *Eastern European farmers protest gluts of Ukraine food exports: The struggle to keep solidarity lanes open*, IFPRI, at: <https://www.ifpri.org/blog/eastern-european-farmers-protest-gluts-ukraine-food-exports-struggle-keep-solidarity-lanes> (access date: 2 April 2024); E. Dodd, C. Welsch, *Fracturing Solidarity: The Grain Trade Dispute between Ukraine and the European Union*, CSIS, February 2024, at: <https://www.csis.org/analysis/fracturing-solidarity-grain-trade-dispute-between-ukraine-and-european-union> (access date: February 2024).

¹⁶ European Commission. *Following the expiry of the restrictive measures on Ukrainian exports of grain and other foodstuff to the EU, Ukraine agrees to introduce measures to avoid a renewed surge in EU imports*, press release, 15 September 2023, IP/23/4497, p. 1.

spikes up to 5-6 million tons, the exports through the solidarity lanes between March 2022 and June 2023 were approximately 1.5 to 2.5 million tons per month.¹⁷

Although the so-called Black Sea Grain Corridor within the Black Sea Grain Initiative (BSGI) operating between August 2022 and July 2023 allowed for the shipment of around 2-3 million tons of grain per month (predominantly maize and wheat), the exports into the EU through the solidarity lanes did not decrease¹⁸ (apparently, among other reasons, due to seasonal dynamics).

The grain and sunflower seed exports to the EU border states and Bulgaria increased dramatically in 2022 compared to 2021. It is notable that these countries did not import significant amounts of these products from Ukraine before 2022. Thus, Romania accounted for the steepest and most considerable increase in Ukrainian grain imports (5.5 million tons), followed by Poland (2.7 million tons), Hungary (1.6 million tons), and Slovakia (almost 0.5 million tons). For sunflower seeds, Bulgaria and Romania experienced the highest surge in imports from Ukraine.¹⁹

All in all, wheat exports from Ukraine to the EU increased in 2022/2023 compared to the previous marketing year by over 1600% and exceeded 7.7 million tons, while the exports to Africa and Southeast Asia fell dramatically.²⁰ The increase in corn exports was much more modest (around 27%), but at the same time, the corn exports from Ukraine to the Middle East halved.²¹

The surge of agricultural products on the EU market was also reflected in price dynamics: grain and oilseed prices were high from March to May 2022, they relaxed after the start of the solidarity lanes, and further decreased with the launch of the BSGI. In July 2023, they approximately reached the 2021 level and entered the low-price period.²²

4. THE CRISIS EVOLVES

Political discussions about the implications of the solidarity routes on agricultural producers in the EU Member States bordering Ukraine began in the summer of 2022. On 15 April 2023, Poland imposed a temporary ban on the importation and transit of a wide range of plant and animal products from Ukraine, although the

¹⁷ R. Vos, J. Glauber, comparable statistics in USDA, FSA, p. 3.

¹⁸ R. Vos, J. Glauber, comparable statistics in USDA, FSA, p. 3.

¹⁹ R. Vos, J. Glauber.

²⁰ USDA, FSA, p. 16.

²¹ *Ibid*, p. 13.

²² <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukrainian-grain-exports-explained> (access date: 10 August 2024).

transit ban was lifted several days later.²³ Similar measures of Slovakia, Hungary, and Bulgaria followed within a few days.

Given that the consultations within the EU did not succeed, the Commission “replaced” the unilateral measures of the beforementioned Members States on 2 May 2023 with a less intensive measure and imposed a *de facto* temporary import ban on four categories of cereals and oilseeds from Ukraine into Bulgaria, Hungary, Poland, Romania, and Slovakia. The exception was made solely for the execution of contracts that had been signed earlier. In fact, the Commission adopted an exceptional and temporary preventive measure under Article 4(9) Regulation 2022/870, acknowledging that due to the urgency of the situation, an investigation under the ordinary safeguard procedure was impossible.²⁴

Although the EU Commission recognised temporary distortions in the markets of the five transit states in the spring of 2023, it noted that the distortions had disappeared by 15 September 2023 and did not extend the import ban.²⁵ On the very day the EU ban expired, Poland, Hungary, and Slovakia imposed unilateral import restrictions through executive decisions.²⁶ A few days later, Bulgaria imposed a temporary import ban for sunflower seeds originating from Ukraine until November 2023. These restrictions are still in force, influenced by local political developments in Poland, Hungary, and Slovakia.

These three states also left a special coordination platform, which was set up in May 2023 to develop infrastructure, increase logistical capacity, and remove administrative barriers to the export of agricultural products from Ukraine. At the same time, Romania and Bulgaria seem to co-operate with Ukraine and are searching for step-by-step bilateral solutions.

²³ Regulation No. 717 of 15 April 2023 and Regulation No. 751 of 21 April 2023 of the Minister of Economic Development and Technology of the Republic of Poland at: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000717> (access date: 10 August 2024).

²⁴ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/903 of 2 May 2023 introducing preventive measures concerning certain products originating from Ukraine (*OJ L 114 I/1, 2 May 2023*), introductory note 5; Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1100 of 5 June 2023 introducing preventive measures concerning certain products originating from Ukraine, *OJ L 144/1, 5 June 2023*.

²⁵ European Commission, press release, 15 September 2023, IP/23/4497, p. 1, see also <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/Ukraine/Ukraine.html>.

²⁶ Regulation No. 1898 of 15 September 2023 of the Minister of Economic Development and Technology of the Republic of Poland at URL: <https://dziennikustaw.gov.pl/D2023000189801.pdf> (access date: 10 August 2024); Government Decree of Hungary 430/2023 (IX. 15.) on the amendment of the Government Decree 130/2023 (IV. 18.); Resolution No. 466/2023 of the Government of the Slovak Republic.

In addition to the political tensions, there have been multiple cases of Polish farmers blocking trucks and trains carrying Ukrainian grain at the border. In mid-February 2024, the protests intensified after the EU agreed on a further suspension of import tariffs for Ukrainian agricultural goods. Although primarily motivated by their own financial constraints due to high production costs and low agricultural prices, the farmers also express concerns about the low quality of Ukrainian agricultural goods. Generally, farmer protests have been taking place throughout the EU in response to increased formalities and the high ecological and social standards in EU agriculture.

5. AMENDMENTS OF THE EU INSTRUMENTS TO RESPOND TO THE CHALLENGES

5.1. ADJUSTMENTS OF THE CAP SUPPORT

As of spring 2022, the EU faced high food inflation, particularly in grains and oilseeds, accompanied by low stocks, especially of sunflower oil and animal feed.²⁷ The short-term solution involved granting additional state aid to primary agricultural producers.²⁸ EU Member States were required to select specific sectors to support producers who were most affected by market disturbances.²⁹

Under this support scheme, Poland received almost 44 million EUR from the EU budget, which was distributed to more than 20 000 fruit, vegetables, and pork producers.³⁰ This amount was the highest among the new EU Member States. Most of the States also provided national top-up payments to agricultural producers, which were often even higher than the transfers from the EU budget. However,

²⁷ European Commission, press release, 15 September 2023, IP/23/4497, p. 1-2.

²⁸ Communication from the Commission “Temporary Crisis Framework for State Aid measures to support the economy following the aggression against Ukraine by Russia” (2022/C 131 I/01) (*OJ C 131I 24 March 2022*, pp. 1-17). See also https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-presents-support-measure-worth-eu563-million-bulgarian-polish-and-romanian-farmers-2023-03-20_en (access date: 10 August 2024).

²⁹ Commission Delegated Regulation (EU) 2022/467 of 23 March 2022 providing for exceptional adjustment aid to producers in the agricultural sectors (*OJ L 96/4 24 March 2022*), preamble, number 7, Art. 2.

³⁰ Exceptional adjustment aid to producers in the agricultural sectors according to Commission Delegated Regulation (EU) 2022/467 (based on Member States’ notifications due by 15 May 2023) at: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-07/ms-distribution-exceptional-package-500mil_en_0.pdf (access date: 10 August 2024).

Poland and Hungary were among the few EU Member States that did not provide additional national support for their agricultural producers.

On 20 March 2023, additional EU aid exclusively for Polish, Bulgarian, and Romanian farmers was agreed upon.³¹ A month later, on 3 May 2023, the EU announced support from the EU agricultural reserve for cereal and oilseed producers from five neighbouring states of Ukraine.³² In response, the Member States in focus committed to lifting their unilateral measures on Ukrainian imports. The recipient countries were eligible to complement these transfers with national funds up to 200%. Consequently, additional national top-up payments totalling 1 billion EUR for direct grants to primary producers in Poland were approved by the Commission in May 2023.³³

Apparently, an increase in direct domestic support may not be the best option to ease the situation, as it creates incentives for farmers to produce more. Consequently, increased imports from Ukraine, coinciding with increased domestic production, would further depress prices on agricultural goods, prompting EU agricultural producers to seek further financial support.

5.2. NEW ATM REGULATION AND ITS EFFECT ON TRADE

The ATMs for Ukraine were extended in spring 2023 for another year.³⁴ Due to the political issues mentioned above, the safeguard measures eligible under the ATM regulation were somewhat tightened.

First, to emphasize the potential for quick action, safeguard measures eligible under the new ATM regulation were named an expedited safeguard. According to Article 4(1) Regulation (EU) 2023/1077, the Commission gained the right to reintroduce customs duties otherwise applicable under the EU-Ukraine AA, where the

³¹ https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-presents-support-measure-worth-eu563-million-bulgarian-polish-and-romanian-farmers-2023-03-20_en, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2023/03/20/>, https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu100-million-support-farmers-bulgaria-hungary-poland-romania-and-slovakia-2023-05-03_en (access date: 10 August 2024).

³² https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu100-million-support-farmers-bulgaria-hungary-poland-romania-and-slovakia-2023-05-03_en (access date: 10 August 2024).

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2871 (access date: 10 August 2024).

³⁴ Regulation (EU) 2023/1077 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (*OJ L 144*, 5 June 2023, p. 1).

imports from Ukraine “adversely affect” the EU market for like or directly competing products “for as long as necessary to counteract the adverse effects”. The previous regulation required “serious difficulties” on the EU side (see 2.2.). Regulation (EU) 2023/1077 did lower the threshold for safeguard measures as an adverse effect implies difficulties. Moreover, a mere threat of difficulties is no longer sufficient. Thus, the terminology of the safeguard was merely aligned with introductory note 11 of the Regulation (see 2.2), and the similarities with the common rules on imports were eliminated.

Before taking safeguard measures, the Commission is required to perform a market assessment under the request from a Member State or on its own initiative (Article 4(3) Regulation (EU) 2023/1077). Both require sufficient *prima facie* evidence of imports adversely affecting the market.

Second, the Commission is to pursue closer monitoring of the imports of goods subject to the TRQ suspension and their impact on EU producers (Article 4(2) and Article 6 Regulation (EU) 2023/1077).

Without any doubt, the import volumes of agricultural products under the ATM scheme in the calendar year 2023 were much higher than the TRQs authorized by the Appendix to Annex I-A EU-Ukraine AA (see Table 1). However, it does not necessarily imply that the EU producers in all relevant agricultural sectors were negatively affected. At the same time, some products subject to ATMs, like pork meat, were not imported from Ukraine into the EU at all.

TABLE 1. Imports of certain agricultural goods originating from Ukraine to the EU in 2023

Product	TRQ under the EU-Ukraine AA, t/year	Imports into the EU in 2023, tons
Poultry	TRQ 1 – 50 000; TRQ 2 – 20 000	TRQ 1 – 150 000; TRQ 2 – 13 000
Eggs	TRQ 1 – 3 000; TRQ 2 – 3 000	TRQ 1 – 37 000; TRQ 2 – 29 000
Sugar	20 700	400 000
Wheat and flour	1 000 000	6 000 000
Barley	350 000	780 000
Maize	650 000	13 000 000
Honey	6 000	46 000

Source: Approximate calculations based on DG TAXUD, Surveillance 3, extracted on 12 February 2024.

The import ban to the EU border states to Ukraine in the summer of 2023 and the substantial unilateral restrictions had visible negative implications primarily for

maize (which may be partially due to seasonal volatilities) and oilseed imports from Ukraine.³⁵ However, sunflower seeds and rapeseeds were never covered by a TRQ, and the import duties on these in the EU are set at zero. Furthermore, Ukraine still applies an export duty on sunflower seeds destined to the EU (10% in 2023, although according to Annex I-C EU-Ukraine AA it was supposed to be 2.7%). Therefore, the ATM regulation could not have had any direct impact on the oilseed imports to the EU. It was rather a competitive price on sunflower seeds originating from Ukraine which was a key factor for increasing imports.

5.3. PROPOSAL FOR THE ATMS IN 2024/2025

On 31 January 2024, the Commission issued a proposal to extend the ATMs for Ukraine until 5 June 2025, with further amendments.³⁶ According to Article 4(1) of the Proposal, the Commission may reintroduce customs duties on Ukrainian preferential imports if they adversely affect the market of one or several Member States. Thus, Ukrainian imports do not have to necessarily affect the entire EU market in an adverse way.

To tackle the concerns about surging imports of particular products, Article 4(7) of the Proposal introduces a special automatic safeguard mechanism for eggs, poultry, and sugar. Furthermore, provisional measures in case of emergency are to be imposed only upon a duly substantiated request from a Member State but shall not exceed 120 days (Article 4(5) of the Proposal). Thus, the EU Member States would hold an instrument to introduce a safeguard at a quick pace.

Nevertheless, the Proposal came under criticism of the EU agrarian lobby. In February 2024, the European farmer association published a Joint Statement calling for more safeguard measures in sensitive sectors, *inter alia* grain, to ensure further support for Ukraine and prevent unilateral measures.³⁷ Poland argued for an option of regional safeguard measures and for return to talks with the Ukrainian side on

³⁵ DG Agri at: https://circabc.europa.eu/sd/a/2c8378ab-c686-449d-9dd1-65371ab30889/Oil-seeds-dashboard_en.pdf (access date: 10 August 2024).

³⁶ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 31 January 2024, COM(2024) 50 final, 2024/0028 (COD)).

³⁷ The Council has chosen to ignore farmers' concerns regarding Ukraine ATMs; it is now imperative for the European Parliament to take action, joint press release, at: <https://cefs.org/wp-content/uploads/2024/02/Press-statement-The-Council-has-chosen-to-ignore-farmers-concerns-regarding-Ukraine-ATMs-it-is-now-imperative-for-the-European-Parliament-to-take-action.pdf> (access date: 22 February 2024).

gradual, reciprocal liberalisation of trade under the EU-Ukraine AA, accompanied by a gradual adaptation of Ukrainian agriculture to EU standards and law.³⁸

Due to this fact, although the Proposal was backed up by the Council and the Trade Committee in the Parliament, the European Parliament did not uphold the Commission's proposal and offered some amendments.³⁹ Among others, it was proposed that the destination for all consignments under the ATM regime had to be determined in advance and marked on the products prior to the import to the EU. Ukrainian authorities were to be responsible for the documentation accompanying products imported to the EU or in transit through the EU under the ATMs regime and to provide the Commission with all the necessary documentation certifying that those consignments reached their destination.⁴⁰ Moreover, additional safeguard measures for wheat, barley, maize and their products, sunflower and rapeseeds, oil and meal, as well as honey were proposed.⁴¹

On 20 March 2024, the Parliament and the Council reached a deal and agreed on the new ATM proposal.⁴² During the interinstitutional negotiations, it was agreed to reintroduce tariff-rate quotas if imports of poultry, eggs, sugar, oats, maize, groats and honey exceed the arithmetic mean of the quantities imported in the second half of 2021, 2022 and 2023. Additionally, the scope of the automatic safeguard mechanism was extended to include oats, maize, groats and honey, and the time period for activation of the automatic safeguard was shortened.⁴³

³⁸ https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/169670/imfname_11331853.pdf (access date: 10 August 2024).

³⁹ Committee on International Trade of the European Parliament, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on temporary trade-liberalisation measures supplementing trade concessions applicable to Ukrainian products under the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part (COM(2024)0050-C9-0021/2024-2024/0028(COD)), 7 March 2024, A9-0077/2024.

⁴⁰ *Ibid.*, Art. 8, 8a.

⁴¹ *Ibid.*, Art. 4(7).

⁴² Ukraine: Council and Parliament reach a deal to renew EU's autonomous trade measures, Council of the EU, press release, at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/20/ukraine-council-and-parliament-reach-a-deal-to-renew-eu-s-autonomous-trade-measures/> (access date: 20 March 2024).

⁴³ Ukraine: Council backs the renewal of EU's autonomous trade measures, press release, at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/08/ukraine-council-backs-the-renewal-of-eu-s-autonomous-trade-measures/pdf/> (access date: 8 April 2024). See Art. 4(7) Regulation (EU) 2024/1392 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 (*OJ L 29 May 2024*, pp. 1-6).

6. THE OPTIONS FOR UKRAINE

6.1. DISPUTE RESOLUTION OPTION

Chapter 14 EU-Ukraine AA establishes a bilateral dispute resolution mechanism that can be triggered if a party does not comply with its commitment under the trade chapter of the EU-Ukraine AA. Article 35 EU-Ukraine AA prohibits any bans, restrictions, or measures having an equivalent effect on the import of any good from the other party, unless authorised under Article XI GATT 1994. Article XI:1 GATT 1994 stipulates that no import restrictions besides duties may be imposed between WTO members. Given that the relevant provisions of the EU-Ukraine AA directly refer to WTO law, the appropriate forum for the dispute would be the WTO Dispute Settlement Body.

On 18 September 2023, Ukraine submitted claims within the WTO dispute settlement mechanism against Poland, Hungary, and Slovakia, alleging that their unilateral trade restrictions were inconsistent with Article XI:1, X:1, and V:2 GATT 1994 as well as Article 4.2. and 5 of the WTO Agreement on Agriculture.⁴⁴ Ukrainian arguments may prevail under WTO law, as justifying the unilateral import restrictions would require robust economic data and conformity with EU law – where the latter would not be met, as the EU has exclusive competence in external trade matters (Article 3(1)(e) TFEU).

Furthermore, since the Commission represents the Member States in the WTO, the EU should be a co-respondent in any dispute where the Member States introducing a measure in dispute may also participate in the proceedings. Ultimately, Ukraine cannot demand the EU to provide ATMs on specific terms but can only claim that the action of the EU or its Member States violates WTO law. Since the EU represents the Member States in the WTO, the EU could be held responsible for unilateral measures of a Member State. In the pre-Lisbon era, the European Communities did not rule out the possibility that claims of WTO inconsistency could be brought against individual EU Member States but tended to take responsibility for the actions of a Member State.⁴⁵

Given the complexity of the matter, there has been no development in the dispute. The WTO Dispute Settlement Body seems to be waiting for a political deal outside the WTO.

⁴⁴ *POLAND – MEASURES CONCERNING AGRICULTURAL PRODUCTS FROM UKRAINE, REQUEST FOR CONSULTATIONS BY UKRAINE*, 21 September 2023, WT/DS619/1, similar WT/DS621/1, WT/DS620/1.

⁴⁵ WTO Panel report *EC-IT Products*, WT/DS375/R WT/DS376/R WT/DS377/R, para. 7.76.

6.2. SELF-RESTRAINT BY UKRAINE

In early March 2022, Ukraine implemented zero export quotas for rye, oats, millet, buckwheat, salt, sugar, meat, and livestock, while introducing export licenses for wheat, maize, and sunflower oil. By mid-summer 2022, the *de facto* export ban for most agricultural products was converted to export licensing, and the regime of export licensing for wheat was lifted.⁴⁶

In 2023, no agricultural products were subject to export suspension.⁴⁷ Most cereals, oilseeds, processed oilseeds, and sugar required export licenses.⁴⁸ However, sugar export was temporally suspended in summer 2023, but in several days the ban was replaced by an export quota for 20 000 tons of sugar effective until mid-September.⁴⁹

After the EU import ban on cereals was discontinued in September 2023, the Commission assured that it would refrain from imposing any restrictions as long as effective export control measures by Ukraine were in place and fully operational.⁵⁰ Ukraine agreed to unilateral restrictions to control the export of goods in focus to prevent market distortions⁵¹ and introduced export licenses valid until the end of 2023 for wheat, maize, sunflower seed, and rapeseed being imported to Poland, Slovakia, Bulgaria, Romania, and Hungary, subject to approval of the government of the importing state.⁵² This special procedure was terminated at the end of October.⁵³ Since then, the number of companies eligible to export agricultural goods has been restricted, likely due to internal factors, namely administration of VAT refunds.⁵⁴ In November 2023, a draft law on minimum export prices for grain was circulated but has not yet been adopted.

Currently, there are no restrictions on sugar exports, whereas cereals, oilseeds, and their processed products are subject to export licenses.⁵⁵ Given the political

⁴⁶ See Government Regulations No. 207 of 5 March 2022, No. 259 of 12 March 2022, No. 352 of 24 March 2022, No. 422 of 9 April 2022, No. 549 of 3 May 2022, No. 279 of 1 July 2022, No. 832 of 26 July 2022.

⁴⁷ Government Regulation No. 1466 of 27 December 2022.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Government Regulation No. 545 of 30 May 2023, No. 684 of 7 July 2023.

⁵⁰ European Commission. Following the expiry of the restrictive measures on Ukrainian exports of grain and other foodstuff to the EU, Ukraine agrees to introduce measures to avoid a renewed surge in EU imports, press release, 15 September 2023, IP/23/4497.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Government Regulation No. 1020 of 19 September 2023.

⁵³ Government Regulation No. 1133 of 31 October 2023.

⁵⁴ Government Regulation No. 1132 of 31 October 2023.

⁵⁵ Government Regulation No. 1402 of 27 December 2023.

implications of a surge in certain imports from Ukraine to the EU, a more consistent and effective control mechanism for certain sensitive sectors may be beneficial. At the same time, this type of export self-restrictions may conflict with Article 31(1) EU-Ukraine AA, which prohibits the introduction of export duties, taxes, or other measures having an equivalent effect imposed on, or in connection with, the exportation of goods to the EU.

7. FINAL NOTES

Based on the above, several considerations can be suggested.

First, grain and oilseed exports from Ukraine will continue to be a major concern for the EU. Despite a decline in production for major export cereals in Ukraine, there has not been a corresponding decrease in exports as domestic consumption has fallen. For instance, wheat production significantly dropped from 33 million tons per year in 2021/2022 to 22.5 million tons in 2023/2024, while wheat exports only slightly decreased from 18.8 million tons in 2021/2022 to 17.7 million tons in 2023/2024.⁵⁶ Similarly, corn production fell down from 44 million tons in 2021/2022 to around 30 million tons in 2023/2024,⁵⁷ yet exports increased from 27 million tons in 2021/2022 to 29 million tons in 2023/2024.⁵⁸ Consequently, long-term solutions are needed from the EU, particularly larger TRQs,⁵⁹ legal approximation and standard harmonisation.

Second, a certain restoration of the Black Sea route can be observed, though the situation remains fragile. After Russia terminated the BSGI during the temporary import ban to the EU Eastern Member States in 2023, Ukraine was compelled to ship agricultural goods by sea despite continuous missiles attacks on its seaports, including storage infrastructure. Furthermore, as Russia is also a major grain exporter and requires the Black Sea route to export its own goods, there appears to be a mutual understanding that the Black Sea trade route benefits both Russia and Ukraine in exporting agricultural goods.

⁵⁶ USDA, FSA, p. 2, 10.

⁵⁷ *Ibid*, p. 2, 9.

⁵⁸ *Ibid*, p. 9.

⁵⁹ This issue has been actively discussed since 2016, see e.g. S. Taran, *How to Liberalise EU-Ukraine Trade under DCFTA: Tariff Rate Quotas*, Policy Brief, at <https://freepolicybriefs.org/2020/06/04/how-to-liberalise-eu-ukraine-trade-under-dcfta-tariff-rate-quotas> (access date: 10 August 2024); K. Zelenska, *EU-Zollkontingente: Ein Instrument zur Regulierung eines präferenziellen Handelsregimes*, [in:] AW-Prax/Bundesanzeiger Verlag, 04/2018, pp. 137-142.

Since October 2023, there has been an increase in sea shipments due to the weakening of Russia's position in the Black Sea. In January 2024, 60% of agricultural goods from Ukraine were exported by sea,⁶⁰ indicating that the initial destruction of traditional agricultural supply chains is at least partly overcome, and the use of the solidarity lanes for agricultural exports should be gradually reduced.

Third, agriculture is increasingly regarded as a significant factor in climate change. Therefore, it is a key part of the European Green Deal. The Common Agricultural Policy (CAP) plan for 2023-2027 foresees a greener and fairer CAP, which requires farmers to respect social standards and promote sustainability.⁶¹ It is expected that environmental standards in the EU will continue to rise, implicating additional responsibilities for EU agricultural producers. Consequently, the opinions and concerns of EU farmers should not be marginalized.

Forth, the intrinsic problems of EU agricultural policy must not be overlooked. The current situation highlights specific asymmetries in agricultural markets and the disadvantages of the CAP. When EU agricultural producers receive direct subsidies, the common market must be protected by tariffs or non-tariffs measures with a similar effect to maintain high market prices. Moreover, direct payments to producers do not encourage investment, while efficient infrastructure is crucial for adapting to market conditions. Hence, a step-by-step elimination of agricultural subsidies in the EU is inevitable.

REFERENCES

- Laaninen T., *Russia's war on Ukraine: EU food policy implications*, European Parliamentary Research Service, PE 729 368, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729368/EPRS_ATA\(2022\)729368_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729368/EPRS_ATA(2022)729368_EN.pdf) (access date: April 2024)
- Caprile A., *Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response*, European Parliamentary Research Service, PE 729 367, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733667/EPRS_BRI\(2022\)733667_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733667/EPRS_BRI(2022)733667_EN.pdf) (access date: April 2024)
- USDA, FSA, *Grain and Feed Quarterly*, UP2024-0002, <https://fas.usda.gov/data/ukraine-grain-and-feed-quarterly-7> (access date: April 2024)
- Vos R., Glauber J., *Eastern European farmers protest gluts of Ukraine food exports: The struggle to keep solidarity lanes open*, IFPRI, at: <https://www.ifpri.org/blog/eastern-european-farmers-protest-gluts-ukraine-food-exports-struggle-solidarity-lanes> (access date: 2 April 2024)

⁶⁰ <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/ukraines-grain-exports-via-black-sea-route-back-to-2023-levels/> (access date: 10 August 2024).

⁶¹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_en (access date: 10 August 2024).

- Dodd E., Welsch C., *Fracturing Solidarity: The Grain Trade Dispute between Ukraine and the European Union*, CSIS: <https://www.csis.org/analysis/fracturing-solidarity-grain-trade-dispute-between-ukraine-and-european-union> (access date: February 2024)
- Taran S., *How to Liberalise EU-Ukraine Trade under DCFTA: Tariff Rate Quotas*, Policy Brief, at <https://freepolicybriefs.org/2020/06/04/how-to-liberalise-eu-ukraine-trade-under-dcfta-tariff-rate-quotas> (access date: 10 August 2024)
- Zelenska K., *EU-Zollkontingente: Ein Instrument zur Regulierung eines präferenziellen Handelsregimes*, [in:] AW-Prax/Bundesanzeiger Verlag, 04/2018, pp. 137-142

KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL

ORZECZNICTWO W SPRAWACH ROLNYCH

OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

Gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin następcy pozostającemu w ustroju ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków.

Uchwała (7) SN z dnia 21 czerwca 2023 r., III CZP 106/22
Biul. SN 2023, nr 6

Według ogólnej zasady wynikającej z art. 36 i art. 37 k.r.o., do dokonania przez jednego z małżonków czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu majątkiem wspólnym, w tym także do czynności, której przedmiotem jest zbycie własności nieruchomości wchodzącej w skład majątku objętego wspólnością ustawową, potrzebna jest zgoda drugiego małżonka, wyrażona w formie wymaganej dla danej czynności prawnej. Jeżeli czynność prawna została dokonana przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego z nich, jej ważność uzależniona jest od potwierdzenia tego drugiego małżonka, z wyjątkiem jednostronnych czynności prawnych, które bez wymaganej zgody drugiego małżonka są nieważne. Jednakże jeżeli doszło do przekazania gospodarstwa rolnego Państwu w trybie art. 52 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin, to art. 44 tej ustawy przewidywał wyjątek od określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego ogólnych zasad zarządu przez małżonków majątkiem wspólnym. Statuował bowiem normę prawną, której zastosowanie następowało wg zasady kolizyjnej – *lex specialis derogat legi generali*. Przekazanie przez jednego z małżonków gospodarstwa rolnego Państwu nie wymagało zgody drugiego małżonka m.in. w sytuacji, jeżeli ów małżonek miał prawo do emerytury. Tym samym ww. przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego znajdowały zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy po stronie drugiego małżonka nie zachodziła żadna z przesłanek wskazanych w art. 44 wcześniej wymienionej ustawy. Wówczas

do zgody małżonka na przekazanie gospodarstwa rolnego znajdowały zastosowanie ogólne zasady prawa rodzinnego wynikające z art. 36 i art. 37 k.r.o.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2023 r., I OSK 241/20

Legalis nr 2895312

Regulowanie przepisem art. 2b ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1655 ze zm.) kwestii uprawnień właścicieli gospodarstw rolnych nabytych od osoby bliskiej oznacza istotność owej regulacji prawnej wśród norm systemu prawa odnoszących się do uprawnień jednostki. Z kolei bezprawne ograniczenie przysługującego stronie prawa własności nieruchomości rolnej, wskutek pozbawienia możliwości oddania jej w posiadanie innemu podmiotowi, oznacza powstanie skutków gospodarczych i społecznych, które są niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności.

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., I OSK 1105/22

Legalis nr 2932419

Wykazanie związku funkcjonalnego pomiędzy nieruchomością ziemską o charakterze rolniczym a nierolniczą resztą nieruchomości przesądza o tym, że także część nieruchomości o nierolniczym charakterze podpada pod przepisy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz.U. z 1945 r., nr 3, poz. 13 ze zm.), jeżeli ów związek funkcjonalny pomiędzy częściami nieruchomości o zróżnicowanym charakterze jest tego rodzaju, że żadna z nich nie może bez drugiej prawidłowo funkcjonować.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., I OSK 1050/22

Legalis nr 2932553

1. Umowa poddzierżawy, a więc w istocie dzierżawy zawartej z dzierżawcą, nie wymaga szczególnej formy. Dopuszczalna jest zatem także forma ustna.

2. Wbrew pogładowi formułowanemu przez organ, postanowienia umowy dzierżawy łączącej Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa ze spółką jawną sprzeciwiające się poddzierżawianiu przedmiotu dzierżawy nie wpływają na skuteczność takiej poddzierżawy, a mogą jedynie rodzić odpowiedzialność kontraktową pomiędzy stronami umowy dzierżawy. Dlatego teza zakładająca niemożliwość zawarcia umowy poddzierżawy jest nieuzasadniona.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2023 r., I GSK 1258/19

Legalis nr 2960418

1. Wydane na podstawie ustawy z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych ostateczne decyzje administracyjne o nadaniu własności gospodarstw rolnych ich samoistnym posiadaczom mogły być podważane w drodze nadzwyczajnych środków ich zaskarżenia do końca 1991 r. Był to wystarczająco długi okres czasu dla zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi. Wprowadzone w 1991 r. ograniczenia były konieczne z uwagi na wartość, jaką jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie.

2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 19 stycznia 1993 r. (oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r., Dz.U. Nr 61, poz. 285). Przepisy Konwencji mają zastosowanie tylko do takich naruszeń praw i wolności, które miały miejsce po wejściu w życie Konwencji wobec danego państwa. Punktem wyjścia dla określenia jurysdykcji *ratione temporis* jest więc moment zaistnienia faktów stanowiących naruszenie któregoś z praw czy wolności gwarantowanych przez Konwencję. Tymczasem przepis art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wszedł w życie 1 stycznia 1992 r., a więc przed wejściem w życie w stosunku do Polski Konwencji oraz Protokołu Nr 1.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2023 r., I OSK 116/21
Legalis nr 2948790

Odtworzenie aktu własności ziemi najczęściej nie jest jedynie techniczną kwestią związaną z ustaleniem postaci i treści dokumentu, który wchodził w skład akt administracyjnych, ale czynnością, która istotnie ingeruje w prawo własności nieruchomości.

Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., I OSK 124/21
Legalis nr 2954047

Decyzja o scaleniu jest wynikiem pewnego kompromisu, niekiedy bowiem kosztem jednej działki, czy też jednego uczestnika scalenia, następuje istotna poprawa warunków gospodarowania na innych działkach, uzasadniająca w łącznym rozrachunku przyjęte rozwiązanie. Istotne i konieczne jest, aby cel scalenia, czyli stworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstwa rolnego, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów

oraz dostosowanie granic nieruchomości do systemu dróg oraz rzeźby terenu, został zrealizowany odnośnie do każdego z wydzielonych w wyniku scalenia gospodarstw rolnych. Istotne jest również, aby każdy z uczestników scalenia otrzymał w jego wyniku pełny ekwiwalent swego gospodarstwa pod względem wartościowym i ilościowym. Nawet rzeczywiście zaistniałe w jednostkowym przypadku naruszenie indywidualnego interesu uczestnika scalenia nie podważa legalności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, gdy zachowano podstawową zasadę wydzielenia gruntów określoną w art. 8 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2023 r., I OSK 1774/22
Legalis nr 3017770

Posiadanie stanowiących gospodarstwo rolne gruntów rolnych na podstawie umowy dzierżawy nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu, że wskutek nabycia własności tych gruntów nastąpiło powiększenie gospodarstwa rolnego nabywcy. Uzyskane przez niego wskutek zwartej umowy sprzedaży prawo własności dzierżawionych dotychczas gruntów jest prawem pewniejszym w stosunku do dotychczasowej dzierżawy tych gruntów. Nabywca jako właściciel staje się posiadaczem samoistnym dzierżawionego wcześniej gospodarstwa, a zatem jego uprawnienia w stosunku do tych gruntów są o wiele szersze niż uprawnienia posiadacza zależnego, jakim jest dzierżawca. Należy mieć przy tym na uwadze, że dzierżawa jest sytuacją prawną ograniczoną czasowo i niepewną. Natomiast dotychczasowy dzierżawca gruntów powiększa obszar swojego gospodarstwa rolnego wskutek nabycia własności tych gruntów. Wykładnia językowa omawianego przepisu nie stoi na przeszkodzie uznania, że zwolnieniu z podatku podlega również nabycie gospodarstwa rolnego przez dotychczasowego jego dzierżawcę. Powiększenie gospodarstwa rolnego w zakresie gruntów stanowiących własność, które dotychczas były przez nabywcę dzierżawione, oznacza zmianę – powiększenie „intensywności” posiadanego dotychczas gospodarstwa.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2023 r., I SA/Po 785/22
Legalis nr 2879565

PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE I WSPIERANIE OBSZARÓW WIEJSKICH

Stan bezumownego korzystania z nieruchomości wbrew woli jej właściciela nie jest akceptowalny społecznie, także w przypadku nieruchomości, których właścicielem jest Skarb Państwa. Taki stan rzeczy uniemożliwia korzystanie z gruntu przez właściciela (Skarb Państwa), w trybie przewidzianym przepisami ustawy o gospodaro-

waniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Prowadzi to też do istotnego ograniczenia możliwości kształtowania ustroju rolnego zgodnie z kierunkiem wyznaczonym w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Samowolne naruszenie posiadania nie może dawać korzyści podmiotowi, który to posiadanie narusza. Zatem korzystanie przez rolnika w ramach samowoli z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa nie może stanowić podstawy do uzyskania płatności rolniczych.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2023 r., I GSK 577/22
Legalis nr 2916237

Należy odróżnić sam cel tworzenia grupy producentów rolnych jako pewnej formy „organizowania”, określanej przez samego prawodawcę unijnego jako administracyjną oraz cele szczegółowe działania grupy.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., I GSK 985/19
Legalis nr 2932051

Aby doszło do skutecznego przejęcia zobowiązania rolnośrodowiskowego, przejęcie zobowiązania musi nastąpić wraz z przeniesieniem faktycznego użytkowania działek rolnych, do których przyznano płatność rolnośrodowiskową. Ponadto podstawą prawną przeniesienia posiadania działek rolnych jest umowa, a przejmującym grunty i zobowiązanie jest ta sama osoba, bo nowy posiadacz gruntów objętych zobowiązaniem rolnośrodowiskowym zobowiązuje się do kontynuowania tego zobowiązania. Do tego dodać jeszcze trzeba, że zmiana podmiotowa w sferze cywilnoprawnej nie powoduje w takim przypadku następstwa proceduralnego, a ustawodawca uzależnia przyznanie tej pomocy niejako od nowa, od zaakceptowania następcy w trybie administracyjnym przez podmiot wdrażający.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2023 r., I GSK 1048/22
Legalis nr 2953173

Do stwierdzenia stworzenia przez beneficjenta sztucznych warunków uzasadniających odmowę przyznania płatności konieczne jest wykazanie łącznego wystąpienia elementu obiektywnego (ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w stosownych uregulowaniach, cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty) i subiektywnego (wola uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii Europejskiej poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek).

Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2023 r., I GSK 2052/19
Legalis nr 2958169

Pomoc przyznawana jest producentowi rolnemu, a nie gospodarstwu rolnemu. Warunkiem przyznania pomocy jest zatem wystąpienie szkody w czasie, gdy producent rolny był posiadaczem gospodarstwa rolnego, w którym wystąpiły szkody. Tylko osoba, która faktycznie poniosła szkody w uprawach rolnych może wnosić o przyznanie pomocy finansowej na podstawie § 13r rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Treść tego przepisu nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych, że pomoc jest udzielana producentowi rolnemu, a nie gospodarstwu rolnemu.

Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2023 r., I GSK 2099/19
Legalis nr 2978060

Beneficjent, który chce skorzystać z płatności, zobowiązany jest wykonać do 31 lipca danego roku, co najmniej jeden zabieg agrotechniczny w celu usunięcia lub zniszczenia niepożądanego roślności. Powinien to być przynajmniej jeden zabieg agrotechniczny, a nie tylko jeden zabieg. Jeżeli cel, jakim jest usunięcie lub zniszczenie niepożądanego roślności, nie został zrealizowany podczas przeprowadzenia tego zabiegu, rolnik zobowiązany jest zabieg powtórzyć, ponieważ płatności do działek rolnych przysługują wówczas, gdy są one położone na kwalifikujących się hektarach rozumianych jako wszelkie użytki rolne, które stanowią grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska lub uprawy trwałe.

Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2023 r., I GSK 2189/19
Legalis nr 2980774

Aby zostać beneficjentem pomocy w ramach płatności, nie wystarczy być posiadaczem (samoistnym) działek w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale należy je również rolniczo użytkować. Ta właśnie okoliczność powoduje, że organ rozpoznający wniosek pomocowy jest zobowiązany przede wszystkim ocenić, czy wnioskodawca faktycznie posiada grunty rolne, których ma dotyczyć płatność oraz czy utrzymuje wszystkie grunty zgodnie z normami, użytkując rolniczo. Zgodnie z art. § 2 ust. 3 ONW PROW 2014–2020 [rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 364] płatność ONW przysługuje do powierzchni użytków rolnych, będących w posiadaniu rolnika w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności. Posiadanie gruntów rolnych należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie

gruntów rolnych. Oznacza to, że można mieć tytuł prawny do gruntu rolnego, ale nie mieć uprawnień do płatności oraz że można posiadać grunty rolne bez tytułu prawnego, a nawet w złej wierze i z tego tytułu mieć prawo do uzyskania płatności. Dodatkowo rolnik wnioskujący o płatność nie jest zobowiązany do bezpośredniej pracy na gruntach, tzn. nie musi stosownych czynności agrotechnicznych wykonywać osobiście, rzecz jednak w tym, by dokonywane były one w jego imieniu. W zależności od okoliczności, władanie gruntem może polegać także na zleceniu osobom trzecim dokonania stosownych zabiegów, jednak istotne jest to, by rolnik wnioskujący o przyznanie płatności posiadał decyzyjność jak, co, gdzie i kiedy na dany grunt zasiać, komu i kiedy zlecić prace polowe. Istotą płatności jest więc to, że są one przyznawane osobie, która rzeczywiście użytkuje grunty, tzn. decyduje m.in. jakich i przy pomocy jakiego rodzaju maszyn i urządzeń rolniczych dokonywać zabiegów agrotechnicznych, podejmuje także decyzje o terminie zbioru plonów.

Wyrok NSA z dnia 22 września 2023 r., I GSK 1236/22

Legalis nr 2985010

W obowiązującym stanie prawnym posiadanie gruntów rolnych należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych. Oznacza to, że można mieć tytuł prawny do gruntu rolnego, ale nie mieć uprawnień do płatności oraz że można posiadać grunty rolne bez tytułu prawnego, a nawet w złej wierze i z tego tytułu mieć prawo do uzyskania płatności. Dodatkowo należy wskazać, że rolnik wnioskujący o płatność nie jest zobowiązany do bezpośredniej pracy na gruntach, tzn. nie musi stosownych czynności agrotechnicznych wykonywać osobiście, rzecz jednak w tym, by dokonywane były one w jego imieniu. W zależności od okoliczności, władanie gruntem może polegać także na zleceniu osobom trzecim dokonania stosownych zabiegów, jednak istotne jest to, by rolnik wnioskujący o przyznanie płatności posiadał decyzyjność jak, co, gdzie i kiedy na dany grunt zasiać, komu i kiedy zlecić prace polowe. Istotą płatności jest więc to, że są one przyznawane osobie, która rzeczywiście użytkuje grunty, tzn. decyduje m.in. jakich i przy pomocy jakiego rodzaju maszyn i urządzeń rolniczych dokonywać zabiegów agrotechnicznych, podejmuje także decyzje o terminie zbioru plonów.

Wyrok NSA z dnia 22 września 2023 r., I GSK 1235/22

Legalis nr 2985009

Ocena gospodarstwa rolnego musi obejmować, w sytuacjach budzących wątpliwości, nie tylko okoliczności związane bezpośrednio z jego funkcjonowaniem, ale również te, które wskazują na jego pozycję na rynku rolnym, jego relacje (powiązania) gospodarcze, organizacyjne z innymi podmiotami występującymi na tym

rynku. Ocena ta powinna również uwzględniać charakter zadań, jakie mogą być finansowane z budżetu UE na rozwój obszarów wiejskich (na podstawie krajowych planów strategicznych rozwoju obszarów wiejskich) i powinna niewątpliwie łączyć się z oceną dokonywaną w pozostałych płatnościach rolnych i obowiązujących tam modulacji za dany okres. Zasadniczym celem wsparcia jest bowiem pomoc w przeprowadzeniu restrukturyzacji rolnictwa i poprawy warunków gospodarowania i życia na terenach wiejskich oraz pomoc w ochronie środowiska naturalnego przed dalszą jego degradacją. Wsparcie to jest oparte na mechanizmie mającym na celu stopniowe obniżanie płatności dla rolników na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a także na zasadzie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Mechanizm przyznawania płatności wyklucza przyznawanie płatności podmiotom, które z uwagi na swoją sytuację ekonomiczną i pozycję na rynku rolnym takiej pomocy nie powinny oczekiwać. Podmioty te, ukrywając faktyczny sposób i zakres prowadzonej działalności, *de facto* nie prowadzą działalności rolniczej opartej na zasadzie swobody i konkurencyjności, a więc nie spełniają zasadniczego kryterium pozwalającego na przyznanie jakiegokolwiek pomocy nie tylko w zakresie rolnictwa.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2023 r., I GSK 1550/22

Legalis nr 3023254

Istota płatności obszarowych wyraża się w udzielaniu pomocy tylko tym podmiotom, które są faktycznymi użytkownikami gruntów rolnych. Stosowanie cywilistycznego pojęcia posiadania musi uwzględniać istotę regulacji prawnych w dziedzinie płatności rolnych, których podstawowym celem jest wspieranie podmiotów prowadzących rzeczywiście działalność rolniczą, a nie wspieranie posiadaczy gruntów rolnych, niezależnie od tego, czy grunty te wykorzystują rolniczo (...). Rolnik wnioskujący o płatność nie jest zobowiązany do bezpośredniej pracy na gruntach, tzn. nie musi stosownych czynności agrotechnicznych wykonywać osobiście. W zależności od możliwości władanie gruntem może polegać także na zleceniu osobom trzecim dokonania stosownych zabiegów, jednak istotne jest to by rolnik posiadał decyzyjność jak, co, gdzie i kiedy na dany grunt zasiać, komu i kiedy zlecić prace polowe. Co więcej, tego rodzaju prace nie mogą mieć charakteru jedynie sporadycznego. Istotą przedmiotowych płatności jest więc to, że są przyznawane osobie, która rzeczywiście użytkuje grunty, tzn. decyduje, jakie rośliny uprawiać, jakie nasiona wysiać, jakich i przy pomocy jakiego rodzaju maszyn i urządzeń rolniczych dokonywać zabiegów agrotechnicznych itp.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 stycznia 2023 r., III SA/Łd 639/22

Legalis nr 2852443

To na organie, który wywodzi skutki prawne z zarzutu tworzenia sztucznych warunków, ciąży obowiązek wykazania tych warunków. Tym samym podstawą odmowy przyznania płatności jest wykazanie rolnikowi stworzenia sztucznych warunków do jej uzyskania. Nie zwalnia to jednak strony z obowiązku współpracy z organem w celu zgromadzenia w sposób kompletny i wszechstronny materiału dowodowego oraz z udzielania wyjaśnień. Strona powinna więc wykazać swój czynny udział, w przeciwnym razie narazi się na to, że organ wyciągnie wnioski na podstawie dowodów zgromadzonych w aktach sprawy, bez jej udziału.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2023 r., I SA/Bd 711/22
Legalis nr 2893672

Przez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności należy rozumieć sztuczne wykreowanie określonych elementów stanów faktycznych, czy też manipulowanie nimi tak, aby odpowiadały one nie przepisowi prawnemu, który miałyby w normalnym układzie rzeczy zastosowanie, ale przepisowi dla autora tej kreacji (manipulacji) korzystniejszemu. Ustalenie przy tym, że nastąpiło stworzenie sztucznych warunków, wymaga oceny działań nie tylko samego beneficjenta, ale również działań pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2023 r., I SA/Bd 409/23
Legalis nr 3005189

W przypadku płatności przyznawanych w ramach systemów wsparcia, przesłanką uzyskania pomocy istotne jest spełnienie warunków, o których mowa w przepisach prawa wspólnotowego, tj. m.in. prowadzenie „działalności rolniczej”, którą zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1307/2013 [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L nr 347 z 2013 r., s. 608] jest m.in. (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy. Należy również podkreślić, że celem pomocy dla rolników w ramach Wspólnej Polityki

Rolnej nie jest wspieranie podmiotów, które uzurpują sobie miano rolnika, faktycznie nie prowadząc działalności rolniczej na danych gruntach. W sytuacji, gdy mamy do czynienia ze stworzeniem tylko pozorów (sztucznych warunków), by uzyskać dopłaty, pozostaje to sprzeczne z celami systemu wsparcia producentów rolnych (tj. wsparcia finansowego udzielanego podmiotom, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą). Zaakcentować również należy, że warunkiem przyznania płatności jest posiadanie działek rolnych, bowiem celem wprowadzenia systemu Wspólnej Polityki Rolnej jest wsparcie dochodów tych podmiotów, które faktycznie prowadzą działalność rolniczą. Nie budzi wątpliwości Sądu również to, że obejście prawa (nadużycie prawa) nie może skutkować ochroną prawną podmiotu, który sztucznie kreuje okoliczności uzasadniające stosowanie danej normy przyznającej określoną korzyść finansową i wiąże się to z sankcją wykluczenia możliwości skorzystania z tego prawa przez ten podmiot. Podkreślić przy tym należy, iż stworzenie sztucznych warunków wymaganych do otrzymania płatności to stworzenie takich warunków, które w określonym stanie faktycznym nie mają żadnego innego racjonalnego uzasadnienia poza uzyskaniem korzystniejszej sytuacji w zakresie płatności od tej, jaką miałby beneficjent, gdyby takich warunków nie stworzył.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2023 r., I SA/Op 261/23
Legalis nr 3019269

PODATKI W ROLNICTWIE

Powierzchnia gruntu, na której są umieszczone panele fotowoltaiczne wraz z infrastrukturą towarzyszącą, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości z zastosowaniem stawek dla gruntów związanych z tą działalnością.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2023 r., III FSK 24/23
Legalis nr 2933491

Grunt pomiędzy panelami, jak również pomiędzy panelami a ogrodzeniem należy kwalifikować jako zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2023 r., III FSK 385/23
Legalis nr 2972954

1. Ustanowienie zarządcy nieruchomości w trybie art. 203 k.c. nie podlega odmiennym normom w zakresie uprawnień i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego ani dla zarządcy nieruchomości, ani też dla współwłaścicieli nieruchomości. Zarządca ustanowiony przez sąd występuje w obrocie cywilno-

prawnym oraz w postępowaniach administracyjnych i sądowych w imieniu własnym, aczkolwiek ze skutkiem dla współwłaścicieli zastępowanych na podstawie art. 203 k.c. Zarządca nieruchomości ustanowiony przez sąd jest przykładem tzw. zastępcy pośredniego (innym przykładem jest syndyk masy upadłości), który działa w imieniu własnym ze skutkiem dla zastępowanego (art. 615 w zw. z art. 935 k.p.c.).

2. To zarządca nieruchomości ustanowiony w trybie art. 203 k.c. jest uprawniony do złożenia wniosku o zwrot podatku akcyzowego.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 lutego 2023 r., I SA/Ol 571/22
Legalis nr 2883439

Organ podatkowy nie może samodzielnie dokonywać klasyfikacji funkcji nieruchomości, lecz powinien odwołać się do odpowiednich zapisów ewidencji gruntów i budynków. Oznacza to, że co do zasady o sposobie kwalifikacji gruntu (budynku), dla celów podatkowych w podatku od nieruchomości, nie tyle decyduje sposób rzeczywistego wykorzystania nieruchomości, ile jej funkcje (przeznaczenie) wskazane w ewidencji gruntów i budynków.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2023 r., I SA/Gd 1225/22
Legalis nr 2885875

W przypadku współwłasności nie ma możliwości odrębnego opodatkowania podatkiem rolnym każdego ze współwłaścicieli jedynie co do przypadającego mu udziału w nieruchomości. Organ podatkowy obowiązany jest wydać jedną decyzję adresowaną do wszystkich współwłaścicieli, a obowiązek podatkowy ciąży na nich solidarnie.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 października 2023 r., I SA/Rz 239/23
Legalis nr 2993431

UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE ROLNIKÓW

Gospodarstwo rolne przekazane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin następcy pozostającemu w ustroju ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków.

Uchwała (7) SN z dnia 21 czerwca 2023 r., III CZP 106/22
Biul. SN 2023, nr 6

Artykuł 6 pkt 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o domowniku – rozumie się przez to osobę bliską rolnikowi, która: ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkuje na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy. Ustawa nie określa bliżej pojęcia „osoby bliskiej rolnikowi”. Przyjmuje się, że są to osoby powiązane z rolnikiem więzami rodzinnymi, jak również osoby związane z rolnikiem więzami o charakterze emocjonalnym, pozostające w faktycznym związku, np. w konkubinacie.

Postanowienie SN z dnia 15 marca 2023 r., I USK 155/22
Legalis nr 2951182

Jeżeli podstawowym źródłem utrzymania małżonków jest prowadzenie działalności rolniczej, to na każdym z nich spoczywa obowiązek współuczestniczenia przy prowadzeniu tej działalności (także przez pracę we wspólnym gospodarstwie rolnym). Takie relacje między małżonkami pozwalają przyjąć, że każde z nich współuczestniczy w prowadzeniu działalności rolniczej w jednakowym stopniu, wobec czego zasadą jest, że małżonek rolnika podlega ubezpieczeniu rolniczemu na takich samych warunkach jak rolnik, czyli w związku z prowadzeniem działalności rolniczej. Wynika to wprost z art. 5 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 208 ze zm.).

Wyrok NSA z dnia 31 października 2023 r., I GSK 1130/23
Legalis nr 3004469

INNE

Możliwe jest jednoczesne łączenie nauki w szkole ze stałą pracą w gospodarstwie rolnym. Możliwość ta musi być jednak oceniana przez pryzmat skonkretyzowanego stanu faktycznego. Stałość pracy w gospodarstwie nie jest pojęciem zobiektywizowanym, przeciwnie jest kategorią pojęciową ocenną. O stałości pracy w gospodarstwie rolnym można mówić wówczas, gdy jest ona świadczona w rozmiarach rzeczywiście istotnych dla danego gospodarstwa rolnego. Chodzi więc o taki zakres pracy, której brak powodowałby zakłócenia funkcjonowania gospodarstwa powodujące konieczność ograniczenia zakresu jego działalności, przez np. likwidację części produkcji roślinnej lub zwierzęcej.

Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2023 r., III OSK 7466/21
Legalis nr 2966118

Udzielenie lub odmowa udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na inny cel oparte jest na uznaniu administracyjnym (władztwo dyskrecjonalne organu), co oznacza, że do organu administracji państwowej należy wybór jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy. Organ zatem, działając w oparciu o uznanie administracyjne, nie może wydać decyzji dowolnej, lecz decyzję będącą wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględnienia obowiązującego prawa materialnego.

Wyrok NSA z dnia 22 maja 2023 r., I OSK 154/21

Legalis nr 2933207

Za zabudowę zagrodową należy uznać wszelkie obiekty pozostające w funkcjonalnym związku z gospodarstwem rolnym w znaczeniu określonym w art. 55³ Kodeksu cywilnego, w którym mowa jest w szczególności o gruntach rolnych wraz z budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem stanowiącymi lub mogącymi stanowić zorganizowaną całość gospodarczą. Nie sposób bowiem postrzegać współczesnego gospodarstwa rolnego, jako archaicznej zagrody, w której budynek mieszkalny otoczony jest budynkami gospodarczymi zlokalizowanymi na jednej działce czy podwórzu.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2023 r., II OSK 1926/20

Legalis nr 2963282

Inwestor występujący o warunki zabudowy zagrodowej zobowiązany jest wykazać, że planowana zabudowa służyć ma obsłudze prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego – stanowić faktyczną bazę i zaplecze tego gospodarstwa. Budynek jest zgodny z rolnym przeznaczeniem terenu, nie prowadzi do zmiany tego przeznaczenia, lecz ma służyć realizacji celu, na jaki teren jest przeznaczony i jego funkcji. Za taką wykładnią przepisu art. 61 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odbiegającą od kwestii własnościowych, przemawia również charakter decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 63 ust. 2 wskazanej ustawy decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi prawa do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Przepis ten potwierdza charakter funkcjonalny zabudowy zagrodowej i uzasadnia przyznanie priorytetu powiązaniom gospodarczym, nie zaś własnościowym.

Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2023 r., II OSK 2262/20

Legalis nr 2980146

Jeżeli dla danego terenu nie uchwalono planu zagospodarowania przestrzennego, decydujące znaczenie ma przeznaczenie nieruchomości określone w ewidencji gruntów i budynków. Ta okoliczność przesądza o możliwości wykorzystania gruntu do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej i decyduje o ich charakterze.

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2023 r., I OSK 180/20
Legalis nr 2959065

Decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej nie może być zastąpiona innym aktem, w tym w szczególności umową kreowaną wolą stron.

Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 2023 r., I OSK 446/22
Legalis nr 2977042

Rodzaj zabudowy ma istotne znaczenie dla oceny, czy zachodzi przesłanka kontynuacji funkcji. Zabudowy jednorodzinnej nie można utożsamiać z zabudową zagrodową. Zabudowa zagrodowa obejmuje zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy pojmować funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej. W świetle art. 553 k.p.c. za gospodarstwo rolne uważa się bowiem grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 lutego 2023 r., II SA/Rz 1013/22
Legalis nr 2886286

Przesłanki z art. 215 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinny być spełnione przez osoby, na rzecz których ma nastąpić ewentualna wypłata odszkodowania. Muszą one udowodnić, iż faktycznie władały przedmiotowym gospodarstwem. Przez faktyczne władanie gospodarstwem rolnym należy rozumieć efektywne korzystanie z całej nieruchomości. Ustalenie zaś braku władania, niezależnie od przyczyn jego utraty, jest wystarczające do nieuwzględnienia roszczenia o odszkodowanie.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 marca 2023 r., I SA/Wa 833/22
Legalis nr 2901245

Niezdefiniowane ustawowo pojęcie „szczególnie uzasadnione potrzeby właściciela lasu” należy pojmować jako sytuację wyjątkową. Użycie sformułowania „szczególnie” oznacza, że nie wystarczy ustalenie wystąpienia po stronie właściciela lasu jakiegokolwiek potrzeby przekształcenia terenu leśnego na użytek rolny, ale musi to być potrzeba wykraczająca poza zwykłą, tj. wyjątkowa, kwalifikowana, uzasadniona szczególnymi okolicznościami. Za szczególne potrzeby mogą być uznane tylko takie wyjątkowe, kwalifikowane przesłanki, które w sytuacji konkretnego właściciela przeważają nad zasadą ochrony i trwałości utrzymania lasu. Wykładnia językowa zwrotu „szczególnie uzasadniona potrzeba” wskazuje na „konieczność, mus, niezbędność, przymus sytuacyjny”. Zmiana przekształcenia lasu w użytek rolny musi być zatem dla właściciela lasu czymś absolutnie niezbędnym w danej sytuacji. Wyjątkowość sytuacji podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na zmianę na użytek rolny gruntu leśnego, postrzegana poprzez pryzmat obowiązków ciążących na nim jako właścicielu lasu, określonych ustawą o lasach oraz poprzez pryzmat celów ustawy o lasach, powinna mieć wagę przewyższającą wartości chronione ustawą o lasach. Jak wyżej bowiem sąd wskazał, z mocy art. 13 ust. 1 ustawy o lasach ich właściciele zobowiązani są do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich leśnego użytkowania, w szczególności do zachowania w lasach roślinności leśnej, ponownego wprowadzania upraw leśnych w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym ochrony przeciwpożarowej, odpowiedniej przebudowy drzewostanu oraz racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający realizację wszystkich jego funkcji. Stosownie do art. 8 ustawy o lasach, podstawowymi zasadami prowadzenia gospodarki leśnej jest powszechna ochrona lasów, trwałość utrzymania lasów, ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów oraz powiększanie zasobów leśnych. Z woli ustawodawcy las można przekształcić wyłącznie w użytek rolny i tylko, gdy zaistnieje szczególnie uzasadniona potrzeba właściciela lasu.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 grudnia 2023 r., II SA/Bk 818/23

Legalis nr 3018555

