

## I. ARTYKUŁY

---

ROMAN BUDZINOWSKI

### Jeszcze o przyszłości prawa rolnego

1. Pytanie o przyszłość prawa rolnego<sup>1</sup> nie ma wyłącznie znaczenia akademickiego. Dotyczy ono bowiem istotnych kwestii z zakresu funkcjonowania gospodarki, szczególnie gospodarki rolnej, a zatem ma wymiar polityczny, społeczny i gospodarczy – nie tylko lokalny (odnoszony do jakiegoś państwa czy regionu), ale globalny. Pytanie o przyszłość tej dziedziny prawa jako zespołu regulacji prawnych, dających się wyodrębnić i usystematyzować, jest istotne nie tylko dla samych producentów rolnych, ale także dla konsumentów, a więc dla bardzo szerokiego (by nie powiedzieć – najszerszego) kręgu adresatów. Dla agrarystów jest ono szczególnie ważne, nie tylko z powodu hamletowskiego *to be or not to be*. Dotyczy bowiem zasadniczych kwestii praktycznych i teoretycznych prawa rolnego, zmusza wręcz – właśnie w kontekście przyszłości – do szerszego spojrzenia na problemy przeszłości i bieżącej regulacji prawnej<sup>2</sup>.

Problematyka przyszłości prawa rolnego jest niezwykle szeroka. Rozważania mogą być odnoszone do prawa rolnego jako dziedziny usta-

---

<sup>1</sup> Artykuł stanowi zmienioną wersję referatu *Futuro di diritto agrario – alcune riflessioni* wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV giornate polacco-italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania, 23-25 września 2010 r. Jego treść uwzględnia niektóre wystąpienia referentów oraz uzupełnia rozważania zawarte w artykule R. Budzinowskiego, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13 i n.

<sup>2</sup> Zdanie E. Sirsi wypowiedziane w ramach wprowadzenia do referatu *Obiettivi e regole per l'innovazione tecnologica nel diritto agrario del futuro: ogm, clonazione, nanotecnologie*, wygłoszonego na wspomnianej polsko-włoskiej konferencji naukowej.

wodawstwa, jako gałęzi prawa, jako dyscypliny nauki oraz jako przedmiotu nauczania. Niewątpliwie najważniejsza jest – jak już wcześniej podkreślano<sup>3</sup> – przyszłość prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa, gdyż bez jej rozwoju bezprzedmiotowe stałoby się rozpatrywanie dalszych kwestii. Należy jednak zauważyć sprzężenie zwrotne: to nauka, a także orzecznictwo wywierają pewien wpływ na rozwój ustawodawstwa. Intensywność rozwoju nauki o prawie rolnym zależy z kolei od liczebności kadry naukowej, ta natomiast – od upowszechnienia nauczania prawa rolnego oraz przedmiotów z tym prawem związanych (takich jak administracja rolnictwa, prawo żywnościowe, polityka rolna czy prawo rolne Unii Europejskiej).

Przedmiotem niniejszego opracowania są tylko niektóre kwestie związane z przyszłością prawa rolnego ujmowanego jako dziedzina (gałąź) ustawodawstwa oraz dyscyplina naukowa. Chodzi w szczególności o pokazanie mechanizmów rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa, kształtowania się przedmiotu tej regulacji i metod oddziaływania prawnego oraz – na tym tle – zadań nauki o prawie rolnym. Nie są to zagadnienia nowe, gdyż towarzyszą one prawu rolnemu od jego zarania. Dynamizm zmian zarówno w sferze gospodarki, jak i prawa jest jednak tak duży, szczególnie w dzisiejszych czasach, że istnieje stała konieczność oceny bieżącej legislacji w perspektywie wyzwań przyszłości oraz – w tym kontekście – weryfikacji już sformułowanych koncepcji. Nic więc dziwnego, że problematyka ta jest ciągle obecna w literaturze<sup>4</sup>, a jej aktualność i rangę dodatkowo wzmacnia dyskusja o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.<sup>5</sup>

2. Jeśli chodzi o określenie samego mechanizmu rozwoju prawa rolnego, warto rozpocząć od ukazania relacji między wskazanymi przez A. Carrozę czynnikami wpływającymi na swoistość porządku prawnego rolnictwa: technicznym i politycznym (*fatto tecnico* i *fatto politico*)<sup>6</sup>. Wspomniany

<sup>3</sup> R. Budzinowski, op. cit., s. 13.

<sup>4</sup> Z najnowszych publikacji zob. np. J. Foyer, *Le droit rural: nouveaux horizons*, „Revue de Droit Rural” 2010, nr 384, s. 1-2.

<sup>5</sup> Zob. np. W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2010, nr 3, s. 38 i n.; L. Goraj, *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 roku*, „Więś i Rolnictwo” 2010, nr 3, s. 26 i n.

<sup>6</sup> Bliżej o koncepcji A. Carrozzy i jej odniesieniu do czasów współczesnych zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 26 i n. oraz s. 42 i n.

autor temu pierwszemu przypisywał charakter statyczny, a temu drugiemu – dynamiczny i rolę sprawczą w jurydyzacji procesów produkcyjnych w rolnictwie. Właściwości rolnictwa są uwzględniane przez ustawodawcę, o ile „działa” czynnik polityczny. Z biegiem czasu okazało się, że ta charakterystyka nie odpowiada już w pełni rzeczywistości – ani gospodarczej, ani politycznej. Twierdzenie o stałości czynnika technicznego uległo osłabieniu ze względu na szybki rozwój rolnictwa, a jednocześnie uwidocznili się jego charakter dynamiczny<sup>7</sup>. Współcześnie można mówić o silnym związku i wzajemnym oddziaływaniu wspomnianych czynników. Z teoretycznego punktu widzenia relacje między nimi określają mechanizm kształtowania prawa rolnego jako prawa specjalnego i – przynajmniej w części – szczególnego.

Rozwijając tę myśl, należy rozpocząć od charakterystyki samego rolnictwa, które obecnie wyróżnia się ogromnym dynamizmem i przemianami daleko wykraczającymi poza tradycyjną wizję tego działu gospodarki. Nie jest więc dziś takie oczywiste stwierdzenie, leżące u podstaw genezy prawa rolnego, że rolnictwo różni się od innych dziedzin gospodarowania, w szczególności od przemysłu i handlu. Zmiany dotyczą wszystkich elementów charakteryzujących ten dział gospodarki. Odnoszą się one nie tylko do natury (właściwości) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej czy odrębności samego procesu wytwarzania, ale także do formy prowadzenia działalności rolniczej, statusu podmiotów prowadzących tę działalność, cech produktów rolnych będących jej wynikiem, właściwości rynku tych produktów oraz powiązań rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki.

Ze względu na charakterystyka czynnika technicznego, zarówno pod względem techniczno-produkcyjnym, jak i ekonomicznym, nie może być stała, zmienia się wraz z rozwojem całej gospodarki. Zmiany nie pozbawiają wprawdzie tego działu gospodarowania jego podstawowej cechy, czyli przyrodniczego sposobu wytwarzania, ale i tu widać wiele nowości. Rozwój techniki (w tym także biotechnologii) przyniósł nowe dobra istotne dla wspomnienia procesów naturalnych. Nadal jednak jest to gospoda-

---

<sup>7</sup> Po latach A. Carrozza zauważył, że ze względu na nowe technologie, nowe dobra istotne dla działalności rolniczej, a także nowe zagrożenia dla zdrowia konsumentów, czynnik techniczny wcale tak wolno się nie zmienia; zob. A. Carrozza, *I nuovi confini del diritto agrario*, w: *Gli attuali confini del diritto agrario. Atti del convegno »Enrico Bassanelli«*, Milano 1996, s. 22. O wpływie czynnika technicznego także na czynnik polityczny zob. A. Massart, *Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 199-200.

rowanie charakteryzujące się użyciem wielu ograniczonych zasobów<sup>8</sup>, co też wyznacza granicę dla wzrostu wydajności pracy w tym dziale gospodarki. Nowości dotyczą ponadto etapu poprodukcyjnego – przetwarzania produktów rolnych oraz handlu (np. wydłużanie okresu przydatności do spożycia dzięki stosowaniu odpowiednich środków konserwujących).

Na tym tle okazuje się, że i omawiany tu techniczny czynnik rozwoju prawa rolnego ma coraz częściej charakter aktywny, „sprawczy”, choć czasem „działa” w różnych kierunkach. Niegdyś konieczność zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa uzasadniała wprowadzanie specjalnych środków zachęcających do stosowania nawozów mineralnych<sup>9</sup>. Dzisiaj wspiera się rolnictwo ekologiczne, w którym stosuje się w możliwie największym stopniu naturalne metody produkcji<sup>10</sup>. Również wykorzystywanie w rolnictwie „nowości” biotechnologicznych wywołuje reakcję ustawodawcy<sup>11</sup>, który musi mieć na uwadze zdrowie konsumenta oraz względy ochrony środowiska. Limituje się działalność rolniczą, by ograniczyć nadprodukcję bądź zahamować degradację środowiska. Przykłady świadczące o aktywnej roli czynnika technicznego można by mnożyć.

Należy zatem stwierdzić, że również samo rolnictwo „wymusza” szczególne traktowanie w ramach polityki gospodarczej, co niekiedy może być efektem wcześniejszego działania czynnika politycznego<sup>12</sup>. Charakterystyczne natomiast dla czasów współczesnych jest to, że potrzeba uwzględniania właściwości rolnictwa nie jest już uzasadniana względami tylko tego sektora gospodarki. Odwołanie się do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wzmacnia uzasadnienie i społeczną akceptację dla szczególnego traktowania tego sektora gospodarki<sup>13</sup>, służy również obronie europej-

<sup>8</sup> J. Wilkin pisze o „specyficznych zasobach”, przeciwstawianych „zasobom uniwersalnym”, które mogą być wykorzystane w dowolnych dziedzinach produkcji, a charakteryzuje je pełną elastycznością i mobilnością; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 12.

<sup>9</sup> Interesującym przykładem dążenia do podniesienia kultury rolnej za pomocą środków administracyjnych była w Polsce ustawa z 13 czerwca 1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych, Dz. U. Nr 23, poz. 109.

<sup>10</sup> Zob. ustawę z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 116, poz. 975.

<sup>11</sup> Znalazło to wyraz we wspomnianym referacie E. Sirsi oraz referacie A. Szymeckiej, *Biotechnologie nell'agricoltura. Aspetti giuridici*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

<sup>12</sup> Np. konieczność ograniczania nadwyżek produkcyjnych, będących wynikiem stosowania wcześniej instrumentów służących zapewnieniu wzrostu produkcji rolnej.

<sup>13</sup> Bliżej zob. R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums? (I)*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 159.

skiego modelu rolnictwa. Odegra ono zapewne istotną rolę w wypracowaniu kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., w tym dwóch jej istotnych elementów: dopłat bezpośrednich oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Związki między omawianymi tu czynnikami sprawiają, że mechanizm kształtowania ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa uległ współcześnie znacznemu wzmocnieniu. Inaczej jednak niż w przeszłości rozkładają się motywy determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki. Już nie tyle interesy samego rolnictwa (i producentów rolnych), ile względy społeczne, wynikające z wielości funkcji przypisywanych współcześnie temu działowi gospodarki, uzasadniają prowadzenie specjalnej polityki względem rolnictwa (właśnie polityki rolnej), a w konsekwencji – wprowadzenie także specjalnego (czasem szczególnego) ustawodawstwa. Oznacza to, że stosunki społeczne w rolnictwie (czy tylko z tym działem powiązane) są i będą nadal poddane jurdyzacji (dokładniej: agraryzacji<sup>14</sup>), aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu. Przesądzi to o „obrazie” prawa rolnego w przyszłości, zwłaszcza jeśli mówi się o wielu modelach rolnictwa poddanych regulacji prawnej<sup>15</sup>.

3. Punktem wyjścia zarysu kształtowania się przedmiotu prawa rolnego jest znane już twierdzenie, że rozwój tej gałęzi prawa następuje bardziej przez dodawanie niż odejmowanie regulacji prawnych<sup>16</sup>. To „dodawanie” znajduje wyraz nie tylko w postaci narastania ustawodawstwa rolnego, wzrostu liczby aktów prawnych poświęconych w całości lub w części problematyce rolnej, łączy się ono bowiem z rozszerzaniem przedmiotu regulacji prawnorolnych, które wkraczają na coraz to nowe obszary. Zjawisko ekspansji występuje zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym<sup>17</sup>. Nie obejmuje ono i w przyszłości również nie będzie obejmować w jednakowym stopniu wszystkich aspektów rolnictwa.

---

<sup>14</sup> Bliżej o zjawisku agraryzacji regulacji prawnych dotyczących rolnictwa zob. R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, zwłaszcza s. 18 i n.

<sup>15</sup> Jest to jeden z wątków referatu F. Adornato, *Agricoltura, agriculture: il diritto agrario e i nuovi paradigmi dello sviluppo agricolo*, wygłoszonego na wspomnianej polsko-włoskiej konferencji naukowej.

<sup>16</sup> Tak R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 22-23.

<sup>17</sup> Tak J. Foyer, *op. cit.*, s. 1. Szerzej o zjawisku ekspansji prawa rolnego por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 127 i n.

Współczesne prawo rolne znacznie wyszło poza swoje agrarne korzenie<sup>18</sup>, regulując wiele kwestii niezwiązanych bezpośrednio z produkcją rolną. Tendencja ta jest nie tylko wyrazem rozwoju technik wytwórczych w rolnictwie, ale także odpowiada kierunkom interwencji publicznej, która temu działowi przypisuje do spełnienia różne cele (zwłaszcza pozaprodukcyjne). Tym samym przedmiotem regulacji jest nie tylko rolnictwo prowadzone do działalności wytwórczej, lecz także pewne obszary stosunków społecznych jedynie powiązane z tym działem gospodarki.

W ramach gospodarki rynkowej centralnym punktem odniesienia oceny funkcjonowania rolnictwa – a pośrednio również zindywidualizowania prawa rolnego – jest rynek. Regulacje rynkowe były i są nadal – mimo widocznego na szczeblu unijnym procesu ich uproszczenia – niezmiernie rozbudowane. Efektem globalizacji jest stopniowa liberalizacja handlu produktami rolnymi, a więc i ograniczanie regulacji prawnej w tym zakresie. Jednakże polityka rynkowa w rolnictwie już dawno straciła swój wyłącznie handlowy charakter, służąc realizacji wielu wartości i wiążąc rozwój tego działu gospodarki z zachowaniem wymogów środowiskowych, rozwojem obszarów wiejskich, bezpieczeństwem żywności itd. Jest pewnym paradoksem – jak już wcześniej zauważono – że dezagraryzacja jednego aspektu rolnictwa wzmacnia agraryzację innych, pozarynkowych aspektów tego działu gospodarki<sup>19</sup>.

W tym kontekście można spojrzeć na kształtowanie się przedmiotu prawa rolnego w przyszłości.

W pierwszej kolejności należy określić miejsce problematyki gruntowej we współczesnym prawie rolnym<sup>20</sup>. Jak wiadomo, w przeszłości było widoczne odejście od tzw. gruntowej koncepcji rolnictwa (produkcja roślinna i zwierzęca może bowiem obywać się bez udziału ziemi jako czynnego środka produkcji), ale z biegiem czasu okazało się, że ów związek z ziemią jest istotny ze względu na aspekt ekologiczny i terytorialny polityki rolnej, a także przez wzgląd na jakość produktów rolnych i oznaczenie geograficzne miejsca ich pochodzenia. Zrozumiałe jest też, że współcześnie występują obok siebie regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla począt-

<sup>18</sup> Zob. J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 248 i n.

<sup>19</sup> Szerzej R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe...*, s. 22.

<sup>20</sup> Ta problematyka była poruszona w referacie Z. Truskiewiczza i D. Kokoszki, *Diritto fondiario nel diritto agrario contemporaneo*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

kowego okresu rozwoju prawa rolnego, oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy rozwoju obszarów wiejskich, właściwe dla prawa współczesnego. Te ostatnie dominują, co nie oznacza jeszcze, że problematyka gruntowa straciła na znaczeniu. Ona jest i w przyszłości będzie obecna w ustawodawstwie rolnym poszczególnych państw, aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie, w zależności między innymi od tradycji i dotychczasowego dorobku legislacyjnego.

W Polsce nadal niezmiernie istotne są regulacje prawne dotyczące tzw. dostępu do ziemi czy praw do ziemi (np. co do zagospodarowania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czy przekazania gospodarstwa za rentę strukturalną), przy wyraźnej słabości unormowań odnoszących się do modernizacji struktury agrarnej<sup>21</sup>. Również wsparcie procesu zmian pokoleniowych wymaga jeszcze dopracowania<sup>22</sup>. Natomiast rozbudowywane są unormowania o charakterze ochronnym, związane z gospodarowaniem w rolnictwie. Trzeba odnotować, że zmienia się – co wiadać zwłaszcza na tle prawa unijnego – traktowanie problematyki gruntowej przez ustawodawcę: nie przez pryzmat „prawa do ziemi”, ale z punktu widzenia „prawa ziemi”<sup>23</sup>.

Jest ono wyrazem szerszego zjawiska, tj. ekologizacji prawa rolnego<sup>24</sup>. Wymagania środowiskowe zostały, jak się to obrazowo określa, wprowadzone do wnętrza tej dziedziny prawa<sup>25</sup>. Już nie tylko produkcja na potrzeby rynku, ale też zachowanie i ochrona środowiska stały się punktem odniesienia oceny działań podejmowanych w rolnictwie. Bez wątpienia ten aspekt regulacji prawnorolnych również w przyszłości nie straci na

<sup>21</sup> Zob. bliżej A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawnoporównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29.

<sup>22</sup> O słabościach regulacji w tym zakresie E. Kremer i P. Blajer w referacie *Ricambio generazionale nelle aziende agricole nel programma di sviluppo rurale*, referat wygłoszony na wspomnianej konferencji naukowej.

<sup>23</sup> Por. C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, w: *Le risorse preziose: lo squadro del giurista*, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

<sup>24</sup> Szerzej o zjawisku ekologizacji prawa rolnego zob. W. Winkler, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 32 i n.; idem, *Agrarrecht – Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?*, „Agrarische Rundschau” 2002, nr 3, s. 10 i n.

<sup>25</sup> Por. R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parenetica per il autore del diritto agrario)*, w: *Scritti in onore di E. Romagnoli*, t. I, Milano 2000, s. 948.

znaczeniu. Już teraz dostrzega się przesunięcie zainteresowania ustawodawcy wspólnotowego z rolnictwa wytwarzającego zwierzęce i roślinne produkty rolne na rolnictwo „producenta usług środowiskowych”<sup>26</sup>. Należy zatem sądzić, że wymogi środowiskowe w jeszcze w większym stopniu wpłyną na kształt instrumentów stosowanych w I i II filarze Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

Zapewne nadal intensywna będzie też działalność ustawodawcy unijnego w zakresie bezpieczeństwa żywności i jej jakości. Zagrożenia zdrowia i życia konsumentów, które wystąpiły w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, przyczyniły się do rozwoju prawa żywnościowego, aczkolwiek już u swego zarania wspólnotowe prawo rolne było – jak pisze L. Costato<sup>27</sup> – prawem żywnościowym (choć w formie zarodkowej) powiązaniem z rolnictwem. Stosowanie w produkcji czy w obróbce żywności nowych technologii stale wymusza interwencję ustawodawcy, mającą na celu ochronę zdrowia i życia konsumentów. Ze względu na to aktywność legislacyjna w tej sferze jest i nadal będzie bardzo ożywiona<sup>28</sup>. Uzasadnione jest więc twierdzenie o ofensywie prawa żywnościowego<sup>29</sup>. Dodatkowy impuls stanowi rozwój „rolnego rynku jakości”, zwłaszcza że działania w tym zakresie zostały objęte wsparciem w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

Właśnie ta ostatnia sfera stosunków społecznych stanowi kolejny przedmiot działalności prawodawczej Unii Europejskiej w zakresie rolnictwa, a w konsekwencji – także ustawodawcy krajowego. Jest to dziedzina regulacji niezwykle dynamiczna. U podstaw jej rozwoju leży nie tylko inne postrzeganie obszaru wiejskiego – nie jest on sprowadzany jedynie do roli czynnika produkcji, ale traktowany jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, społeczny itp. Niewątpliwie przywołanie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym realizacji różnych celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wzmacnia uzasadnienie i społeczną akceptację dla polityki ochrony i wsparcia rolnictwa. Nie da się bowiem dalej – jak się słusznie uważa – legitymizować

---

<sup>26</sup> A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 22.

<sup>27</sup> L. Costato, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 318.

<sup>28</sup> Szerzej o rozwoju prawa żywnościowego L. Costato w referacie *Il diritto agrario tra diritto alimentare e diritto comunitario*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

<sup>29</sup> Tak D. Gadbin w referacie *L’impact du droit alimentaire sur le droit rural* (rozszerzona wersja tego referatu publikowana jest w bieżącym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”).

subwencji rolnych tylko poprzez odwołanie się do zagwarantowania rolnikom odpowiedniego poziomu dochodów; tę rolę może pełnić koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa, zakładająca między innymi realizację przez rolników zadań o istotnym znaczeniu społecznym, które powinny być odpowiednio wynagradzane<sup>30</sup>. Te względy będą również w sposób istotny rzutowały na kształtowanie legislacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r.

Jak pokazuje powyższy przegląd, poszczególne dziedziny rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązane nie są i nie będą w przyszłości w jednakowym stopniu objęte regulacją prawną; unormowanie niektórych z nich ulega ograniczeniu, a innych – rozbudowie, także w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Zapewne nie jest jeszcze zbyt rozwinięte tzw. prawo rolno-przemysłowe<sup>31</sup>, normujące inne niż rolno-żywnościowe przeznaczenie produkcji rolnej; do rozstrzygnięcia nadal pozostaje też dylemat między wytwarzaniem na zaspokojenie potrzeb żywnościowych a produkcją na cele energetyczne<sup>32</sup>. Z kolei regulacja klasycznych zagadnień rolnictwa (produkcji rolnej i jej organizacji) jest zdominowana przez bardzo rozbudowane unormowania z zakresu prawa żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich. Nie dziwią zatem stwierdzenia, że prawo rolne znajduje się w defensywie (wobec prawa żywnościowego)<sup>33</sup>, jak też koncepcja prawa wiejskiego, którego elementem składowym stałoby się właśnie prawo rolne<sup>34</sup>.

**4. Rozważania dotyczące kształtowania przedmiotu prawa rolnego** stanowią okazję do scharakteryzowania metod oddziaływania prawnego. Mając na uwadze bardzo formalny punkt widzenia, należy podkreślić, że regulacja unijna jest coraz bardziej uporządkowana, zawiera akty prawne o szerokim zakresie regulacji, istotne dla poszczególnych dziedzin Wspólnej Polityki Rolnej. Uzasadniony wydaje się pogląd, że unijne prawo rolne

<sup>30</sup> Pogląd J. Martíneza wyrażony w referacie *El concepto «zona rural» como respuesta a la multifuncionalidad de la futura actividad agraria* (rozszerzona wersja tego referatu publikowana jest w bieżącym numerze „Przeglądu Prawa Rolnego”).

<sup>31</sup> Tak np. J. Hudault, op. cit., s. 248 i n.

<sup>32</sup> Jest to wątek poruszony w referacie M. D’Addezio, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: problematiche giuridiche irrisolte*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej.

<sup>33</sup> Tak D. Gadbin, op. cit.

<sup>34</sup> Zob. R. Norer, op. cit., s. 159.

ma w coraz większym stopniu charakter regulacyjny, a mniej interwencyjny; coraz więcej w nim definicji legalnych wprowadzanych pojęć<sup>35</sup>. Z kolei państwa członkowskie Unii Europejskiej z różnym natężeniem regulują sprawy rolnictwa w zakresie, który nie jest objęty Wspólną Polityką Rolną. Polska legislacja w tej sferze była (i jest nadal) stosunkowo skromna, zwłaszcza w zestawieniu z dużą aktywnością ustawodawcy włoskiego czy francuskiego. Natomiast również w Polsce, tak jak w innych państwach członkowskich UE, akty unijnego prawa rolnego stały się dominującym źródłem prawa rolnego.

Rozwój regulacji prawnorolnych następuje (i będzie następował) w dziedzinach zaliczanych do prawa prywatnego i prawa publicznego<sup>36</sup>. Można więc powiedzieć, że normując sprawy rolnictwa, ustawodawca stosuje dwie metody oddziaływania prawnego: metodę właściwą dla prawa prywatnego i metodę właściwą dla prawa publicznego<sup>37</sup>. Współcześnie przeważa ta ostatnia metoda, gdyż wzrost liczby aktów prawnych, a także rozszerzanie się przedmiotu regulacji prawnorolnych, następują zwłaszcza w tych sferach rolnictwa, które normowane są – przede wszystkim ze względu na właściwość stosunków społecznych – przez przepisy prawa publicznego. Uzasadnia to twierdzenie o publicyzacji prawa rolnego<sup>38</sup>; jego część publicznoprawna jest dominująca.

Nie oznacza to jednak, że w tzw. publicznym prawie rolnym stopień wykorzystania władztwa, wyróżniającego omawianą tu metodę, jest zawsze jednakowy. Jest on zróżnicowany w zależności od przedmiotu regulacji – znacznie większy na przykład w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywności, a znacznie mniejszy w sferze rozwoju obszarów wiejskich. Ingerencja publiczna w sprawy rolnictwa polega przede wszystkim na ukierunkowaniu jego rozwoju poprzez operowanie zwłaszcza zachętami (bodźcami), a nie nakazami czy zakazami.

Ustawodawca określa wymogi prowadzenia działalności rolniczej (środowiskowe, w zakresie bezpieczeństwa żywności i jej jakości, dobro-

---

<sup>35</sup> Tak F. Albissinni, w referacie *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione*, wygłoszonym na wspomnianej konferencji naukowej,

<sup>36</sup> Por. J. Foyer, op. cit., s. 1.

<sup>37</sup> Metodzie właściwej dla prawa prywatnego odpowiada metoda cywilistyczna, natomiast metodzie właściwej dla prawa publicznego – metoda administracyjna i karna.

<sup>38</sup> Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne* s. 138 i n. oraz s. 205 i n., oraz powołaną tam literaturę; idem, *Prawo prywatne a regulacja stosunków społecznych w rolnictwie*, w: *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka*, Warszawa 2010, s. 41 i n.

stanu zwierząt itp.) oraz jej wspieranie i ochronę tak, by realizowała ona – w warunkach poszanowania autonomii producentów rolnych – interesy o wymiarze społecznym. Taka jest bowiem zasadnicza legitymizacja działań legislacyjnych w tej sferze gospodarki. Realizując wspomniane interesy, sięga się również do instrumentów z zakresu prawa cywilnego. Zrozumiały jest więc wzrost znaczenia umów we współczesnej regulacji rolnictwa. Tym samym publicyzacja prawa rolnego ma także inne, prywatnoprawne oblicze. Można by tu mówić pewnym zbliżeniu (konwergencji) metod regulacji prawnej<sup>39</sup>. Ta konstatacja może też służyć uzasadnieniu stwierdzenia, że podział na prawo prywatne i prawo publiczne nie jest już taki ostry na tle omawianej tu regulacji z rozbudowaną interwencją publiczną, gdy realizacja interesu ogólnego następuje poprzez realizację interesu jednostki, z uwzględnieniem jej autonomii<sup>40</sup>.

5. Jak widać, ciężar rozważań o przyszłości prawa rolnego spoczywał nie na próbie odpowiedzi na pytanie, czy rolnictwo nadal będzie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, ale na pokazaniu pewnych mechanizmów i kierunków zmian. Bez wątplenia widoczne dziś zróżnicowanie intensywności jurydyzacji poszczególnych dziedzin rolnictwa (czy z rolnictwem tylko powiązanych) nie ulegnie osłabieniu. Można natomiast mówić o dalszej potrzebie modernizacji regulacji prawnorolnych ze względu na poszukiwanie takiej formuły uzasadniającej wsparcie rozwoju tego działu gospodarki, która – uwzględniając uwarunkowania międzynarodowe – legitymizowałaby je z politycznego punktu widzenia. Odwoływanie się do wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa (i działalności rolniczej) sprawi, że i przyszłe prawo rolne zachowa „wielowymiarową tożsamość”<sup>41</sup>. Motorem, siłą napędową zmian pozostanie prawo unijne.

---

<sup>39</sup> Tak S. Prutis, *Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji prawnej na przykładzie instytucji prawa rolnego*, w: *Współczesne problemy...*, s. 500 i n. Autor zauważa również, że „odpowiednio skonstruowany mechanizm, choć zaliczany do instrumentów prawa cywilnego, potrafi wypełnić funkcje interwencyjną, charakterystyczną dla administracyjnej metody regulacji” (s. 499).

<sup>40</sup> Por. W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung*, w: *Recht, Umwelt, Gesellschaft. Festschrift für Alfred Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 378 i n.

<sup>41</sup> Zob. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 3 i n.

Rozważania o przyszłości prawa rolnego byłyby niepełne, gdyby nie wspomnieć na zakończenie o zadaniach nauki prawa. Badanie prawa rolnego jest – co oczywiste – użyteczne i konieczne, ale nie jest i z pewnością nie będzie nadal łatwe. Przesądza o tym pewna złożoność tej gałęzi prawa, dynamika jej zmian, oryginalność wprowadzanych instytucji, odrywanie się od tradycji legislacyjnych, czy szczególny (wyjątkowy) niekiedy charakter regulacji. Nauka o prawie rolnym staje więc i będzie stawać w przyszłości przed „nowymi wyzwaniami”. Trudno byłoby w tym miejscu rozstrzygać, czy przedmiotem badań powinny być raczej problemy dogmatyczne, związane ze stanowieniem i stosowaniem prawa, czy raczej problemy teoretyczne. Zapewne jedno i drugie. Niewątpliwie rozstrzygnięcie problemów teoretycznych, w tym porządkowanie aparatury pojęciowej, służy też prowadzeniu badań dogmatycznych.

Niewątpliwie rozwój prawa rolnego wymaga znacznego zwiększenia intensywności badań naukowych, wspomagających zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa. Oczywista jest też potrzeba prowadzenia pogłębionych rozważań dotyczących poszczególnych instytucji prawnych, zarówno tych tradycyjnych, jak i nowych, związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej. Badania te powinna charakteryzować pewna „otwartość” na korzystanie z osiągnięć legislacyjnych, jak również z dorobku doktryny innych państw, zwłaszcza państw członkowskich Unii Europejskiej. Właśnie wraz z przyjęciem Polski do UE pojawiła się wspólna płaszczyzna dyskusji na temat przyszłości prawa rolnego<sup>42</sup>.

### **SOME MORE REMARKS ON THE FUTURE OF AGRICULTURAL LAW**

#### **S u m m a r y**

The question concerning the future of agricultural law is not only academic in nature. It pertains to essential issues on the functioning of economy, particularly agricultural economy, thus it has a political, social or economic aspect, being not only local, but also global. It is an issue important not only for agricultural producers themselves, but also for consumers, i.e. for the broadly understood general public. For specialists in agricultural law its special importance is not limited to the Hamlet's hesitation over to be or not to be.

The paper constitutes a supplementation and deepening of considerations contained in the paper on “The future of agricultural law”, published in *Przegląd Prawa Rolnego* 2009,

---

<sup>42</sup> Stanowiła ona podstawowe przesłanie polsko-włoskiej konferencji na temat przyszłości prawa rolnego. Zob. sprawozdanie publikowane w tym numerze *Przeglądu*, s.259-261.

no. 1. The Author presents mechanisms of development for regulations concerning agriculture and fields related to agriculture, modifications of the object of this regulation and methods of its influence and – in view of the above – the development of science on agricultural law.

## ANCORA SUL FUTURO DEL DIRITTO AGRARIO

### S o m m a r i o

Il dilemma su quale sia il futuro del diritto agrario non ha importanza soltanto a livello accademico, poiché comprende importanti questioni che attengono al funzionamento dell'economia, in particolare dell'economia agraria. Ha, quindi, una dimensione politica, sociale ed economica, sia locale che globale. E' una questione importante non solo per i singoli produttori agricoli, ma anche per i consumatori, pertanto, per assume rilievo per una estesa cerchia di destinatari. Per gli agraristi il suo significato speciale non si rinviene solo nella famosa questione Amletica "*to be or not to be*".

Il lavoro condotto è un completamento e un approfondimento delle considerazioni già contenute in un precedente scritto: *Il futuro del diritto agrario*, pubblicato in "Przegląd Prawa Rolnego" 2009, n. 1. L'Autore dimostra i meccanismi dello sviluppo delle regole per l'agricoltura e delle materie ad essa connesse, il formarsi di una complessa disciplina e dei metodi di impatto della stessa, nonché – in base a tale analisi – lo sviluppo della scienza del diritto agrario.

