

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*

1. Tytuł artykułu nie jest oryginalny. Wyrażenie „wobec wyzwań” można odnieść do wszystkich szczegółowych dyscyplin prawoznawstwa, a także do całego systemu prawa. Bo to przed ustawodawcą stawały i stoją trudne zadania, konieczność rozwiązywania skomplikowanych problemów, czyli właśnie wspomnianych wyzwań. Wyzwania te są wprawdzie odnośzone do współczesności, ale nawet odpowiedź na „wyzwania przyszłości” już dzisiaj wymaga podejmowania odpowiednich działań. Reakcją ze strony ustawodawcy jest wprowadzanie nowych lub zmiana już obowiązujących regulacji, a ze strony odpowiednich organów – zapewnienie ich efektywnego stosowania.

Skoro w ramach systemu prawa wyróżnia się pewne dziedziny regulacji (gałęzie prawa), to – dla przykładu – tzw. ustawodawcy karnemu przypada zadanie zwalczania określonych typów przestępstw, stanowiących w danym czasie istotne zagrożenie porządku prawnego, natomiast tzw. ustawodawcy podatkowemu – zapewnienie wpływu do budżetu zakładanych kwot, a w związku z tym – uszczelnienie systemu podatkowego. Takie również zadania, wypływające z wyzwań stojących przed ustawodawcą, przypadają nauce tych dziedzin prawa. Te ogólne stwierdzenia można oczywiście odnieść do prawa rolnego. Wydaje się, że ujmowanie prawa rolnego

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na V Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej/ V Giornate polacco-italiane, zatytułowanej „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, która odbyła się we wrześniu 2014 r. w Obrzycku k. Poznania.

w kontekście wyzwań współczesności ma charakter swoisty, charakterystyczny właśnie dla tej gałęzi prawa.

Ta swoistość związana jest z przedmiotem regulacji prawnej, z polityką, a także z samą regulacją. Jeśliby przyjąć, zakładając pewne uproszczenie, że przedmiotem prawa rolnego jest rolnictwo, to rozwiązywanie problemów tej sfery gospodarki rodzi współcześnie wiele wyzwań – globalnych¹, regionalnych (np. w Unii Europejskiej), a także krajowych (tj. w poszczególnych państwach członkowskich). Są one zdeterminowane przez cechy gospodarowania w rolnictwie, związane zwłaszcza z przyrodniczymi czynnikami produkcji rolnej oraz rodzajem zaspokajanych potrzeb (przede wszystkim potrzeb żywnościowych). Cechy te odróżniają rolnictwo od działalności przemysłowej, handlowej oraz usługowej. Natomiast polityka konkretyzuje wspomniane wyzwania, poszukuje na nie odpowiedzi, przesądza o wyborze celów oraz instrumentów ich realizacji. Te ostatnie znajdują wyraz w postaci regulacji prawnych, które – z racji przedmiotu – zaliczane są głównie do prawa rolnego. W tym kontekście można więc, mając na uwadze relacje między rolnictwem, polityką i prawem, mówić o wyzwaniach prawa rolnego.

W literaturze tematyka współczesnych wyzwań prawa rolnego nie była, jak dotychczas, przedmiotem całościowego opracowania, ale na wiele kwestii już została zwrócona uwaga. Nie ma tu potrzeby wyczerpującego przedstawienia stanu badań w omawianym zakresie, warto przynajmniej zasygnalizować niektóre podjęte już wątki. Otóż współczesne wyzwania rolnictwa znalazły szersze naświetlenie w monografii J. S. Zegara², która zawiera również liczne odniesienia do współczesnych wyzwań polityki, w tym Wspólnej Polityki Rolnej. Ta ostatnia tematyka nie doczekała się wprawdzie odrębnego opracowania książkowego, ale była poruszana w wielu artykułach³, stanowiła też przedmiot konferencji naukowych⁴. Wreszcie

¹ Wyrażenia „wyzwania globalne” (*le sfide globali*) używa F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, „Rivista di Diritto Agrario” 2014, z. 1, s. 21.

² J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012.

³ Zob. np.: E. Adam, *L'impasse des négociationis internationales agricoles: la nécessité d'un aggiornamento*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 417, s. 27 i n.; C. Blumann, *La politique agricole commune face aux nouveaux défis planétaires et européens*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 416, s. 17 i n.; K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135 i n.; E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 239 i n.

⁴ Zob. np. wydaną w języku niemieckim pracę, stanowiącą efekt konferencji naukowej zorganizowanej w 2011 r. z okazji 50-lecia Instytutu Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze,

w nauce prawa rolnego podjęte zostały liczne problemy związane z nowymi wyzwaniami stojącymi przed ustawodawcą, dotyczące, dla przykładu, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności, prawnej regulacji odnawialnych źródeł energii, ochrony środowiskowych warunków produkcji rolnej i zapewnienia zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zmianom klimatycznym itd.⁵

Nie trzeba w tym miejscu szerzej uzasadniać, jak ważna – zarówno z praktycznego, jak i z teoretycznego punktu widzenia – jest podjęta tu tematyka badawcza. Wszakże w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej trwają intensywne prace w zakresie wdrożenia do krajowych porządków prawnych nowych aktów prawa unijnego, stanowiących podstawę Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącym okresie programowania (tj. w latach 2014-2020) i będących odpowiedzią na wyzwania tej polityki. Również w sferze nieobjętej Wspólną Polityką Rolną prowadzone są prace legislacyjne zmierzające do przygotowania nowych lub zmiany obowiązujących aktów prawnych, dających wyraz wyzwaniom „krajowym”.

Podejmując tematykę współczesnych wyzwań, nauka prawa rolnego ma zatem szansę wspierać wymienione działania legislacyjne, a więc wspierać rozwój ustawodawstwa rolnego. Jednocześnie powinna ona – w kontekście rozwoju tego ustawodawstwa – poszukiwać odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnym, dotyczące, dla przykładu, współczesnego kształtu prawa rolnego, jego przedmiotu i wyodrębnienia, relacji z innymi dziedzinami prawa itd. Badania w tym kierunku będą służyć wzmocnieniu pozycji tej nauki względem innych, szczegółowych nauk prawnych.

Trudno w ograniczonych ramach artykułu przeprowadzić w miarę całościową analizę podejmowanej tu tematyki badawczej. Wymagałaby ona zapewne, ze względu na rozległość, opracowania w formie monografii. Dlatego niniejsze rozważania mają charakter bardziej syntetyczny, a akty prawne powoływane są jedynie przykładowo, a nie w sposób wyczerpujący; stanowią jedynie próbę sformułowania kilku refleksji zachęcających do dyskusji. Będą się one koncentrować na wyzwaniach współczesności,

zatytułowaną *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen*, red. J. Martinez, Baden-Baden 2012.

⁵ Zob. np. R. Norer, *Künftige Herausforderungen europäischer Agrarrechtswissenschaft*, w: *Die Gemeinsame Agrarpolitik*, s. 71 i n.; D. Gadbin, *Faut-il consacrer en Europe un droit a l'alimentation*, „Revue du Droit Rural” 2013, nr 410, s. 2 i n.; M. D’Addezio, *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, w: *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell’incontro di studi, Udine 12 maggio 2011 rielaborati e aggiornati, a cura di Mariarita D’Addezio, Milano 2012, s. 9 i n.

ale ujętych w pewnej perspektywie historycznej przy założeniu, że te wyzwania stanowiły czynnik wyodrębnienia i rozwoju prawa rolnego. Ta retrospekcja, uwzględniająca znane powiedzenie, że nie ma przyszłości bez przeszłości⁶, ułatwi zrozumienie obecnego etapu rozwoju tej gałęzi prawa.

2. Bez obawy popełnienia większego błędu można stwierdzić, że rozwój prawa rolnego jest wynikiem wyzwań, jakie stawały na przestrzeni wieków przed rolnictwem oraz – na tym tle – przede wszystkim przed polityką, która przesądzała o sposobie odpowiadania na nie⁷. Z rozwojem rolnictwa, z jego poszczególnymi okresami, związana jest regulacja prawna, którą na pewnym etapie rozwoju można już było wyodrębnić i nazwać prawem rolnym. Prawo to, jako prawo „właściwe” dla rolnictwa i bliskie polityce, stanowiące jej instrument, odpowiadało na zmieniające się wyzwania współczesności odnoszonej do danego czasu i miejsca, jednocześnie samo też ulegało zmianom, przechodząc różne etapy rozwoju.

A. Jannarelli w interesującym artykule dotyczącym kształtowania się prawa rolnego wyróżnia trzy okresy rozwoju tego prawa: pierwszy od narodzin u schyłku epoki walki o przetrwanie oraz walki z głodem, drugi w dwudziestym stuleciu od walki z głodem po walkę o podział bogactwa w łańcuchach rolno-żywnościowych oraz trzeci, przed którym stoimy – walki o ocalenie planety i o habitat na miarę człowieka⁸. Warto do tych rozważań nawiązać, mimo przyjęcia nieco innej periodyzacji, ale z uwzględnieniem, jak u wymienionego autora, roli rozwoju technologicznego w rolnictwie oraz zwłaszcza wyzwań co do okresu, który w zasadzie jest jeszcze przed nami.

Otóż periodyzację rozwoju prawa rolnego dla potrzeb niniejszych rozważań wiąże się ze stadiami rozwoju rolnictwa, skoro rozwiązywanie trudnych problemów tej dziedziny gospodarki stanowi również wyzwanie dla tego prawa. W poszczególnych dziedzinach nauki wyróżnia się różne stadia rozwoju rolnictwa w zależności od przyjętego punktu widzenia i przedmiotu zainteresowania. Na podstawie zmian w sferze technolo-

⁶ Myśl tę przytacza R. Norer, uzasadniając konieczność spojrzenia wstecz, by przedstawić przyszłe wyzwania europejskiej nauki prawa rolnego – *Künftige Herausforderungen*, s. 71.

⁷ Te ogólne stwierdzenia przypominają wyróżnione niegdyś przez A. Carrozzę czynniki rozwoju prawa rolnego, to jest *fatto tecnico* i *fatto politico*. Zob. idem, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano 1975, s. 95 i n.

⁸ A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, z. 2, s. 11.

gicznej, społecznej, ekonomicznej i kulturowej wyróżnia się trzy stadia rozwoju omawianego działu gospodarki: rolnictwo przedindustrialne, rolnictwo industrialne oraz rolnictwo postindustrialne, przy czym w każdym kolejnym tkwią jeszcze jakieś elementy przeszłości⁹. Stadia te zostaną pokrótce zaprezentowane w zakresie niezbędnym do scharakteryzowania wyzwań stojących przed prawem rolnym.

Jak wiadomo, rolnictwo przedindustrialne (obejmujące różne modele, począwszy od zbieractwa, przez rolnictwo naturalne i tradycyjne) rozwijało się przez wiele tysiącleci. Służyło ono zapewnieniu egzystencji, zaspokojeniu głodu. To było jego podstawowe wyzwanie realizowane poprzez korzystanie z ziemi i związaną z nim hodowlę zwierząt. Dlatego posiadanie ziemi nie tylko było oznaką bogactwa, lecz także umożliwiało przetrwanie. Oczywiście to rolnictwo przechodziło różne etapy rozwoju, wraz ze zmianą ustroju państwa zmieniały się stosunki społeczne i gospodarcze. Jednakże w warunkach dominacji społeczeństwa rolniczego uzyskane produkty rolne były przeznaczone przede wszystkim na samozaopatrzenie. Natomiast, patrząc z dzisiejszej perspektywy, było to rolnictwo zgodne z naturą, pozostające w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym.

Już w bardzo odległych czasach różne aspekty rolnictwa poddane były regulacji prawnej, będącej wyrazem dążenia do zapewnienia egzystencji ówczesnym społeczeństwom. Przepisy „rolne” występowały, dla przykładu, w Kodeksie Hammurabiego, a także w innych prawach antycznych cywilizacji. Nie było ich pozbawione także prawo rzymskie¹⁰. W okresie feudalizmu znalazły one m.in. wyraz w przywiązaniu chłopca do ziemi, w pracy na ziemi feudała. Skoro ówczesne społeczeństwo było przede wszystkim społeczeństwem rolniczym, to regulacja prawna różnych aspektów rolnictwa mieściła się w zasadzie w ramach prawa cywilnego.

Kolejne stadium rozwoju rolnictwa, zwane rolnictwem industrialnym (często także konwencjonalnym), zaczęło rozwijać się około 150 lat temu¹¹. Uprzemysłowienie, a tu zwłaszcza szerokie wykorzystanie postępu technologicznego, stopniowo przyniosło ogromny wzrost produkcji rolnej, a w konsekwencji – zaspokojenie popytu na żywność coraz większej liczby ludności. Zapewniło ono nawet obfitość taniej żywności oraz – w krajach wysoko rozwiniętych – jej nadwyżkę. Była to więc znakomita odpo-

⁹ Bliżej J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 25, a zwłaszcza s. 27.

¹⁰ Szerzej o genezie prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 106 i n. (i tam powołaną literaturę).

¹¹ O rolnictwie industrialnym zob. bliżej J. S. Zegar, op. cit., s. 36 i n.

wiedź na podstawowe wyzwanie rolnictwa – walkę z głodem, choć nie można powiedzieć, że zjawisko głodu w skali światowej uległo likwidacji.

Ten dział gospodarki został połączony z otoczeniem gospodarczym, zwłaszcza z agrobiznesem, w ramach którego nie zajął jednak pozycji dominującej. Dodatkowo korporacje (przemysłowe i handlowe) działające w skali globalnej w znaczący sposób wpływają na organizację popytu, na ceny, a w rezultacie także na podaż produktów rolnych (żywności). Na tym tle staje się zrozumiałe twierdzenie A. Jannarellego, który pisze o przejściu od walki z głodem do walki o podział bogactwa w łańcuchach rolno-żywnościowych¹². Nie można powiedzieć, że w tej walce rolnictwo stało się stroną wygrywającą, że – patrząc w dłuższej perspektywie – wygrywa (i wygra w przyszłości) społeczeństwo jako całość.

Wprawdzie rolnictwo industrialne przyniosło obfitość taniej żywności w państwach bogatych, ale ujawniły się – i to na wielu płaszczyznach – ujemne skutki rozwoju tego działu gospodarki¹³. Wzrost produkcji rolnej na pewnym etapie rozwoju napotkał barierę popytu, co z kolei uruchomiło proces obniżania cen na produkty rolne, a w efekcie – mimo specjalizacji i wzrostu skali produkcji – nie zapewniło rolnikom odpowiednich dochodów. Jednocześnie rolnictwo industrialne, przez szerokie wykorzystywanie środków produkcji spoza rolnictwa, zwłaszcza chemii rolnej, negatywnie wpłynęło na środowisko (zanieczyszczenie gleby, powietrza i wody czy zagrożenie bioróżnorodności). Zmniejszyła się powierzchnia ziemi wykorzystywanej dla potrzeb produkcji rolnej. Wreszcie rolnictwo industrialne naruszyło – przez zmniejszenie liczby ludności rolniczej – żywotność obszarów wiejskich, a dążność do zwiększania produkcji rolnej w warunkach ograniczania kosztów stała się zagrożeniem jakości zdrowotnej żywności.

Rozwojowi rolnictwa industrialnego, już od jego zarania, towarzyszyła coraz bardziej rozbudowywana i intensywna ingerencja publiczna. W warunkach niedoboru żywności ingerencja ta była zwłaszcza ukierunkowana na wzrost produkcji rolnej, zapewnienie dostępu do ziemi i ochronę producentów rolnych. Jej intensywność wzrosła po pierwszej, a szczególnie po drugiej wojnie światowej, będąc wyrazem walki o zapewnienie wyżywienia. Proprodukcyjne ukierunkowanie charakteryzowało przez parę dziesięcioleci również rozwój Wspólnej Polityki Rolnej. Ewolucja tej polityki, jej adaptacja do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych, politycznych i międzynarodowych, była odpo-

¹² A. Jannarelli, *Il divenire*, s. 21 i n.

¹³ Szerzej J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 44 i n.

wiedzią na nowe wyzwania, obejmujące także likwidację negatywnych skutków już wprowadzonych zmian.

Industrializacja rolnictwa spowodowała, że również ustawodawca musiał odpowiedzieć na nowe wyzwania. Zapewnienie wyżywienia coraz większej liczbie ludności zyskało nowy wymiar, gdy społeczeństwo przestało być wyłącznie społeczeństwem rolniczym. Zapewnienie wyżywienia wymagało uwzględnienia swoistych cech działalności rolniczej, różniących tę działalność od przemysłu i handlu, a także ochrony tych, którzy uprawiali ziemię. To odmienne potraktowanie rolnictwa w ustawodawstwie dało początek prawu rolnemu we współczesnym rozumieniu, jako prawu „właściwemu” dla tej dziedziny gospodarki, obejmującemu regulacje tzw. specjalne, a czasem też szczególne. Trzon tej regulacji, u zarania prawa rolnego, stanowiła problematyka gruntowa.

Wraz z rozwojem rolnictwa, wzrostem ingerencji publicznej w tę dziedzinę gospodarki, prawo rolne musiało odpowiadać na nowe wyzwania, wychodzące poza dążenie do zwiększenia produkcji żywności i samą gospodarkę ziemią. Przedmiotem regulacji stała się zwłaszcza organizacja rynków rolnych (w Polsce, dla przykładu, już w okresie międzywojnia w ubiegłym wieku została wprowadzona prawna organizacja rynku cukru¹⁴), a także różne kwestie z zakresu infrastruktury i strony technicznej rolnictwa. Ustawodawca musiał również interweniować w celu likwidacji negatywnych zjawisk spowodowanych dotychczasową działalnością legislacyjną.

Ujemne skutki rolnictwa industrialnego¹⁵, a także globalizacja, która odsoniła słabość tej dziedziny gospodarki, zrodziły potrzebę poszukiwania odpowiedniego modelu rolnictwa postindustrialnego. Już pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku okazało się, że rolnictwo industrialne nie jest na tyle efektywne, by sprostać wzrastającym potrzebom żywnościowym społeczeństwa, a jednocześnie nie pogarszać stanu środowiska, zapewnić bezpieczeństwo żywności, dobrostan zwierząt, zachować żywotność obszarów wiejskich, ograniczyć zużycie zasobów naturalnych itd. Na tle krytyki rozwoju rolnictwa industrialnego wyrosła idea rolnictwa zrównoważonego¹⁶, która – obok zrównoważenia – uwzględnia

¹⁴ Bliżej I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku cukru – wczoraj i dziś*, „Prawo i Administracja”, t. 5, Piła 2006, s. 302 i n.

¹⁵ A. Jannarelli pisze wprost o degeneracji rolnictwa – idem, *Il divenire*, s. 12.

¹⁶ Bliżej o modelu rolnictwa zrównoważonego, jego uzasadnieniu i kształcie zob. J. S. Zegar, *Współczesne wyzwania*, s. 59 i n.

wielofunkcyjność rolnictwa oraz żywotność obszarów wiejskich. Stanowi ona alternatywę dla dalszego rozwoju rolnictwa industrialnego.

Model rolnictwa zrównoważonego stawia niezmiernie trudne wyzwania polityce, a także prawu rolnemu. Oznaczają one przeformułowanie celów tej polityki i dobór instrumentów, za pomocą których mają one zostać osiągnięte, przy założeniu, że rolnictwo będzie służyło środowisku przyrodniczemu i pełniło wiele innych (poza produkcyjnymi) funkcji łącznie ze wzmocnieniem żywotności i tożsamości kulturowej oraz społecznej wsi. Jest to proces w toku, a sam model tego rolnictwa dopiero się kształtuje.

O tym, jak trudno dochodzi się do istotnych przewartościowań we Wspólnej Polityce Rolnej, by sprostać wyzwaniom, świadczy wieloletnia dyskusja nad jej obecnym kształtem, zapoczątkowana oceną z 2008 r. w ramach *Health Check*. W wyniku tej dyskusji powstały dokumenty unijne konkretyzujące wyzwania, cele i instrumenty ich realizacji, a zwłaszcza Komunikat Komisji Europejskiej z 18 listopada 2010 r. „WPR do 2020 r. sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”¹⁷. Ten ostatni dokument powoływany jest w aktach prawnych Unii Europejskiej określających ramy prawne tej polityki na lata 2014-2020, stanowi on zatem punkt odniesienia do formułowania oceny nowej regulacji.

3. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z grudnia 2013 r. określające ramy prawne Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 można traktować jako odpowiedź na wyzwania stojące obecnie przed rolnictwem i gospodarką żywnościową. Ich wydanie nie kończy, ale raczej otwiera proces legislacyjny związany z ich wdrażaniem na poziomie Unii Europejskiej oraz na poziomie krajów członkowskich. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że jest to proces bardzo trudny. Wprawdzie podstawowe akty prawne można by potraktować, ze względu na szeroki przedmiot regulacji, jako europejskie kodeksy rolnictwa (nawiązując do wyrażenia F. Albiniego¹⁸), ale nie przeczy to stwierdzeniu, że są to akty prawne skomplikowane, zakładające z reguły wydanie aktów delegowa-

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.; sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”, Bruksela, 18 listopada 2010 r., KOM (2010), 672 wersja ostateczna.

¹⁸ Zob. F. Albinini, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 111 i n.

nych i wykonawczych, a ich wejście w życie jest niekiedy przesunięte w czasie (tj. od 1 stycznia 2015, a nie od 1 stycznia 2014 r.).

Zacznie bardziej skomplikowało się wdrożenie tych aktów do krajowych porządków prawnych. Dobrze się stało, że zostało wydane rozporządzenie zawierające przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich¹⁹. Do dzisiaj jednak nie został wydany (nie uzyskał jeszcze aprobaty Komisji) krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Trzeba zaś dodać, że stanowi on niezwykle obszerne opracowanie, znacznie bardziej rozbudowane w porównaniu z poprzednimi (z 2004 i 2007 r.). Wdrożenie wspomnianych aktów unijnych wymaga wydania wielu ustaw tzw. kompetencyjnych, wskazujących właściwe organy oraz ich zadania, a także konkretyzujących określone działania. Szczegółowe określenie przesłanek wsparcia nastąpi w aktach wykonawczych, tj. w rozporządzeniach.

Ponadto polski ustawodawca musi reagować na wyzwania występujące w tych obszarach rolnictwa i gospodarki żywnościowej, które nie są objęte Wspólną Polityką Rolną. Tytułem przykładu można tu wskazać na potrzebę regulacji sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych, agroturystryki, integracji poziomej i pionowej w rolnictwie, a tu także spółdzielni rolniczych, ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu wiejskiego, energii odnawialnej. Do rozważenia pozostaje np. kwestia wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie, czy wzmocnienia ochrony gruntów rolnych, w tym zwłaszcza ochrony zasobów tych gruntów. Na uwagę zasługują ochrona i wsparcie rozwoju gospodarstw rodzinnych, a przy tej okazji nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Bez wątpienia krajowe prawo rolne powinno uwzględniać, wspomniane wcześniej, wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej.

Rozwojowi ustawodawstwa rolnego, będącego odpowiedzią na wyzwania współczesności, powinien towarzyszyć rozwój badań naukowych. Szczególna rola przypada nauce prawa rolnego, która – we współpracy z innymi naukami – może wspierać rozwój rolnictwa zrównoważonego, wspierać rozwój gospodarstw rodzinnych, rozwijać koncepcję dóbr publicznych w rolnictwie, dokonywać oceny obowiązującego ustawodawstwa i formułować postulaty jego zmiany. Oczywiście reakcją ze strony nauki powinno być zwiększenie intensywności badań. Szkoda tylko, że współczesnym wyzwaniom prawa rolnego, rozumianego jako dziedzina

¹⁹ Rozporządzenie (UE) nr 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. L 347/865 z 20 grudnia 2013 r.

ustawodawstwa i jako nauka, nie towarzyszy zwiększenie kręgu badaczy zajmujących się tym prawem. Ten swoisty paradoks nie ułatwia nauczania prawa rolnego, nie ułatwia też jego stanowienia i stosowania.

4. Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, zasadne jest sformułowane wcześniej twierdzenie, że rozwój prawa rolnego związany jest z wyzwaniami, jakie stawały na przestrzeni wieków przed rolnictwem. Prawo to, jako prawo „właściwe” dla rolnictwa odpowiadało na zmieniające się wyzwania współczesności odnoszonej do danego czasu i miejsca, a jednocześnie samo ulegało zmianom. Można by więc powiedzieć, że prawo rolne wykazywało i nadal wykazuje olbrzymie możliwości dostosowawcze. Ich wyrazem jest zmiana granic tego prawa, wyjście poza samą problematykę gruntową (w której postrzeganiu akcentuje się dziś tzw. prawa ziemi), objęcie regulacją prawną organizacji rynku rolnego, a następnie problematyki rolno-żywnościowej i rolno-środowiskowej, z odniesieniem do rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrony klimatu.

Po drugie, zmiany (dostosowawcze) prawa rolnego są procesem w toku. Wyzwania stojące przed rolnictwem europejskim, a tu także polskim, są coraz bardziej złożone. Zmienia się ten dział gospodarki, ale jednocześnie ulegają zmianie uwarunkowania międzynarodowe. Nowym wyzwaniom będzie musiała stawić czoło Wspólna Polityka Rolna w kolejnym okresie finansowania (po 2020 r.), zwracając zapewne większą uwagę na konkurencyjność europejskiego rolnictwa, ale z zachowaniem wymogów środowiskowo-klimatycznych oraz bezpieczeństwa żywności. W przyszłości również będzie aktualne pytanie o granice prawa rolnego. Wszakże prawo to już obecnie głęboko wkracza w sferę procesów gospodarczych, wpływa nawet na nawyki i emocje (np. w zakresie produkcji żywności i wyżywienia).

Po trzecie, rozwojowi prawa rolnego jako dziedziny legislacji towarzyszył rozwój nauki o tym prawie. Nauka starała się rozwiązywać różne problemy, przede wszystkim te związane ze zmieniającymi się na przestrzeni wieków wyzwaniami. Nie uciekała również od podejmowania zagadnień o charakterze ogólnym (kwestii teoretycznych) dotyczących, dla przykładu, wyodrębnienia tej dziedziny (gałęzi) prawa, jej przedmiotu, granic, zasad itd., aczkolwiek dorobek doktryny państw członkowskich Unii Europejskiej jest w tej mierze zróżnicowany. Nasuwa się uwaga, że rozwiązywanie obecnych trudnych problemów rolnictwa wymusza badanie przede wszystkim problemów praktycznych, związanych ze stanowie-

niem i stosowaniem prawa. Nie należy wszakże pomijać zagadnień ogólnych, wyznaczających pewne ramy regulacji szczegółowych, porządkujących je oraz określających pewne prawidłowości rozwoju.

CHALLENGES FACING AGRICULTURAL LAW TODAY

Summary

The underlying assumption of the deliberations presented in this paper is that development of agricultural law is a result of the challenges and changing agricultural policies that agriculture has had to cope with over many past centuries. As a consequence, agricultural law has, on the one hand, been adopting to the changing environment, and on the other hand it was changing internally, passing through different stages of development. Today, the Resolution of the European Parliament and the Council of December 2013 setting out the legal framework of the common agricultural policy may be regarded as a response to the challenges which agriculture and food management are currently facing.

The conclusion is, among others, that today agricultural law continues to demonstrate enormous adaptive potential. The best proof confirming this claim is that its scope has now gone beyond the strictly understood land matters and extended first, on the regulation of the organisation of an agricultural market, to subsequently include agro-industry, food and environmental issues, rural development and climate protection.

DIRITTO AGRARIO DI FRONTE ALLE SFIDE CONTEMPORANEE

Riassunto

Alla base delle considerazioni svolte sta il presupposto secondo il quale lo sviluppo del diritto agrario è il risultato delle sfide poste davanti all'agricoltura nel corso dei secoli e – su questo sfondo – soprattutto davanti alla politica la quale decideva del modo in cui andavano affrontate. Il diritto agrario ha risposto alle mutevoli sfide della modernità così come veniva intesa in un dato momento o luogo, ma al contempo ha subito modifiche, attraversando varie fasi di sviluppo. I regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) del dicembre 2013, i quali determinano il quadro normativo della Politica Agricola Comune per gli anni 2014-2020, possono essere trattati in qualità di risposta alle sfide poste davanti all'agricoltura ed all'economia agroalimentare.

In conclusione l'autore afferma tra l'altro che il diritto agrario ha dimostrato e continua a dimostrare una notevole capacità di adattamento, la quale si manifesta nel cambiamento dei confini di questo diritto, nell'andare al di là della problematica della terra, nell'includere l'organizzazione del mercato agricolo nella regolazione giuridica, e successivamente anche la problematica agroalimentare e agroambientale, in riferimento allo sviluppo delle zone rurali e alla tutela del clima.