

---

# I. ARTYKUŁY

---

ROMAN BUDZINOWSKI

## Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego

1. W literaturze prawnorolnej zostały, jak dotychczas, bliżej opracowane zasadnicze tendencje rozwoju prawa rolnego w postaci dynamiki, ekspansji, publiczności oraz instytucjonalizacji<sup>1</sup>. Charakteryzują one rozwój legislacji rolnej z punktu widzenia źródeł (dynamika), przedmiotu (ekspansja), sposobu oddziaływania (publiczność) oraz stosowanych instrumentów (instytucjonalizacja). Wspólną cechą tak określonych linii rozwojowych prawa rolnego jest następowanie zmian w jednym kierunku. Okazuje się wszakże, że w tej dziedzinie prawa występują też takie zmiany, które przebiegają w odmiennych kierunkach, są biegunowo przeciwne. One właśnie, nazywane tu sprzecznościami rozwojowymi, stanowią przedmiot niniejszego opracowania.

Niewątpliwie w ramach wszystkich szczegółowych dyscyplin prawnoznawstwa dałoby się wskazać pewne sprzeczności rozwojowe<sup>2</sup>. Dość powiedzieć, dla przykładu, że obowiązująca w każdej sferze stosunków społecznych regulacja prawna jest wyrazem wyboru ustawodawcy między stabilnością (trwałością) prawa a jego zmiennością. Taka sprzeczność rozwojowa występuje – oczywiście – w prawie rolnym. Dlatego w litera-

---

<sup>1</sup> Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 120 i n.

<sup>2</sup> Zob. np. o sprzecznościach rozwojowych prawa pracy: T. Zieliński, *Podstawy rozwoju prawa pracy*, Kraków 1988, s. 100 i n.

turze zbyt szybkim zmianom regulacji prawnorolnych przeciwstawia się dążenie do kodyfikacji w celu zapewnienia większej stabilności, pewności prawa, a przez to także bezpieczeństwa obrotu, a jednocześnie – już co do samej kodyfikacji – przestrzega się przed niebezpieczeństwem petryfikacji stosunków społecznych w rolnictwie, przed zakłóceniami, czy nawet wyhamowaniem rozwoju<sup>3</sup>.

W niniejszych rozważaniach akcent będzie wszakże spoczywał na tych sprzecznościach rozwojowych, które są charakterystyczne dla prawa rolnego. Chodzi tutaj o takie biegunowo różne kierunki zmian legislacji rolnej, które nazywa się mianem agraryzacji i dezagraryzacji, uniwersalizmu i partykularyzmu, tradycji i nowoczesności. Mając na uwadze wymienione sprzeczności, status prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia można określić obrazowo w sposób następujący: między agraryzacją a dezagraryzacją stosunków społecznych w rolnictwie, między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji prawnych, między tradycją a nowoczesnością.

Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego zostały już wprawdzie zasygnalizowane w literaturze<sup>4</sup>, ale uzasadnione byłoby pogłębienie rozważań w tym zakresie. W tych sprzecznościach tkwi „siła napędowa” tego prawa, towarzyszą one tej dziedzinie od jej zarania, przesądzają o swoistości i miejscu w systemie prawa, są ściśle związane z czynnikami jej rozwoju. W ich ramach można wyróżnić sprzeczności rozwojowe o charakterze szczegółowym, co pozwala zrozumieć ewolucję prawa rolnego i bliżej określić cechy regulacji prawnorolnych. Ponadto wskazana tu problematyka jest istotna nie tylko z teoretycznego punktu widzenia, ale ma zasadnicze znaczenie w zakresie stanowienia prawa. Ustawodawca bowiem musi dokonywać wyboru między różnymi, okazuje się także sprzecznymi, możliwościami uregulowania stosunków społecznych w rolnictwie.

Już poczynione uwagi wyznaczają strukturę dalszych rozważań. Dlatego, z interesującego tu punktu widzenia, wpierv zostanie naszkicowana geneza prawa rolnego oraz niektóre czynniki rozwoju tej dziedziny legislacji. Na tym tle możliwe będzie pełniejsze scharakteryzowanie poszczególnych, wyżej wyróżnionych, sprzeczności rozwojowych oraz przynaj-

---

<sup>3</sup> Zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” t. II, 2001, s. 36 (i literaturę tam przytoczoną); idem, *Problemy ogólne...*, s. 169. Por. też A. Stelmachowski, *Skuteczność norm jako podstawowy problem legislacyjny prawa rolnego*, w: *Rola prawa w rozwoju gospodarki rolnej Kraju. Materiały z konferencji naukowej*, Popowo 15-16 maja 1980 r., Warszawa 1983, s. 6-7.

<sup>4</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 241-242.

mniej zarysowanie, w ramach konkluzji, ich wpływu na kształtowanie się prawa rolnego i jego cechy.

2. Jak wiadomo, prawo rolne zrodziło się na pewnym etapie rozwoju kapitalizmu, gdy wyraźne stały się odrębności między rolnictwem, przemysłem i handlem. Produkcja naturalna, ze względu na rozwój miast i przemysłu, była w coraz szerszym zakresie zastępowana produkcją na potrzeby rynku. Jednakże wraz z rozwojem przemysłu uwidaczniały się naturalne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa. Wiązały się one z właściwościami samej produkcji rolnej, jej zakresem i formą prowadzenia. Wyraźnie zarysowały się cechy swoiste podmiotu prowadzącego gospodarstwo rolne. Był on producentem, który wytwarzał produkty rolne i (pomijając samozaopatrzenie) wprowadzał je do obrotu; nie sprzedawał tego, co sam wcześniej kupił (co różniło go od handlowca) i przetworzył (co różniło go od przemysłowca), ale produkował to, co sam później sprzedawał.

Naturalne czynniki ograniczające rozwój rolnictwa spowodowały, że gospodarstwa rolne okazały się jednostkami o słabszym potencjale ekonomicznym w porównaniu z zakładami przemysłowymi. Na tym tle zrodziła się idea opieki państwa nad tym działem gospodarki, która dała początek współczesnemu ujmowaniu polityki rolnej<sup>5</sup>. Polityka ta zaczęła rozwijać się w dobie powszechnego panowania haseł liberalizmu, spełniającego wówczas pozytywną rolę w walce z pozostałościami epoki feudalnej, ograniczającymi wprowadzanie gospodarki rynkowej<sup>6</sup>. Już we wczesnych fazach rozwoju kapitalizmu poglądy na funkcjonowanie rolnictwa w ramach gospodarki były zróżnicowane. Fizjokraci, dla przykładu, podkreślali dominującą rolę tego działu gospodarki, natomiast odmienne koncepcje formułowali merkantyliści<sup>7</sup>. Efektem wyborów politycznych już w początkowej fazie rozwoju przemysłu i urbanizacji, występującej w niejednakowym czasie w poszczególnych państwach europejskich, było ukształtowanie się różnych modeli rolnictwa<sup>8</sup>.

Na tym tle uzasadnione jest spostrzeżenie, że geneza prawa rolnego łączy się z poszukiwaniem pewnej równowagi między tym co ekonomiczne,

<sup>5</sup> Zob. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, t. I, Warszawa 1932, s. 17 i n.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 16. Zob. też A. Koraszewski, hasło „*Liberalizm gospodarczy*”, w: *Encyklopedia Agrobiznesu*, red. A. Woś, Warszawa 1998, s. 465-466.

<sup>7</sup> Zob. E. Lipiński, *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956, s. 429-430.

<sup>8</sup> Zob. bliżej M. C. Maurel, *Jaką rolę ma odgrywać rolnictwo w społeczeństwie europejskim*, „*Wies i Rolnictwo*” 2005, nr 1, s. 28.

a tym co społeczne na ówczesnym etapie rozwoju rolnictwa i gospodarki. To pierwsze wyrażało się w takim samym traktowaniu rolnictwa, przemysłu i handlu. To drugie, uwzględniające cechy swoiste rolnictwa, jego słabości względem innych dziedzin gospodarowania ujawniające się wraz z rozwojem kapitalizmu, polegało na zapewnieniu mu odpowiedniej ochrony i wsparcia. Ono właśnie znalazło wyraz w regulacji prawnej, jako regulacji specjalnej, a czasem szczególnej względem prawa „powszechnego” (prawa cywilnego i prawa administracyjnego). Regulacja ta miała w dużej mierze charakter ochronny względem tych, którzy uprawiali ziemię, przy czym jej trzon stanowiła problematyka gruntowa<sup>9</sup>.

Już przeprowadzone rozważania prowadzą do stwierdzenia, że geneza prawa rolnego była efektem rozwiązywania pewnych sprzeczności rozwojowych, zdeterminowanych swoistością rolnictwa w sferze przyrodniczo-technicznej i ekonomicznej oraz – uwzględniającymi je – wyborami w zakresie polityki. Odrębności rolnictwa od przemysłu i handlu znalazły wyraz w tym, że rolnictwo w sferze regulacji prawnej – patrząc z punktu widzenia genezy – było traktowane odmiennie. Z jednej strony, stanowiło ono w dawnych unormowaniach oddzielną od przemysłu dziedzinę gospodarki<sup>10</sup>, z drugiej zaś – działalność rolnicza nie była traktowana jako działalność handlowa. Dlatego prawo rolne u swego zarania – co do zasady – nie zostało przyporządkowane prawu handlowemu. Stanowiło ono natomiast odpowiednio połączony zespół regulacji prawnych z zakresu prawa cywilnego (tu przede wszystkim regulacji szczególnych) i prawa administracyjnego, przy czym geneza omawianej tu dziedziny prawa bardziej związana jest ze zmianami w zakresie prawa cywilnego, z przejściem od tzw. prawa powszechnego do prawa szczególnego w zakresie stosunków rolnych<sup>11</sup>.

Oczywiście, obecne rolnictwo trudno byłoby porównywać ze stanem tego działu gospodarki na przełomie XIX i XX w. Nastąpił rozwój technik wytwarzania, uległo ewolucji miejsce rolnictwa w gospodarce, zintensyfikowana została interwencja publiczna w stosunku do tego działu gospodarki, zmienił się jej przedmiot oraz formy. Tym przemianom towarzyszył

<sup>9</sup> Stąd wywodzi się twierdzenie o agrarnym (gruntowym) pochodzeniu prawa rolnego. Zob. J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 248 i n.

<sup>10</sup> Czego przykładem w prawie polskim jest prawo przemysłowe z 1927 r., według którego „nie są przemysłem [...] rolnictwo, ogrodnictwo i leśnictwo”, Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

<sup>11</sup> Bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 109.

rozwój ustawodawstwa rolnego, ale także innych dziedzin, w tym prawa cywilnego.

Swoistość rolnictwa jest pierwszym czynnikiem, który determinuje nie tylko rozwój regulacji prawnorolnych, ale także przesądza o konieczności dokonywania wyborów między czasem sprzecznymi kierunkami oddziaływania w zakresie polityki rolnej oraz – w konsekwencji – w płaszczyźnie stanowienia prawa. Mimo ogromnego postępu, wprowadzania nowych technologii, rolnicze wytwarzanie polega tradycyjnie na wykorzystywaniu procesów przyrodniczych czy biologicznych. Związane z tym ryzyko biologiczne, a także – w sferze ekonomicznej – ryzyko rynkowe i cenowe i dziś przesądzają o słabości rolnictwa względem innych dziedzin gospodarki. Słabości te stara się ograniczać polityka rolna, co z kolei znajduje „przełożenie” na rozwój ustawodawstwa. Nie zawsze jednak jest tak, że cechy rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w prawie, o ile „działa” czynnik polityczny, jako że same nie mają „mocy sprawczej”<sup>12</sup>. Może wystąpić również sytuacja odwrotna, gdy czynnik przyrodniczo-techniczny wpływa na kształt prowadzonej polityki rolnej, o czym świadczy ograniczanie produkcji rolnej w celu likwidacji nadwyżek czy zahamowania degradacji środowiska.

Okazuje się, że w zakresie polityki rolnej również dziś dokonuje się zasadniczych wyborów między tym, co ekonomiczne, a tym co społeczne. Nie jest obce czasom współczesnym liberalne podejście do rozwoju gospodarki, w tym także do rolnictwa<sup>13</sup>. Warto jednak zauważyć, że wprowadzenie uznania swoistości rolnictwa budzi kontrowersje wśród ekonomistów, to nie ma w zasadzie państwa, w którym nie występowałaby jakaś forma polityki rolnej<sup>14</sup>. Jej cele, przedmiot oddziaływania, a także stosowane instrumenty ulegały zmianom na przestrzeni czasu.

---

<sup>12</sup> Zdaniem A. Carrozzy, należy odrzucić bezpośrednią normatywną wartość faktu technicznego. Nabiera on znaczenia poprzez wpływ na tworzenie prawa dotyczącego rolnictwa. Por. komentarz A. Massarta, *Síntesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2000, s. 196 i n.

<sup>13</sup> O czym świadczy osłabienie w Polsce działalności legislacyjnej dotyczącej rolnictwa na początku lat dziewięćdziesiątych. Było ono wyrazem nie tylko odchodzenia od rygorów gospodarki planowej, ale także liberalizmu w gospodarce i braku programu polityki rolnej. Por. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991, s. 125 i n.; A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 12 i n.

<sup>14</sup> Zob. szerzej J. Wilkin, hasło „Interwencjonizm państwowy w rolnictwie”, w: *Encyklopedia Agrobiznesu...*, s. 393, idem, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*,

Polityka ta, mimo zmienności i różnorodności form interwencji, nadal daje wyraz specjalnemu traktowaniu rolnictwa, przypisując mu – w miarę rozwoju i w zależności od warunków czy wymagań – różne funkcje do spełnienia (obok tradycyjnej funkcji wyżywieniowej, np. funkcję społeczną, dochodową, ekologiczną czy terytorialną). Odzwierciedlają one uniwersalne wartości przyjmowane we współczesnym społeczeństwie, a ich realizacja stanowi społeczną legitymizację dla specjalnego traktowania rolnictwa w polityce gospodarczej. Wybory dokonywane w ramach polityki rolnej nie są dowolne, nie wszystkie są determinowane przez czynniki zamknięte w granicach danego państwa. Coraz większą rolę, w miarę otwierania się gospodarki rolnej na rynki zewnętrzne i powiększania zakresu wymiany handlowej produktami rolnymi z zagranicą, spełnia bowiem czynnik międzynarodowy.

3. Agraryzacja jest widoczną już *prima facie* prawidłowością rozwojową prawa rolnego. Może być ona rozumiana w dwojaki sposób: jako obejmowanie regulacją prawną coraz to nowych stosunków społecznych w rolnictwie, a także jako rozbudowa regulacji prawnorolnych w ramach innych dziedzin prawa. To pierwsze rozumienie oznacza rozszerzanie „reżimu rolnego” na nowe sfery stosunków społecznych, jak również rozciągnięcie pojęcia „rolne” na te dziedziny, które dotychczas tym terminem nie były objęte<sup>15</sup>. Odpowiada więc ono ekspansji prawa rolnego, a także jurydykacji procesów gospodarczych w rolnictwie<sup>16</sup>. To drugie rozumienie natomiast, pozwalające bliżej scharakteryzować już opisane, określa występowanie lub rozbudowę regulacji prawnorolnych w ramach dziedzin prawa „powszechnego” (zwłaszcza prawa cywilnego i prawa administracyjnego)<sup>17</sup>.

Rozszerzanie „reżimu rolnego” na nowe dziedziny stosunków społecznych w rolnictwie (a nawet z rolnictwem tylko powiązane) jest pew-

---

w: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, red. A. Kowalski, Warszawa 2003, s. 38.

<sup>15</sup> Por. L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 14 i 24.

<sup>16</sup> O zjawisku „jurydykacji” procesów gospodarczych zachodzących w rolnictwie zob. A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” t. 1, 2000, s. 119.

<sup>17</sup> W takim znaczeniu o zjawisku agraryzacji prawa cywilnego pisał A. Carrozza, odnotowując liczne przepisy dotyczące rolnictwa we włoskim kodeksie cywilnym – A. Carrozza, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. 1, s. 4-5.

nym procesem historycznym, który – tak jak ekspansja prawa rolnego – nie występował ani obecnie nie występuje w równym stopniu we wszystkich sferach tego działu gospodarki. Omawiając ten proces bliżej, warto sformułować dwie uwagi ogólne.

Po pierwsze, rolnictwo jest elementem rzeczywistości społeczno-gospodarczej o charakterze dynamicznym, będącym „w ruchu”. Jego ujęcie oraz opis dadzą się przeprowadzić z różnego punktu widzenia. Regulacja prawna może dotyczyć różnych ujęć lub aspektów rolnictwa, z zastrzeżeniem jednak, że – mimo takiego podejścia – przedmiotem oddziaływania jest ten dział gospodarki jako całość. Okazuje się, patrząc z pewnej perspektywy historycznej, że przedmiot tej regulacji ulegał zmianie i że stopień „nasylenia” prawem poszczególnych elementów rolnictwa był różnicowany.

Po drugie, proces agraryzacji prawnej regulacji rolnictwa determinuje wiele elementów: stan tego działu gospodarki, stopień jego rozwoju, powiązanie z innymi dziedzinami gospodarowania, a także interwencja publiczna w rolnictwie, jej przedmiot i zakres. Widoczny jest tu ścisły związek między czynnikiem przyrodniczo-technicznym a innymi czynnikami rozwoju prawa rolnego (zwłaszcza czynnikiem politycznym, ustrojowym i międzynarodowym). Wystarczy przypomnieć, że rozwój regulacji prawnorolnych ulegał przyspieszeniu, zwłaszcza w okresach trudnych dla całej gospodarki i rolnictwa (np. po wojnach światowych w ubiegłym wieku), gdy rozbudowywano interwencję publiczną w tym dziale gospodarki.

Na tym tle zrozumiałe jest, dlaczego w prawie rolnym u jego zarania dominowała problematyka ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji, dlaczego tradycyjne prawo rolne było prawem gruntowym. Dominację problematyki gruntowej w regulacjach prawnorolnych tłumaczy właśnie ówczesny niski poziom rozwoju rolnictwa. Ze względu na jego słabe wyposażenie techniczne ziemia była czynnikiem produkcji o dominującym znaczeniu ekonomicznym i społecznym, stanowiła podstawę bytu. Wprawdzie i wówczas występowały unormowania dotyczące ochronnych czy technicznych aspektów rolnictwa, ale nie one wyznaczały kolejne etapy ewolucji prawa rolnego jako dziedziny legislacji.

Dopiero wprowadzenie postępu technicznego spowodowało wzrost znaczenia innych czynników produkcji. Wskutek tego ekonomiczna rola maszyn i urządzeń dorównywała, a nawet przewyższała rolę „gołej” ziemi<sup>18</sup>. W rezultacie ciężar regulacji prawnej przesunął się na problematykę

<sup>18</sup> Por. E. Romagnoli, *Azienda agraria*, „Rivista di Diritto Agrario” 1979, z. 3, s. 395.

rolniczej jednostki wytwórczej, będącej wyrazem organizacji wszystkich czynników produkcji. W dalszym rozwoju głównym przedmiotem zainteresowania ustawodawcy stało się przedsiębiorstwo rolne (rolnicza działalność rynkowa), a w końcu – rynek rolny. Na tym tle widać etapy agraryzacji w regulowaniu stosunków społecznych w rolnictwie: od gruntu rolnego (własności tego gruntu) i innych dóbr rolnych, poprzez działalność produkcyjną prowadzoną na bazie tych dóbr, do rezultatów tej działalności jako przedmiotu wymiany<sup>19</sup>.

Objęcie rynku rolnego regulacją prawnorolną nie zamknęło procesu agraryzacji, ale – jak się okazuje – spowodowało istotne rozszerzenie tej regulacji na te dziedziny, których stopień „nasylenia” prawem był znikomy albo w ogóle nie były one przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Chodzi o ochronę środowiska w rolnictwie, jakość i bezpieczeństwo żywności oraz rozwój obszarów wiejskich. Dzięki temu już nie tylko produkcja na potrzeby rynku, ale zachowanie i ochrona środowiska stały się parametrem dla oceny działań podejmowanych w rolnictwie<sup>20</sup>. Z kolei narastanie regulacji dotyczącej bezpieczeństwa żywności uzasadniało nawet wnioski, że przepisy higieniczno-sanitarne stopniowo zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy<sup>21</sup>. Natomiast objęcie regulacją prawnorolną obszarów wiejskich dawało wyraz przekonaniu, że obszar ten przestał być traktowany jedynie jako czynnik produkcji, ale postrzegany jest także jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, ekologiczny itd<sup>22</sup>.

Okazuje się więc, że komercjalizacja rolnictwa doprowadziła do agraryzacji dalszych stosunków społecznych w rolnictwie, a nawet z rolnictwem tylko powiązanych. Wyrazem agraryzacji jest również zmiana pojmowania działalności rolniczej; wyszło ono poza działalność polegającą na produkcji roślinnej lub zwierzęcej w oparciu o korzystanie z gruntu i objęło tzw. działalności powiązane z działalnością wytwórczą (np. obróbka, przetworzenie produktów, wprowadzenie ich do obrotu, sprzedaż

---

<sup>19</sup> Por. A. Luna Serrano, *El sentido de la evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 754. Zob. też wyróżnienie etapów rozwoju rolnictwa i prawa rolnego – M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 1, s. 38.

<sup>20</sup> A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, „Derecho Agrario y Alimentario” 2000, nr 37, s. 22.

<sup>21</sup> Tak L. Costato, *Wpływ...*, s. 20.

<sup>22</sup> Por. A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 230.

itd.). Zaliczając tego rodzaju czynności do działalności rolniczej, ustawodawca w pewnym zakresie rozciąga sferę regulacji prawnorolnych na działalność przemysłową, handlową czy usługową<sup>23</sup>.

Zarysowany proces agraryzacji prawnej regulacji rolnictwa uwzględnia wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe. Można go odnieść także do polskiego prawa rolnego. Już okres dostosowawczy przyniósł znaczną rozbudowę regulacji prawnorolnych, w tym także takich, które dotyczyły zagadnień zupełnie nowych w naszym ustawodawstwie<sup>24</sup>. Dalsza agraryzacja prawnej regulacji rolnictwa jest już konsekwencją objęcia naszego rolnictwa wspólną polityką rolną.

Warto w tym miejscu przynajmniej zwrócić uwagę na inne, wcześniej podane, pojmowanie agraryzacji jako rozbudowy regulacji prawnorolnych w ramach prawa „powszechnego”, a zwłaszcza prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Taka agraryzacja innych dziedzin prawa następowała, patrząc z punktu widzenia genezy prawa rolnego, bardziej w zakresie prawa cywilnego (w modelu romańskim) albo bardziej w zakresie prawa administracyjnego (w modelu germańskim)<sup>25</sup>. Obecnie, niezależnie od modelu rozwoju, widoczny jest proces publicyzacji prawa rolnego, czyli szybsze narastanie i dominacja regulacji o charakterze publicznoprawnym w ramach unormowań dotyczących rolnictwa, co wszakże nie oznacza osłabienia znaczenia rozwiązań z zakresu prawa prywatnego. Ustawodawca wspólnotowy, a za nim także krajowy, nie rezygnując z form właściwych dla prawa publicznego, do realizacji celów publicznych w niektórych sferach rolnictwa używa bowiem instrumentów z zakresu prawa cywilnego<sup>26</sup>.

Pisząc o agraryzacji, należy jednak dostrzegać zjawisko o odmiennym przebiegu, tj. dezagraryzację prawnej regulacji rolnictwa. Polega ona na ograniczaniu regulacji prawnorolnych w niektórych sferach rolnictwa, a także na likwidowaniu takich regulacji w ramach tradycyjnych dziedzin prawa. W Polsce zjawisko dezagraryzacji wystąpiło przejściowo po 1989 r., gdy uchylano albo nowelizowano regulacje prawnorolne, które były nie-

<sup>23</sup> Bliżej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 200 i n.

<sup>24</sup> Zob. R. Budzinowski, *Z problematyki dostosowania prawa rolnego i administracji publicznej w rolnictwie do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej*, „Prawo i Administracja”, tom IV, red. R. Budzinowski, Piła 2006, s. 12-13.

<sup>25</sup> O romańskim i germańskim modelu rozwoju prawa rolnego zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, wyd. IV, Warszawa 2008, s. 15 i n.

<sup>26</sup> Por. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2001, s. 11.

adekwatne do nowego ustroju; znaczne ograniczenie wprowadzania nowych rozwiązań z uwagi na ówczesny liberalizm w polityce gospodarczej uwypuklało *dessinterestment* ustawodawcy sprawami rolnictwa<sup>27</sup>.

Dezagraryzacja jako prawidłowość o ogólniejszym charakterze związana jest współcześnie przede wszystkim z oddziaływaniem czynnika międzynarodowego na rozwój prawa rolnego, a dokładniej z globalizacją. Efektem tego zjawiska jest stopniowa liberalizacja handlu produktami rolnymi, a więc i ograniczanie regulacji w tym zakresie. Trzeba jednakże zauważyć, że tzw. ekonomizmowi charakterystycznemu dla procesów globalizacji Unia Europejska przeciwstawia pewne uniwersalne wartości przypisywane rolnictwu, wiążąc je z rozwojem określonego terytorium, z lokalnością, ze środowiskiem, jakością produkcji, dobrostanem zwierząt, dziedzictwem kulturowym itd. Jest więc pewnym paradoksem, że dezagraryzacja jednego aspektu rolnictwa wzmacnia agraryzację innych, pozarynkowych aspektów tego działu gospodarki.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają, sformułowane już na wstępie niniejszego opracowania, określenie statusu prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między agraryzacją a dezagraryzacją”. Podstawowym kierunkiem rozwoju regulacji prawnych dotyczących rolnictwa pozostaje – jak dotychczas – agraryzacja, która wyraża przejście od „agrarnych korzeni”<sup>28</sup> (gdy głównym przedmiotem regulacji był grunt rolny), poprzez komercjalizację, do objęcia reżimem rolnym problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz obszarów wiejskich.

4. Kolejna sprzeczność rozwojowa prawa rolnego pozwala bliżej opisać zmiany tej dziedziny prawa zwłaszcza z punktu widzenia źródeł oraz sposobu oddziaływania. Uniwersalizacja oznacza nadawanie regulacjom dotyczącym rolnictwa charakteru powszechnego (uniwersalnego). Inaczej mówiąc, ten dział gospodarki obejmowany jest regulacjami wspólnymi dla innych działów. Natomiast partykularyzacja sprowadza się do nadawania regulacjom dotyczącym rolnictwa charakteru odrębnego; stosuje się je wyłącznie do tego działu gospodarki.

Pierwsze zjawisko jest także wyrazem dezagraryzacji, o ile dotyczy ono jakiejś dziedziny stosunków społecznych w rolnictwie już objętych

---

<sup>27</sup> Co do oceny ówczesnego prawa rolnego, zob. np. A. Lichorowicz, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 12 i n.

<sup>28</sup> Wyrażenie nawiązujące do rozważań J. Hudault, *L'évolution...*, s. 248 i n.

regulacjami odrębnymi. Przykładem może być uchylene w 1990 r. szczególnych przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie przeniesienia własności nieruchomości rolnych czy specjalnych wymogów testamentowego dziedziczenia gospodarstw rolnych. Uniwersalizacja regulacji dotyczących rolnictwa również obecnie jest przedmiotem dyskusji. Wszakże rozważa się odchodzenie od regulacji prawnorolnych np. w zakresie opodatkowania tego działu gospodarki<sup>29</sup>, czy rolniczego ubezpieczenia społecznego. Przepisy o charakterze powszechnym (uniwersalnym) dotyczące rolnictwa, wprowadzone w następstwie uniwersalizacji, wprawdzie nie będą już przedmiotem prawa rolnego, ale nadal pozostaną obiektem zainteresowania agrarystów.

Dla prawa rolnego właściwe są regulacje o charakterze partykularnym (zwane tu regulacjami prawnorolnymi). Są to uregulowania dotyczące rolnictwa w postaci przepisów lub ich zespołów (instytucji prawnych), a nawet całych aktów, które przewidują rozwiązania odrębne, specjalne bądź szczególne. Często partykularyzm regulacji prawnorolnych znajduje wyraz właśnie w postaci osobnych aktów prawnych<sup>30</sup>, choć zdarza się, że te regulacje zawarte są w aktach prawnych o charakterze uniwersalnym (np. w Kodeksie cywilnym).

Rozwiązania prawne specjalne są swoiste dla rolnictwa (stanowią *ius proprium* rolnictwa), nie mają one charakteru szczególnego względem jakichś unormowań o charakterze ogólnym. Można zaliczyć do nich, ze zrozumiałych względów, regulację dotyczącą technicznych aspektów produkcji rolnej, ale także – dla przykładu – unormowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Z kolei rozwiązania prawne szczególne (stanowiące *ius singulare* rolnictwa), mają charakter wyjątkowy względem unormowań o charakterze ogólnym. Są nimi, przykładowo, przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych zawarte w Kodeksie cywilnym, czy przepisy dotyczące spółdzielni produkcji rolnej zamieszczone w ustawie Prawo spółdzielcze.

Geneza prawa rolnego związana jest właśnie z ewolucją regulacji rolnictwa od prawa powszechnego do prawa szczególnego (zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego) w momencie narodzin, ku prawu ogólnemu, ale już

---

<sup>29</sup> Kwestia ta jest rozważana także w literaturze niemieckiej. Zob. L. Gekle, *Besteuerung der Landwirtschaft – wohin?*, „Agrar – und Umweltrecht” 2008, nr 7, s. 225 i n.

<sup>30</sup> Zdaniem A. Carrozzy, fakt, że w istniejących regulacjach można wskazać całość lub znaczną część źródeł prawa rolnego odmiennych od źródeł prawa powszechnego, jest przejawem autonomii legislacyjnej tej dziedziny prawa – A. Carozza, *La decodification du droit agraire italien*, w: idem, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, s. 730.

przede wszystkim na obszarze prawa publicznego. Obecnie widoczny jest proces ograniczania rozwiązań szczególnych, co nie znaczy, że dominuje regulacja rolnictwa o charakterze uniwersalnym. Wprawdzie zakres tej ostatniej został znacznie poszerzony z uwagi na rynkowy ustrój gospodarki (i związaną z tym ustrojem komercjalizację rolnictwa), ale akcent spoczywa dziś na rozwoju ustawodawstwa specjalnego, które nie ma charakteru szczególnego względem jakiegos ustawodawstwa ogólnego, a jednocześnie nie ma charakteru uniwersalnego.

Relację między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji dotyczących rolnictwa ustalane są w wielu państwach (także w Polsce) w ustawach zasadniczych. To właśnie w konstytucji zamieszcza się przepisy, które zobowiązują ustawodawcę do kształtowania – w określonym zakresie – partykularnych regulacji dotyczących rolnictwa i nie tyle ze względu na interes tego działu gospodarki, ile ze względu na interes ogólny (społeczny). Takie jest uzasadnienie wprowadzenia do Konstytucji z 1997 r. przepisu art. 23 określającego gospodarstwa rodzinne jako podstawę ustroju rolnego. W rzeczywistości jednak rola tego przepisu w kształtowaniu prawa rolnego jest niewielka; pełni on bowiem funkcję przede wszystkim korygującą, a nie kreującą<sup>31</sup>.

Przeprowadzone tu rozważania również uzasadniają, sformułowane już na wstępie niniejszego opracowania, określenie sytuacji prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między uniwersalizmem a partykularyzmem regulacji prawnych”. Podstawowym kierunkiem rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa nadal pozostaje partykularyzacja tych regulacji, przy czym współcześnie akcent spoczywa na unormowaniach specjalnych. Dominacja tego kierunku rozwoju pozwala pozytywnie sądzić o przyszłości omawianej tu dziedziny prawa.

5. Ostatnia sprzeczność rozwojowa prawa rolnego rozważana w niniejszym opracowaniu pozwala bliżej scharakteryzować regulacje prawnorolne poprzez odniesienie ich do określonego etapu rozwoju tej dziedziny prawa. Tradycyjne regulacje wiąże się zazwyczaj z przeszłością, gdy podstawowym przedmiotem oddziaływania była problematyka gruntowa. Z kolei nowoczesne regulacje prawnorolne łączone są z czasami współczesnymi,

---

<sup>31</sup> Zob. R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2001, nr 1, s. 40 oraz powołany tam pogląd A. Carozzy co do roli włoskiej konstytucji w zakresie rozwoju prawa rolnego.

gdy przedmiotem uwagi ustawodawcy stał się rynek, a w konsekwencji także zagadnienia rolno-środowiskowe, rolno-żywnościowe i rozwoju obszarów wiejskich. Na tym tle mówi się także o tradycyjnym i nowoczesnym prawie rolnym.

Omawiając relacje między „tradycją a nowoczesnością”, należy podkreślić, że w prawie rolnym bardzo mocno zaznacza się czynnik kontynuacji<sup>32</sup>, zakładający pewną ciągłość, stabilność regulacji. Oczywiście jest, że nowe regulacje prawne muszą być silnie osadzone w istniejących warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych. Powinny one uwzględniać swoistości rolnictwa, stopień jego rozwoju, tradycję gospodarowania, a także skutki realizacji dotychczasowych rozwiązań prawnych. Jeśli jakaś dziedzina stosunków społecznych w rolnictwie jest już prawnie uregulowana, to ustawodawca wprowadzając nowe regulacje, siłą rzeczy musi nawiązywać do przeszłości, do dotychczas istniejących instytucji, konstrukcji czy pojęć prawnych.

Związek regulacji prawnorolnych z przeszłością rozluźnia się w tych dziedzinach, w których stopień „nasylenia” prawem jest niewielki, a szczególnie w tych, które są efektem rozszerzania przedmiotu (ekspansji) prawa rolnego. Ekspansja tego prawa jest charakterystyczna dla czasów współczesnych. Następuje ona pod wpływem przede wszystkim wspólnotowego prawa rolnego. Prawo to bowiem nie jest obciążone takim „spadkiem przeszłości ani tradycji” jak prawo krajowe<sup>33</sup>. Wnosi ono do wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich wiele instytucji czy pojęć częściowo albo całkowicie odmiennych od tych krajowych<sup>34</sup>. W rezultacie dzisiejsze prawo rolne znacznie różni się od tego, które określa się jako tradycyjne.

Już poczynione tu uwagi wystarczająco uzasadniają, sformułowane na wstępie niniejszego opracowania, kolejne określenie statusu prawa rolnego z dynamicznego punktu widzenia w postaci obrazowego wyrażenia „między tradycją a nowoczesnością”. Opisuje ono stan, w jakim znajduje się współczesne prawo rolne, przy czym kierunek rozwoju jest oczywisty – od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego. To

<sup>32</sup> Zob. bliżej: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 91 i n.

<sup>33</sup> Tak C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz. I), „Revue du Droit Rural” 2000, nr 283, s. 264.

<sup>34</sup> Por. J. Hudault, *La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire (Observations sur la différence entre les systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le système communautaire)*, „Revue du Droit Rural” 1995, nr 277, s. 486.

ostatnie, które jest wyrazem dostosowywania regulacji prawnych do nowych warunków społeczno-gospodarczych i wyznaczonych celów, charakteryzuje ogromny wzrost liczby aktów prawnych, znaczne rozszerzenie przedmiotu normowania, publicyzacja oraz kształtowanie się nowych instytucji prawnych. O ile tradycyjne prawo rolne, uwzględniające przede wszystkim produkcyjną funkcję rolnictwa, było ukierunkowane na ochronę producenta rolnego, o tyle nowoczesne, mające na uwadze również inne funkcje tego działu gospodarki, ochroną obejmuje także konsumenta.

Wprawdzie nowoczesne prawo rolne jest prawem zorientowanym na rynek, uwzględniającym problematykę rolno-środowiskową, rolno-żywnościową oraz rozwoju obszarów wiejskich, mieści się jednak w nim nadal charakterystyczna dla tradycyjnego prawa rolnego problematyka gruntuwa. Ewolucja prawa rolnego, patrząc z pewnej perspektywy historycznej, następuje bowiem poprzez „dodawanie” nowych regulacji, przy czym każdy kolejny etap rozwoju zasadniczo nie niweluje poprzednich. Dlatego obok siebie występują regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla początkowego okresu rozwoju prawa rolnego, oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy jakości produktów rolnych, właściwe dla prawa współczesnego. Zmieniło się jednak postrzeganie tradycyjnej problematyki tej dziedziny prawa. Jest ona ujmowana z dynamicznego punktu widzenia, instytucje prawne nań się składające traktowane są jako instrument prowadzenia określonej działalności, zgodnej z wymogami ochrony środowiska.

6. Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że podstawowa sprzeczność rozwojowa prawa rolnego zamyka się w wyrażeniu „między agraryzacją a dezagraryzacją”, inne zaś sprzeczności rozwojowe tej dziedziny prawa stanowią jej konkretyzację. Zaprezentowane relacje między różnymi i biegunowo odmiennymi kierunkami zmian regulacji prawnych dotyczących rolnictwa mają – jak widać – charakter dynamiczny, ulegają ewolucji na przestrzeni czasu. Istotna natomiast dla prawa rolnego jest dominacja tych kierunków zmian, które decydują o rozwoju i przyszłości omawianej tu dziedziny prawa. Agraryzacja regulacji prawnych, wyrażająca się we wprowadzaniu rozwiązań partykularnych (przede wszystkim specjalnych) jest uzasadniana nie tyle względami samego rolnictwa (jego swoistością jako działu gospodarki), ale względami ogólnospołecznymi, w tym interesem konsumentów. Można powiedzieć, że kształt prawa rolnego, jego cechy i rozwój, są rezultatem zasadniczych wyborów ustawodawcy.

Agraryzacja regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa doprowadziła do wyodrębniania się nowych działów prawa rolnego (tj. prawa rolno-środowiskowego, rolno-żywnościowego, rozwoju obszarów wiejskich, a nawet prawa rolno-przemysłowego<sup>35</sup>). Rodzi ona też potrzebę określenia nowych granic prawa rolnego i jego relacji z innymi dziedzinami prawa. Regulacje prawnorolne jako partykularne albo zbliżają się do regulacji innych dziedzin prawa, albo zachowują pewną odrębność. Dla nowoczesnego prawa rolnego charakterystyczne są przede wszystkim powiązania, zbliżanie do innych dziedzin, jako konsekwencja odejścia od izolacji rolnictwa i wiązania tego sektora z rozwojem innych działów gospodarki.

## DEVELOPMENT CONTRADICTIONS OF AGRICULTURAL LAW

### Summary

The existing literature on agricultural law has already taken account of the main tendencies observed in its development (such as dynamics, expansion, publicisation and institutionalisation). Their common feature is that the changes that take place always go in one direction. However, as it turns out, there are also changes that go in the opposite direction, thus being contradictory to the other ones. Those changes, called development contradictions or contradictions of the development of agricultural law, are the subject of this paper.

The paper analyses those development contradictions that determine the specificity and place of agricultural law in the legal system. These are directions of changes in agricultural legislation that are termed: agrarisation and de-agrarisation, universalism and particularism, tradition and modernity. The role of the legislator is to choose between different, including contradictory, ways of regulating those issues. On the other hand, from the dynamic point of view the situation of agricultural law may be described as something between agrarisation and de-agrarisation of the social relationships in agriculture, between universalism and particularism, or between tradition and modernity.

## CONTRADDIZIONI DI SVILUPPO DEL DIRITTO AGRARIO

### Riassunto

Nella letteratura agraria sono state già elaborate le fondamentali tendenze di sviluppo del diritto agrario, ossia la tendenza dinamico sviluppo, la tendenza d'espansione, la tendenza

---

<sup>35</sup> Co do kształtowania się prawa rolno-przemysłowego, którego przedmiotem jest wytwarzanie produktów rolnych dla celów przemysłowych zob. J. Hudault, *L'évolution...*, s. 252 i n.

di pubblicizzazione e la tendenza d'istituzionalizzazione del diritto agrario. La loro caratteristica comune è il susseguirsi dei cambiamenti in un'unica direzione. Va comunque detto che nel diritto agrario si verificano anche cambiamenti che corrono nelle direzioni opposte. Proprio tali cambiamenti sono l'oggetto dell'articolo.

Sono state analizzate le contraddizioni che pregiudicano la specificità del diritto agrario e il suo posto nel sistema giuridico. Si tratta qui di alcuni cambiamenti della legislazione agraria che vengono chiamati l'agrarizzazione e la disagrarizzazione, l'universalismo e il particolarismo, la tradizione e la modernità. Il legislatore deve scegliere tra varie, anche contraddittorie, possibilità di regolazione delle questioni agrarie. La situazione del diritto agrario dal punto di vista dinamico può essere illustrata come segue: tra l'agrarizzazione e la disagrarizzazione dei rapporti sociali in agricoltura, tra l'universalismo e il particolarismo delle regolazioni giuridiche e tra la tradizione e la modernità.