

ROMAN BUDZINOWSKI

ZAGADNIENIA FUNKCJONALNOŚCI PRAWA ROLNEGO W OKRESIE TRANSFORMACJI GOSPODARKI

I. Zagadnienia funkcjonalności prawa rolnego w okresie transformacji gospodarki nie były dotychczas przedmiotem całościowego, choćby ogólnego opracowania, aczkolwiek na wiele kwestii (zwłaszcza na dysfunkcjonalność niektórych regulacji prawnych) już została zwrócona uwaga¹. Nie trzeba natomiast bliżej uzasadniać, że w obecnych warunkach te zagadnienia, zarówno w odniesieniu do systemu prawa jak i poszczególnych jego gałęzi, należą do istotnych. Formułowane w tym zakresie oceny i wnioski mogą przyczynić się do tworzenia "dobrego" - z punktu widzenia przemian - prawa, zwiększenia jego skuteczności, zmniejszenia społecznych kosztów przeobrażeń. W odniesieniu do prawa rolnego są one nadto niezmiernie interesujące z uwagi choćby na swoistość rolnictwa jako działu wytwarzania, jego miejsce w gospodarce narodowej czy konieczność określenia zakresu i form interwencji państwa w stosunku do tego sektora z zachowaniem mechanizmów rynkowych.

Przejsie od systemu planowo-dyrektywnego do rynkowego spowodowało daleko idące przekształcenia prawa rolnego. W pierwszych dwóch latach realizowania reformy polegały one przede wszystkim na uchyleniu lub zmianie tych instrumentów prawnych, które nie odpowiadały gospodarce rynkowej². Natomiast regulacje prawne powołujące do życia nowe, nie znane poprzednio, instytucje, były wprowadzane stopniowo i jakby z pewnym opóźnieniem. Większe ożywienie działalności legislacyjnej w tej materii obserwuje się dopiero w ostatnich dwóch latach. W tym okresie zostało także znowelizowanych wiele aktów prawnych wydanych już w czasie przebudowy gospodarki. Świadczy to, z jednej strony, o braku pełnej (wyjściowej) koncepcji przemian, z drugiej zaś, o potrzebie dostosowywania instrumentacji prawnej do realizacji celów wypracowywanej w nowych warunkach polityki społeczno-gospodarczej (także dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej).

Trzeba przy tym zastrzec, że mówiąc o "funkcjonalności" nie chodzi wyłącznie o to, czy faktyczne skutki obowiązywania jakichś aktów prawnych odpowiadają zadaniom, jakie tym aktom (lepiej: normom czy instytucjom tam zawartym) wyznaczał swego czasu ustawodawca³. Taki punkt odniesie-

¹ Zob. np. M. Błażejczyk, *Ustrojowe podstawy i kierunkowe założenia programu rolnego w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustanowionych*, w: *Il Trattato di Roma della politica agricola comune*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1990; A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, *Studia Prawnicze* 1991, z. 3; tenże, *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1992.

² Na tym tle W. Pańko pisał o kryzysie prawa rolnego w sferze legislacyjnej; *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot?*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego*, Białystok 1991, s. 125.

³ O rozróżnieniu ról społecznych i społecznych funkcji prawa zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawnoustawstwa*, Warszawa 1980, s. 481.

nia nie jest w pełni użyteczny do sformułowania oceny. Wszakże na obowiązujące prawo rolne składają się akty prawne wydane w różnym czasie: w ostatnich pięciu latach, w okresie Polski Ludowej, a nawet w okresie międzywojennym⁴. Idzie natomiast o to, czy normy lub instytucje tej gałęzi prawa faktycznie służą realizacji przebudowy, czy zatem - z tego punktu widzenia - **są one wystarczająco funkcjonalne**.

W szczególności problematyka funkcjonalności zawiera się w odpowiedziach na pytania: czy i w jakim stopniu normy prawa rolnego realizują zadania związane z przemianami, czy faktyczne skutki ich obowiązywania są zgodne z rolami, które się tym normom oficjalnie przypisuje, jakie są koszty społeczne osiągania zamierzonych celów, a w konsekwencji, czy prawna instrumentacja transformacji wymaga modyfikacji lub wprowadzenia zupełnie nowych regulacji. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania nie jest łatwe nie tylko ze względu na rozbudowane i zróżnicowane, zarówno co do genezy, jak i przedmiotu, ustawodawstwo rolne. Trudności sprawia także ustalenie skutków stosowania czy przestrzegania określonych norm prawnych; mogą to być zarówno skutki bezpośrednie, jak i pośrednie. Niektóre z nich widoczne są dopiero po dłuższym czasie obowiązywania danych norm. Można je jedynie prognozować, co - z uwagi na liczne uwarunkowania i zmieniającą się rzeczywistość - zawiera w sobie ryzyko niedokładności ustaleń *prima facie*. Wreszcie sama problematyka badawcza jest niezwykle złożona i wieloaspektowa, wymagająca odwoływania się nie tylko do kwalifikacji prawnych, ale także ekonomicznych, a nawet politycznych.

W ograniczonych ramach artykułu uzasadnione jest dokonanie wyboru zagadnień oraz prowadzenie rozważań w sposób bardziej modelowy. Nie roszcząc zatem pretensji do wyczerpania tematu, należy zwrócić szczególną uwagę jedynie na te kwestie, które umożliwią - przynajmniej ogólnie - określenie funkcjonalności prawa rolnego, tj. prawną regulację rynku rolnego, struktur rolnych oraz infrastruktury wsi i rolnictwa. Są to kwestie o istotnym znaczeniu w warunkach transformacji gospodarki. Natomiast bardziej modelowy sposób prowadzenia rozważań usprawiedliwia rezygnację ze szczegółowej egzemplifikacji działalności legislacyjnej na rzecz omówienia wybranych regulacji prawnych, interesujących z punktu widzenia przedmiotu rozważań.

II. By w sposób rzeczowy mówić o funkcjonalności prawa rolnego, trzeba bliżej wskazać punkty odniesienia do sformułowania oceny. Samo ogólne odwołanie się do procesu przemian, obejmującego budowę gospodarki rynkowej, nie jest wystarczające. W ramach systemu rynkowego rolnictwo może być bowiem różnie traktowane, zróżnicowany może być również zakres interwencjonizmu państwa, który by stwarzał tej sferze produkcji materialnej korzystniejsze warunki rozwoju, niż zapewnia to działanie mechanizmu rynkowego. Rozstrzygnięcia w tym zakresie zdeterminowane są nie tylko przez ideologiczne czy ekonomiczne koncepcje dotyczące funkcjonowania gospodarki rynkowej, ale także przez faktyczne możliwości wspierania rolnictwa ze strony państwa. Znajdują one ostateczny wyraz w programach polityki rolnej określających -

w zgodzie z ogólnym kierunkiem transformacji - założenia, cele, instrumenty oraz tempo przebudowy tego działu gospodarki. Programy te w okresie ostatnich pięciu lat przeszły zmienną ewolucję⁵, a w konsekwencji uległa zmianie rola i zakres prawnej regulacji rolnictwa. Dlatego, mówiąc o funkcjonalności prawa rolnego, należy również odwołać się do założeń i celów polityki rolnej oraz instrumentów jej realizacji.

Gdy chodzi o założenia, warto zwrócić uwagę na kilka elementów. Przemiany w rolnictwie zostały powiązane ze zmianami całej gospodarki⁶. Ujawniły się jednak bariery rozwoju tego sektora, wynikające zarówno z jego naturalnych słabości (np. długi cykl inwestycyjny, wolny obrót pieniądza, niska stopa zwrotu kapitału, zależność efektów od warunków przyrodniczych itd.⁷), jak i z uwarunkowań makroekonomicznych (np. ograniczony popyt na żywność krajową na skutek zwiększonego importu, a także zubożenia społeczeństwa, wzrost bezrobocia na wsi, ekstensyfikacja produkcji rolnej, spadek dochodów rolniczych itd.⁸). Szczególnie pierwsze lata transformacji były dla rolnictwa okresem "gwałtownych zaburzeń i równie burzliwych dostosowań"⁹. Znalazło się ono w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej. Okazało się, że bez aktywnej polityki państwa ten sektor nie mógłby się rozwijać, a Polska stałaby się importerem żywności nie wykorzystując własnych możliwości wytwórczych. Te względy, poparte także doświadczeniami państw o ugruntowanej gospodarce rynkowej, uzasadniały potrzebę prowadzenia polityki interwencyjnej¹⁰.

Zakres i formy interwencji państwa zdeterminowane są przez wiele czynników. Oczywiście przy tym jest, że polityka interwencyjna nie może zastępować mechanizmu rynkowego, a stopień wsparcia rozwoju rolnictwa zależy od sprawności ekonomicznej pozostałych sektorów gospodarki. Musi się ona także mieścić w ogólnych założeniach polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju¹¹. Z prawnego zaś punktu widzenia interwencja państwa w tym sektorze gospodarki powinna uwzględniać konstytucyjne zasady swobody działalności gospodarczej oraz gwarancji dla własności¹², a także międzynarodowe zobowiązania Polski, w tym zwłaszcza zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego¹³ oraz układu zawartego w ramach zakończonej Rundy Urugwajskiej GATT¹⁴.

⁵ Wystarczy porównać opracowane przez Rząd w listopadzie 1990 r. *Założenia polityki rolnej* z przyjętymi przez Sejm RP uchwałą z dnia 15 DC 1994 r. (MP nr 53, poz. 445) *Założeniami polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa, i gospodarki żywnościowej*.

⁶ Trzeba jednakże dodać, że reformy rynkowe w rolnictwie wyprzedzały zasadnicze zmiany rynkowe i systemowe w gospodarce.

⁷ Zob. np. J. Kulawik, *Problemy kredytowania i finansowania rolnictwa*, Zeszyty Ekonomiki Rolnej 1994, z. 3, s. 20.

⁸ Zob. dane zawarte w *Raporcie o stanie rolnictwa i gospodarki żywnościowej* opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, 20 czerwca 1994.

⁹ *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski*, pod red. M. Okólskiego, Warszawa 1994, s. 183.

¹⁰ O różnych modelach interwencji w rolnictwie zob. A. Kwieciński, *Formy zaangażowania państwa w procesie tworzenia rynku rolnego*. Wieś i Państwo 1993, nr 1, s. 196. Warto zaś powtórzyć za A. Czyżewskim (*Makroekonomiczne zależności w procesie transformacji rolnictwa*, Wieś i Rolnictwo 1994, nr 3 - 4, s. 95), że interwencja powinna być "wyważona co do celu, rozsądna co do skali, ściśle odpowiadająca zadaniom poszczególnych etapów transformacji".

¹¹ Założenia polityki społeczno-gospodarczej zostały określone w *Strategii dla Polski*.

¹² Art. 6 i 7 Konstytucji w brzmieniu ustalonym ustawą z 29 XII 1989 r. (Dz.U. nr 75, poz. 444), utrzymane w mocy przez Małą Konstytucję.

¹³ Sporządzonego 16 XII 1991 r. w Brukseli i ratyfikowanego ustawą z 4 VII 1992 r., Dz.U. nr 60, poz. 302.

¹⁴ Podpisanego 15 IV 1994 r. i jeszcze nie ratyfikowanego.

Cele polityki rolnej są zgodne z ogólnymi celami transformacji gospodarki, odzwierciedlają ekonomizację działalności oraz wspomniane uwarunkowania rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej w nowych warunkach. O ile na początku procesu przebudowy akcentowane było zapewnienie stabilnych warunków działania rolnictwa i efektywnego wykorzystywania jego potencjału produkcyjnego¹⁵, o tyle obecnie cele są bardziej rozbudowane. Można wśród nich wyróżnić cele główne i instrumentalne¹⁶. Do pierwszych należy zaliczyć: zapewnienie podaży produktów pochodzenia rolniczego oraz innych dóbr i usług, dostosowanych do potrzeb rynku krajowego, poprawę jakości artykułów rolno-spożywczych oraz dochodów ludności wiejskiej, w tym rolniczej, a także poprawę warunków rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej oraz życia ludności wiejskiej. Natomiast za cele instrumentalne wypada uznać: poprawę wykorzystania czynników produkcji rolnej, unowocześnienia rynkowych i instytucjonalnych powiązań wsi i rolnictwa z ich otoczeniem, zwiększenie komplementarności i korzyści komparatywnych polskiego rolnictwa, przemysłu spożywczego, drobnego pozostałego przemysłu, rękodzieła i turystyki wiejskiej na rynku europejskim, modernizację i rozwój infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich oraz ochronę i dbałość o środowisko naturalne, wiejską sieć osiedleńczą i dziedzictwo historyczne oraz walory krajobrazowe i rekreacyjne obszarów wiejskich.

Realizacja wspomnianych celów wymaga podejmowania działań o różnorakim charakterze (monitorowania rynku rolnego, rozbudowy giełd rolniczych, demonopolizacji i prywatyzacji, ale także budowy wodociągów i kanalizacji, upowszechnienia wiedzy i postępu rolniczego itd). Działania te mają charakter kompleksowy - dotyczą nie tylko rolnictwa, lecz całej gospodarki żywnościowej oraz wsi. W tym ostatnim zakresie powinny one wspierać tzw. wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Realizacji polityki rolnej służy także bogaty zestaw instrumentów. Są to przede wszystkim - w warunkach gospodarki rynkowej - instrumenty ekonomiczne (np. ceny, kredyty). Niektóre z nich uzupełniają działanie mechanizmu rynkowego (np. interwencyjna sprzedaż czy zakup określonych produktów rolnych) lub chronią własny rynek (np. cła, opłaty wyrównawcze). Podejmowanie oznaczonych działań czy uruchomienie wielu instrumentów wymaga olbrzymich środków finansowych - pochodzą one nie tylko z budżetu¹⁷, ale także z różnego rodzaju fundacji, funduszy, kredytów zagranicznych itp. Wreszcie trzeba podkreślić, że cele polityki rolnej są realizowane także za pomocą norm prawnych. Przyjęty program tej polityki stanowi dobrą przesłankę do prowadzenia działalności legislacyjnej w omawianej dziedzinie¹⁸.

¹⁵ Zob. *Założenia polityki rolnej z 1990 r.*

¹⁶ *Założenia polityki społeczno-gospodarczej... do roku 2000.*

¹⁷ Jak podano w *Raporcie*, środki budżetowe, służące realizacji polityki rolnej oraz dopłaty do ubezpieczeń społecznych rolników zmalały w latach 1989 - 1993 około czterokrotnie, a wydatki budżetowe bez dopłat do ubezpieczeń około dziesięciokrotnie.

¹⁸ W *Założeniach polityki społeczno-gospodarczej... do roku 2000*, przewiduje się wydanie wielu nowych aktów prawnych, a także zakłada, że do 1997 r. zostanie opracowana większość aktów prawnych dotyczących problematyki wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej, ujednoliciających polskie rozwiązania prawne z tymi, które obowiązują w Unii Europejskiej (s. 31 - 32).

Przedstawiony, z konieczności w sposób nieco uproszczony, zarys podstawowych elementów polityki rolnej wskazuje już na wielość i złożoność określeń relatywizujących ocenę funkcjonalności prawa rolnego oraz ich zmienność w czasie. Zawsze bowiem można postawić pytanie, czy uzasadnione jest realizowanie określonego celu na danym etapie rozwoju i czy instrumentacja (także prawna) została odpowiednio dobrana¹⁹, również z punktu widzenia dostosowywania polskiego rolnictwa do standardów Unii Europejskiej²⁰. Ponadto wspomniana ocena, z racji transformacji gospodarki, musi być odniesiona do ogólnych reguł polityki gospodarczej. Trzeba jednak zauważyć, że założenia polityki rolnej wyznaczają bardzo daleką perspektywę dla zrealizowania przeobrażeń w rolnictwie, perspektywę znacznie wykraczającą poza samo zbudowanie systemu gospodarki rynkowej²¹. O ile taki system - w wyniku dotychczasowych przemian - został już w podstawowym zarysie ukształtowany, o tyle przeobrażenia w rolnictwie nie wyszły zbyt daleko poza stadium początkowe i będą następowały stopniowo, w miarę rozwoju pozostałych sektorów gospodarki²².

III. Prawna regulacja dotycząca rynku rolnego jest już dosyć rozbudowana, jeśli uwzględni się fakt, że w okresie ostatnich pięciu lat uległa ewolucji koncepcja funkcjonowania gospodarki rolnej: od liberalnej do interwencjonizmu państwowego (zdeterminowanego polityką antyinflacyjną oraz możliwościami gospodarki). W początkowym okresie reform także rolnictwo zostało poddane swobodnie działającym prawom rynku, zostały niemalże całkowicie cofnięte dotacje do środków produkcji, subwencje do postępu biologicznego, preferencje kredytowe, a także ułatwiono napływ taniej żywności z zagranicy²³. Gospodarka rolna przeszła z modelu podażowego na popytowy. Zmieniła się radykalnie sytuacja producentów rolnych oraz jednostek przetwórstwa i obsługi wsi. Nie tyle intensyfikacja produkcji, co poprawa efektywności gospodarowania stała się wyznacznikiem siły ekonomicznej gospodarstw rolnych²⁴. Z kolei jednostki przetwórstwa rolnego oraz obsługi zostały poddane procesowi demonopolizacji i prywatyzacji. Prawnym wyrazem nowej "filozofii" gospodarowania było zniesienie obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych²⁵ oraz zliberalizowanie obrotu ziemią²⁶. Stopniowo wszakże - jak już zaznaczono - wzrosła rola interwencjonizmu na rynku rolnym, a w konsekwencji także instrumentacji prawnej.

¹⁹ O niebezpieczeństwie niedostosowania struktury celów z instrumentami ich realizacji pisze A. Czyżewski, *Makroekonomiczne zależności*, s. 95.

²⁰ Tu trzeba mieć na uwadze także przyszościowy model rolnictwa państw Unii Europejskiej. Tak A. Kwieciński, *Formy zaangażowania państwa*, s. 196.

²¹ Przekształcenia rolnictwa będą miały charakter procesu ciągłego.

²² O stałości transformacji rolnictwa zob. A. Czyżewski, *Makroekonomiczne zależności*, s. 94 - 95.

²³ *Między państwem a rynkiem*, s. 179; D. Czykier-Wierzbą, *Doświadczenia EWG a rozwiązania w polskiej polityce rolnej*, *Wiś i Państwo* 1993, nr 2, s. 98.

²⁴ Szerzej B. Gregor, *Procesy dostosowawcze indywidualnych gospodarstw rolnych do zmian w otoczeniu rynkowym*, *Wiś i Rolnictwo* 1993, nr 2, s. 45 i n.; B. Wojciechowska-Ratajczak, *Polityka interwencyjna w procesie przekształceń strukturalnych rolnictwa polskiego*, *Wiś i Rolnictwo* 1993, nr 1, s. 5 i n.

²⁵ Ustawą z 25 X 1991 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. nr 114, poz. 494. W projekcie nowej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje się zmniejszenie rygorów w zakresie wyłączenia z produkcji rolnej gruntów jakościowo najgorszych.

²⁶ Ustawa z 28 VII 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz.U. nr 55, poz. 321.

Określenie funkcjonalności norm czy instytucji prawnych w rozważanym tu zakresie wypada *rozpocząć od* charakterystyki zadań i efektów działalności nowego podmiotu rynkowego, jakim jest Agencja Rynku Rolnego. Została ona utworzona ustawą z 7 VI 1990 r.²⁷, a więc zaledwie po kilku miesiącach przeprowadzania reform ustrojowych. Agencja, według założeń ustawodawcy, realizuje interwencyjną politykę rolną Państwa, mającą na celu stabilizację rynku produktów rolnych oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa. Przedmiotem jej działalności jest oddziaływanie na rynek zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni, zgodnie z "zasadami nienaruszania funkcji rynku w gospodarce rolno-żywnościowej oraz zasadą najefektywniejszego wykorzystania dotacji budżetowych i innych środków finansowych"²⁸. Poprzez zwłaszcza interwencyjny skup koniunkturalnych nadwyżek produktów rolnych oraz ich sprzedaż w okresie spadku podaży wspiera ona ceny rynkowe, a w konsekwencji przyczynia się do stabilizowania warunków produkcji i dochodów producentów rolnych. Ocenia się, że Agencja kontroluje (bezpośrednio lub pośrednio) trzecią część rynku zbożowego oraz od kilku do kilkunastu procent rynku masła, cukru, mleka w proszku, itp.²⁹ Ze względu jednak na szczupłość środków finansowych zbyt mały jest wpływ tej instytucji na poziom cen³⁰ oraz ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa³¹. Zakłada się, że w przyszłości rola Agencji Rynku Rolnego ulegnie ograniczeniu w miarę rozwoju infrastruktury rynku, zmniejszy się udział form bezpośredniej interwencji na rzecz form pośrednich oraz nastąpią zmiany w zakresie jej organizacji i finansowania³².

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na inne zmiany instytucjonalne na rynku rolnym³³. Zrozumiałe jest - z uwagi na charakter produkcji rolnej - ogromne rozproszenie podaży tych produktów. Efektem dopiero organizującego się obrotu rolnego jest natomiast ciągle jeszcze znaczne rozproszenie popytu. Na rynku rolnym występuje bardzo wiele podmiotów. Odnotowuje się spadek udziału spółdzielni zaopatrzenia i zbytu oraz spółdzielni ogrodniczych. Wzrosła natomiast rola skupu prowadzonego bezpośrednio przez zakłady przetwórcze. Liczącą się formą wymiany towarowej stał się obrót sąsiedzki oraz tzw. sprzedaż targowiskowa. Pojawiły się również nowe podmioty rynkowe, jak spółdzielnie zakładane przez rolników oraz firmy pośredniczące w obrocie. Dla stabilizacji rynku rolnego konieczne jest tworzenie dużych hurtowni oraz giełd rolniczych³⁴.

²⁷ Dz.U. nr 39, poz. 223.

²⁸ Zob. § 1 ust. 2 uchwały nr 94 RM z 26 VI 1991 r. w sprawie określenia zakresu przedmiotowego działalności Agencji Rynku Rolnego, MP nr 21, poz. 146.

²⁹ Zob. R. Urban, *Instytucjonalne przemiany na rynku produktów rolnych*, Zeszyty Ekonomiki Rolnictwa 1994, z. 1/2, s. 54.

³⁰ Cena interwencyjna (art. 4, ust. 3, pkt 2 cyt. ustawy), pełniąc funkcje ceny minimalnej, ustalana jest z uwzględnieniem kosztów produkcji oraz zasobu środków finansowych przyznanych Agencji Rynku Rolnego na działalność interwencyjną; zob. D. Czykier-Wierzba, *Doświadczenia EWG*, s. 100.

³¹ Ibidem, s. 99. Jednakże, jak pisze Autorka, gdyby ARR nie działała, nie wiadomo do jakiego poziomu spadłyby ceny produktów rolnych.

³² *Założenia polityki społeczno-gospodarczej... do roku 2000*. Prowadzone są prace nad nowelizacją ustawy o Agencji Rynku Rolnego.

³³ Problematykę zmian instytucjonalnych na rynku rolnym szerzej omawia R. Urban, *Instytucjonalne przemiany*, s. 51 i n.

³⁴ Przewiduje się opracowanie ustawy o giełdach towarowych.

Odnosić także wypada zmianę *prawnych form zbytu* produktów rolnych. Podstawową formą jest obecnie umowa sprzedaży. Natomiast wybitnie zmalała rola umowy kontraktacji. Jest to wynikiem nie tylko pewnych mankamentów jej kodeksowej regulacji, ale przede wszystkim słabości jednostek prowadzących skup, zwłaszcza zakładów przetwórczych. Wydaje się, że w miarę wzmacniania pozycji ekonomicznej jednostek przemysłu przetwórczego oraz zwiększania wymagań jakościowych w odniesieniu do produktów żywnościowych rola tej formy integracji rolnictwa z przemysłem znacznie wzrośnie. Powstaną zapewne warunki do takiego uregulowania rozkładu ryzyka produkcyjnego, by przynajmniej jego część ponosił kontraktujący³⁵. Poszukiwać należy także nowych form powiązań rolnictwa z przemysłem. Trzeba również jasno określić warunki preferencyjnego nabywania akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych przez producentów rolnych związanych z tymi jednostkami poprzez kontraktację lub kooperację³⁶.

Nowe elementy organizacji rynku rolnego określa ustawa z 26 VIII 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym³⁷. Jest to pierwszy akt prawny dotyczący organizacji rynku branżowego, niezwykle ważnego w warunkach polskiego rolnictwa. Celem ustawy jest zwiększenie efektywności ekonomicznej cukrownictwa oraz przyspieszenie procesów restrukturyzacji cukrowni. Gdy chodzi o organizację rynku cukru, ustawa wprowadza limitowanie krajowej produkcji tego towaru oraz określa tryb ustalania minimalnej ceny cukru na rynku krajowym oraz minimalnej ceny skupu buraka cukrowego. Natomiast przekształcenia własnościowe w przemyśle cukrowniczym obejmują powołanie czterech jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa (spółek cukrowych), a w przyszłości ich sprywatyzowanie. Omawiana ustawa nawiązuje, gdy chodzi o organizację branży cukrowniczej, do rozwiązań obowiązujących w państwach Unii Europejskiej³⁸.

Warto także zwrócić uwagę na niektóre regulacje prawne w zakresie ochrony krajowego rynku żywnościowego. Po krótkim okresie braku ograniczeń importowych zostały przywrócone, a następnie podwyższone stawki celne na wiele artykułów rolnych³⁹. Jednakże, jak się ocenia, efekty operacji celnej były słabo widoczne. Ograniczyła ona, w stopniu znacznie mniejszym niż zakładano, napływ wysoko dotowanej żywności z zagranicy⁴⁰. Skuteczniejszym instrumentem ochrony krajowych producentów miały być,

³⁵ Przewidziana w art. 622 § 2 k.c. możliwość zastrzeżenia warunków zwrotu zaliczek i kredytu korzystniejszych dla producentów nie ma większego praktycznego znaczenia z uwagi na słabość ekonomiczną producentów.

³⁶ Zob. art. 27 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm. Możliwość preferencyjnego nabywania akcji przez plantatorów przewiduje także ustawa z 26 VII 1944 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz.U. nr 98, poz. 473).

³⁷ Przygotowywana jest także koncepcja rozwiązań organizacyjnych co do przemysłu spirytusowego i tytoniowego.

³⁸ Zob. *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej* (opr. zbiorowe), Warszawa 1993, s. 210 - 212 oraz F. G. Snyder, *Diritto agrario della Comunità Europea, principi e tendenze, a cura e con un saggio di A. Jan-narelli*, Milano 1990, s. 74 - 78.

³⁹ Ogólnie o instrumentach prawnych ochrony polskiego rynku zob. *Polskie prawo rolne*, s. 232 - 236. Bliżej ochronę rynku rolnego omawia A. Czyżewski, *Ochrona rynku rolno-żywnościowego. Zasady i instrumenty*, Wieś i Państwo 1993, nr 2, s. 56 - 61.

⁴⁰ Tak D. Czykier-Wierzba, *Doświadczenia EWG*, s. 100 - 101.

wprowadzone w połowie ubiegłego roku, opłaty wyrównawcze⁴¹. Mimo krótkiego czasu ich stosowania można powiedzieć, że przyczyniły się one do uporządkowania obrotu żywnością oraz zwiększyły zainteresowanie zakładów przetwórczych pozyskiwaniem surowca krajowego. W niedalekiej już przyszłości, z uwagi na wejście w życie postanowień Rundy Urugwajskiej GATT, nastąpi zniesienie wszystkich ograniczeń pozacelnych, w tym także opłat wyrównawczych⁴².

Jak widać, instrumenty rynkowego oddziaływania na rolnictwo i jego otoczenie są dopiero w stadium kształtowania się. Transformacja tego działu gospodarki wymaga również odpowiedniego wsparcia finansowego⁴³ oraz prowadzenia polityki przemian strukturalnych.

Rolnictwo, także z uwagi na zmianę systemu gospodarczego, ma ograniczone możliwości tworzenia kapitału ze źródeł własnych. Wysoka stopa procentowa wprowadzona w celu stabilizacji gospodarki bynajmniej nie ułatwiała funkcjonowania gospodarstw rolnych i ich rynkowego otoczenia. Instrumentem wspierającym rozwój, przyczyniającym się do obniżenia kosztów produkcji, stały się kredyty o obniżonej stopie procentowej, tzw. kredyty preferencyjne. Przygotowywana ustawa o dopłatach do niektórych, zwłaszcza rolniczych, kredytów bankowych umożliwi ukształtowanie się, znanej już w państwach zachodnioeuropejskich, instytucji kredytu rolnego⁴⁴. Trzeba także przypomnieć, że w celu uzdrowienia finansowej obsługi rolnictwa i wsi 24 VI 1994 r. została uchwalona ustawa określająca zasady restrukturyzacji banków spółdzielczych oraz Banku Gospodarki Żywnościowej⁴⁵. Ważnym instrumentem wspierania rolnictwa są również dotacje na finansowanie określonej działalności (np. postępu biologicznego, upowszechnienia doradztwa rolniczego, zwalczania zaraźliwych i zakaźnych chorób zwierząt itd.)⁴⁶. Stopień oddziaływania wymienionych instrumentów na rozwój sektora rolniczego zdeterminowany jest wielkością środków finansowych, służących realizacji polityki rolnej.

W celu transformacji gospodarki rolnej polityka interwencyjna powinna wykorzystywać, obok działań typu rynkowego, również przedsięwzięcia zmierzające do zmian strukturalnych, w tym polepszenia struktury agrarnej. Przemiany w tym zakresie nie mogą być wyłącznie efektem procesów ekonomicznych. Bez przyspieszenia procesu koncentracji ziemi (w konsekwencji zmniejszenia liczby gospodarstw), nie jest możliwe zwiększenie wy-

⁴¹ Zob. ustawę z 4 II 1994 r. o opłacie wyrównawczej od niektórych towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy (Dz.U. nr 43, poz. 160), rozp. RM z 14 VI 1994 r. w sprawie wykazu grup towarów rolnych i spożywczych objętych opłatą wyrównawczą (Dz.U. nr 69, poz. 300) oraz zarz. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 17 VI 1994 r. w sprawie szczegółowego wykazu towarów rolnych i spożywczych objętych opłatą wyrównawczą (MP nr 33, poz. 272; zm. 1994, nr 28, poz. 393).

⁴² Obecnie trwają prace nad ustawą o nadzorze standaryzacyjnym towarów rolno-spożywczych, która ograniczyłaby import produktów o niskiej jakości.

⁴³ Szerzej o finansowaniu i kredytowaniu rolnictwa zob. J. Kulawik, *Problemy kredytowania*, s. 21 i n.

⁴⁴ Co do kredytu rolnego zob. M. Błażejczyk, *Społeczno-gospodarcze aspekty polityki kredytowej i prawno-ustrojowe funkcje kredytu rolnego*, w: *Zagadnienia ustroju prawnego rolnictwa*, t. 5, pod red. M. Błażejczyka i A. Jurcewicz, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1986, s. 3 i n.

⁴⁵ Ustawa z 24 VI 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej, Dz.U. nr 80, poz. 368.

⁴⁶ Zob. rozp. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 24 VI 1994 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1994 r.; Dz.U. nr 83, poz. 383; zm. 1994, nr 98, poz. 478.

dajności pracy czy obniżenie jednostkowych kosztów produkcji. Wadliwa struktura agrarna hamuje wprowadzanie postępu, może stać się istotną przeszkodą w integracji polskiego rolnictwa z rolnictwem Wspólnoty. Oczywiście jest wszakże, że klucz do zmian strukturalnych znajduje się w szeroko rozumianym otoczeniu ekonomicznym, a obecne uwarunkowania makroekonomiczne nie sprzyjają przemianom w tym zakresie⁴⁷. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na prawną problematykę prywatyzacji i restrukturyzacji państwowego sektora w rolnictwie oraz zmian strukturalnych w gospodarstwach chłopskich (rodzinnych).

Z uwagi na swoistość przedsiębiorstw rolniczych oraz potrzebę powierzenia działań prywatyzacyjnych wyspecjalizowanej agencji państwowej została wydana ustawa z 19 IX 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁸. Jednakże oceny jej założeń oraz skutków obowiązywania nie można sprowadzać wyłącznie do kwestii zmian własnościowych. Trzeba ją ujmować szerzej, właśnie z punktu widzenia przemian strukturalnych, dostrzegając jednocześnie olbrzymie koszty społeczne tego procesu.

Rozwiązania przyjęte w ustawie nie były konsekwencją wypracowanych wcześniej założeń polityki rolnej⁴⁹. Nie jest możliwe precyzyjne udzielenie - na podstawie analizy tego aktu prawnego - odpowiedzi na pytanie, jaki ustrój rolny należy budować. Ciężar regulacji spoczywa, jak się wydaje, na technice prywatyzacyjnej, a w tekście ustawy dominuje - zgodnie z tytułem - problematyka gruntowa. Na założenia tego aktu prawnego można spojrzeć przez pryzmat zadań wyznaczonych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵⁰. Jednakże, o ile wiele można powiedzieć o zadaniach w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, to znacznie mniej o zadaniach realizowanych w zakresie tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją gospodarstw rolnych⁵¹.

Faktyczne skutki realizowania ustawy w dużej mierze odzwierciedla sposób gospodarowania mieniem tworzącym Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. O wyborze konkretnej formy decydują przede wszystkim względy ekonomiczne. Niewielki jest udział sprzedaży w zagospodarowaniu mienia z Zasobu. Bariereą stanowią zwłaszcza ograniczone zasoby finansowe potencjalnych nabywców, a także roszczenia repriwatywacyjne byłych właścicieli. Podstawową formą redystrybucji mienia jest umowa dzierżawy. Konieczne byłoby wypracowanie takiego modelu tej umowy, który by w większym stopniu uwzględniał interesy działalności rolniczej prowadzonej na bazie tego tytułu. Przekształcenia własnościowe i restrukturyzacyjne w odniesieniu do mienia po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach rolnych będą procesem bardzo długim. W przyszłości mogą powstać warunki do

⁴⁷ O uwarunkowaniach polityki strukturalnej zob. B. Wojciechowski-Ratajczak, *Polityka*, s. 8 i n.

⁴⁸ Dz.U. nr 107, poz. 464 z późn. zm.

⁴⁹ Z tego m.in. względu omawiana ustawa została dosyć szeroko znowelizowana ustawą z 23 XII 1993 r. (Dz.U. 1994, nr 1, poz. 3), a także zostały wydane nowe akty wykonawcze.

⁵⁰ W literaturze zwraca się uwagę na bardzo nieprecyzyjne określenie niektórych zadań; zob. A. Kołodziej, *Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie*, *Wiś i Państwo* 1994, nr 1, s. 130.

⁵¹ Tym bardziej, że efektem procesów restrukturyzacyjnych na obecnym etapie jest zmniejszenie zatrudnienia, a więc likwidacja miejsc pracy.

szerszego wykorzystania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na powiększenie gospodarstw rodzinnych.

Przemianom strukturalnym rolnictwa chłopskiego zapewne nie służy brak normatywnego określenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego⁵². Co więcej, nowelizując kodeks cywilny ustawą z 23 VII 1990 r.⁵³ ustawodawca pozbawił się instrumentów aktywnego oddziaływania na kształt struktury agrarnej tych gospodarstw. Został zlikwidowany wymóg posiadania przez nabywcę nieruchomości rolnych kwalifikacji rolniczych, zniesiono także ograniczenia w zakresie podziału gospodarstw rolnych oraz tzw. maksymalne normy obszarowe. Zostały również zmienione przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych⁵⁴. Słusznie wskazuje się, że nie można mówić o kształtowaniu prawidłowej struktury agrarnej "bez zapewnienia sobie przez państwo podstaw ingerencji w węzłowe kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi"⁵⁵.

W celu stymulowania przemian gospodarki rolnej ustawą z 29 XII 1993 r. została utworzona Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁶. Ustawodawca powierzył tej instytucji realizację bardzo szerokiego zakresu zadań (np. wspieranie inwestycji w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa, poprawę struktury agrarnej, przedsięwzięć tworzących nowe miejsca pracy itd.). Ich wyliczenie w ustawie nie jest bynajmniej wyczerpujące. Przedmiotem działalności Agencji jest również urzeczywistnianie innych zadań polityki rolnej określonych w odrębnych przepisach oraz wynikających z umów międzynarodowych o wykorzystywaniu środków bezzwrotnej i kredytowej pomocy zagranicznej.

Rozporządzenie RM z 22 III 1994 r.⁵⁷ skonkretyzowało kierunki działań oraz bliżej określiło sposoby ich realizacji. Działania te mają charakter pomocy finansowej (jak np. dopłata do oprocentowania kredytów bankowych czy udzielenie gwarancji kredytowych). Faktyczne oddziaływanie omawianej instytucji na procesy restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa zdeterminowane jest wielkością środków, którymi dysponuje. Pewną barierą może być zbyt wysoko określony udział środków własnych inwestora jako warunek udziału Agencji w finansowaniu inwestycji, czy uzależnienie udzielenia dopłat do oprocentowania kredytów od przedstawienia przez kredytobiorcę planu przedsięwzięcia pozytywnie zaopiniowanego przez właściwy terenowy ośrodek doradztwa rolniczego.

Przemiany rynkowe i strukturalne winny być powiązane ze zmianami w zakresie infrastruktury wsi i rolnictwa. Chodzi tu o takie przedsięwzię-

⁵² O potrzebie normatywnego określenia treści tego pojęcia zob. M. Błażejczyk, *Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Prawo Rolne 1992, z. 4, s. 30.

⁵³ Dz.U. nr 55, poz. 321.

⁵⁴ Jak pisze A. Lichorowicz, zmiany przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych stanowią krok wstecz zarówno w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi przed nowelizacją, jak i w porównaniu z generalnymi tendencjami rozwoju ustawodawstw zachodnioeuropejskich w tej materii - *Szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych*, s. 170.

⁵⁵ Tak A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania*, s. 110; zob. także uwagi zawarte w studium *Kodyfikacja zasad obrotu gruntami rolnymi w nowym szwajcarskim prawie gruntowym*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1994, z. 1, s. 118 - 121.

⁵⁶ Dz.U. 1994, nr 1, poz. 2 z późn. zm. ARIMR przejęła środki finansowe i inne mienie istniejącego poprzednio Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa oraz jego zobowiązania i wierzytelności.

⁵⁷ Rozp. RM z 22 III 1994 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobu ich realizacji; Dz.U. nr 47, poz. 191.

cia, jak np. budowa dróg, wodociągów, kanalizacji, ale także tworzenie nowych miejsc pracy poprzez wspieranie rozwoju zakładów wytwórczych i usługowych itd. Powinny one przyczyniać się do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Istotną barierę stanowi tu niedobór kapitału, a także - w obecnych warunkach - ograniczone zapotrzebowanie na produkty czy usługi⁵⁸. Nie została dotychczas uchwalona, zapowiadana już w 1990 r., ustawa o urządzeniu wsi i gospodarstwach rolnych, która by w sposób całościowy określała zasady gospodarowania przestrzenią rolniczą, rozwoju infrastruktury wsi oraz ochrony środowiska rolniczego. Wydanie takiej ustawy jest konieczne, by podjąć prace scaleniowe i powiązać je z innymi pracami urządzeniowo-rolnymi⁵⁹.

IV. Przeprowadzone rozważania uprawniają do stwierdzenia, że - z punktu widzenia transformacji gospodarki - prawo rolne nie jest jeszcze wystarczająco funkcjonalne. Nie jest ono także wystarczająco spójne, gdy chodzi o realizację celów polityki rolnej. Na zróżnicowanie w tym zakresie wskazuje charakterystyka regulacji prawnych dotyczących rynku rolnego, struktur rolnych oraz infrastruktury wsi i rolnictwa. Nie można dokonać transformacji rolnictwa jedynie poprzez instrumenty rynkowe, a prawna regulacja w pozostałych sferach nie służy skutecznie realizacji celów polityki rolnej. Sformułowana ocena odzwierciedla pewien etap rozwoju prawa rolnego w nowych warunkach. Zapowiadane ożywienie działalności legislacyjnej niewątpliwie zwiększy funkcjonalność omawianej gałęzi prawa w rozważanym tu aspekcie.

ASPECTS OF FUNCTIONALITY OF AGRICULTURAL LAW DURING THE PERIOD OF ECONOMIC TRANSFORMATIONS

S u m m a r y

The purpose of the paper was to determine the functionality of agricultural law, i.e. finding an answer to the question whether the norms or institutions of that legal branch really serve the transformation of the economy, and whether they are - from that point of view - adequately functional. The transition from the centrally planned/directive system to a market economy system has resulted in far reaching changes in legal regulations relating to agriculture. The currently binding agricultural law is made up of many different legal acts; some issued as recently as in the last five years, some during the period of communist Poland and others date back to the period 1919 - 1939. First, detailed reference points are presented on the background of general assumptions of economic policy and assumptions and objectives of agricultural policy. Next, the development of agricultural structures and the infrastructure of the rural communities and agriculture is discussed. The conclusion of the paper is that legal instrumentalisation of the process of agricultural transformation is still in a formation phase. Many new legal acts need to be issued and the existing ones require amendments. Therefore, from the point of view of economic transformations, the agricultural law is not yet adequately functional.

⁵⁸ Zob. L. Klank, *Ogólnoekonomiczne uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce*, *Wiś i Rolnictwo* 1993, nr 4, s. 36 i n.

⁵⁹ O kierunkach pożądanых zmian w tym zakresie zob. P. Czechowski i A. Siwek, *Problemy prawne urządzeń rolnych - stan obecny i perspektywy*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 192 i n.

PODYPLOMOWE STUDIUM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI UAM

Informacja o przyjmowaniu zgłoszeń na rok 1995/1996

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu przyjmuje zgłoszenia na kolejny rok Podyplomowego Studium Samorządu Terytorialnego.

Dotychczasowe doświadczenia potwierdziły przydatność tego typu Studium. Ścisły związek nauki z potrzebami praktyki oraz aktualność problematyki przyczyniają się do umocnienia rozwoju systemu samorządowego w Polsce.

Program Studium obejmuje podstawową wiedzę z zakresu administracji publicznej, podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, zasad podejmowania decyzji i procedury administracyjnej, tworzenia przepisów samorządowych, podstawowych zagadnień gospodarczych oraz zarządu mieniem komunalnym.

Wykładowcami są zarówno pracownicy Wydziału, jak i przedstawiciele praktyki.

Zajęcia na Podyplomowym Studium Samorządu Terytorialnego trwają jeden rok. Odbywają się dwa razy w miesiącu, w piątki i soboty.

Studium ma zasięg **ogólnokrajowy**. Słuchaczami Studium mogą być radni, członkowie zarządów miast i gmin oraz przyszłych powiatów, organów związków komunalnych, pracownicy sejmików samorządowych, kolegiów odwoławczych, a także pracownicy administracji rządowej współpracujący lub nadzorujący organy samorządowe.

Studia są odpłatne. Roczna opłata wynosi ok. 1000 zł.

Zgłoszenia na Podyplomowe Studium Samorządu Terytorialnego należy kierować **do dnia 15 czerwca 1995 r.** na adres:

Sekretariat
Podyplomowego Studium Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet im. A. Mickiewicza
ul. Św. Marcin 90
61-809 Poznań
pok. 202, tel. 536-251, wewn. 233