

FRANCESCO ADORNATO

Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*

1. Historia kontraktów rolnych „powinna być czytana w zasadzie jako historia relacji pomiędzy podmiotem, który nie posiada żadnego prawa własności, ale pracuje na ziemi (to jest zasadniczym punktem) a gruntem, do którego inny podmiot ma prawo własności. Praca na ziemi staje się zatem elementem charakteryzującym kontrakt rolny oraz stosunki pomiędzy właścicielem i chłopen (stronami kontraktu) a ziemią. Innymi słowy – z historycznego punktu widzenia kontrakty rolne są formami stosunków prawnych między własnością ziemską, ziemią i pracą”¹.

Ustawa nr 203 z 1982 r., reformująca kontrakty rolne, zamknęła epokę, w której praca charakteryzowała podstawę (*causa*) kontraktu. Należy jednak określić stosunek, jaki występował pomiędzy interwencją publiczną i kontraktami rolnymi, a także to, jak był on definiowany².

Jak zostało zauważone w doktrynie w kontekście analizy prawnoporównawczej, „[...] w Europie proces przechodzenia od zacofanej gospodarki rolnej do nowoczesnych form produkcji wymagał, w wyniku sprzeczności społecznych nagromadzonych przez wieki, decydującej interwencji legislacyjnej Państwa, skierowanej na bezpośrednią ingerencję

* Artykuł stanowi wersję referatu zatytułowanego *Dal contratto agrario alla contrattazione programmata* wygłoszonego przez Autora na polsko-włoskiej konferencji pod tytułem „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe. Konfrontacja doświadczeń” (*„Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto”*), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłum. Agnieszka Szymecka).

¹ C. A. Graziani, *La vicenda dei contratti agrari*, „Nuovo Diritto Agrario” 1981, z. 1, s. 79

² Na ten temat ukazały się liczne opracowania; zob. np. R. Cameron, *Storia economica del mondo*, Bologna 1998, s. 27 i n.; B. Slicher van Bath, *Storia agraria dell'Europa occidentale 1500-1850*, Torino 1972; W. Rösener, *I contadini nella storia d'Europa*, Bari 1995.

w stosunki pomiędzy podmiotami prywatnymi [...]. Interwencja ta miała na celu zarówno zneutralizowanie i nadanie ujścia złożonym konfliktom społecznym, związanym z dystrybucją zasobów, a w szczególności z dostępem do ziemi, jak i uregulowanie sprzeczności pomiędzy własnością a działalnością gospodarczą”³. W tej perspektywie należy zatem analizować aktualną problematykę dotyczącą stosunku pomiędzy interwencją publiczną a nowymi aspektami kontraktowymi, które sprowadzają się (przede wszystkim, ale nie tylko) do kontraktualizacji programowanej, czyli zjawiska dopiero od niedawna wprowadzonego do włoskiego porządku prawnego i społeczno-gospodarczego.

Przez kontraktualizację programowaną (*contrattazione programmata*) należy rozumieć „regulację uzgodnioną przez podmioty publiczne bądź kompetentny podmiot publiczny oraz stronę lub strony publiczne bądź prywatne dla wykonania różnych działań, których wspólnym celem jest rozwój, i które wymagają kompleksowej oceny poszczególnych kompetencji”⁴. Działania te odnoszą się do połączonych ze sobą sektorów przemysłu, przemysłu rolnego, usług, turystyki i infrastruktury⁵.

Początkowo kontraktualizacja programowana była związana z polityką wspierania działalności produkcyjnej⁶. Znalazła jednak zastosowanie także w polityce urbanistycznej poprzez tzw. „programy kompleksowe”⁷

³ A. Jannarelli, *Il diritto agrario e le trasformazioni della società industriale: l'esperienza nord-americana*, „Rivista di Diritto Civile” 1986, z. 1, s. 712 i n.

⁴ Tak stanowi art. 1 ust. 1 lit. b) dekretu-ustawy nr 32 z 8 lutego 1995 r., przekształconego w ustawę nr 104 z 7 kwietnia 1995 r., oraz – analogicznie – art. 2 ust. 203 lit. a) ustawy nr 662 z 23 grudnia 1996 r.; zob. więcej R. Gallia, *La nuova disciplina «Programmazione negoziata»*, „Rivista Giuridica del Mezzogiorno” 1997, s. 9 i n.

⁵ Tak w § 2.1. i § 3.1. uchwały Cipe (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) z 21 marca 1997 r., *Disciplina della programmazione negoziata*.

⁶ W tym zakresie zob. R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna 2004.

⁷ Już ustawa nr 179 z 17 lutego 1992 r., *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*, regulując w sposób systemowy ustrój urbanistyczny dzielnic połączony z odnową istniejących zasobów, wprowadziła szereg instrumentów, takich jak Projekty zintegrowane, Programy odnowy urbanistycznej, Programy rekwilifikacji urbanistycznej, definiowanych zbiorczo jako Programy kompleksowe. Z czasem do instrumentów tych dodano także Kontrakty dzielnicowe i Programy odnowy urbanistycznej dla zrównoważonego rozwoju terytorium. Te ostatnie, na mocy dekretu ministerialnego z 8 października 1998 r., *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominato «Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio»*, zostały bezpośrednio połączone z kontraktualizacją programowaną, o której mowa w ustawie nr 662/1996; zob. na ten temat R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, „Rivista Giuridica del Mezzogiorno” 1999, s. 1139 i n.

i programy ochrony środowiska⁸, a niedawno także – na podstawie przepisów regionalnych – w zakresie gospodarki „odpadami” rolnymi oraz w „zarządzaniu” monitorowaniem łańcucha produkcyjnego.

W sektorze rolnym kontraktualizacja programowana została wprowadzona przez uchwałę Cipe nr 127⁹ z 11 listopada 1988 r., wywołując jednocześnie wiele problematycznych kwestii, od samej jej nazwy zaczynając. Ustawodawca używa bowiem w odniesieniu do tego zjawiska terminu „programowanie negocjowane” (*programmazione negoziata*), przez które rozumie całą serię różnie nazywanych kontraktowych form prawnych (porozumienia, kontrakty, konwencje, układy) zawieranych pomiędzy podmiotem publicznym (bądź podmiotami publicznymi) i podmiotami prywatnymi, a to najprawdopodobniej dla podkreślenia (publicznego) elementu działalności programowania rozwoju określonego terytorium. Lepsze wydaje się jednak przyjęcie wspomnianego wyżej terminu „kontraktualizacja programowana”, żeby uwypuklić (niezwykle innowacyjną) logikę i technikę kontraktowo-prywatną, które odgrywają dominującą rolę w zakresie tego nowego instrumentarium programowania¹⁰.

Szybkie rozprzestrzenianie się kontraktualizacji programowanej, będącej jednocześnie zjawiskiem prawnym i ekonomicznym, nie mogłoby być odpowiednio zrozumiane, gdyby nie odnieść go do bardziej złożonych procesów zarówno ekonomiczno-instytucjonalnych, jak i prawnych, do których zaliczyć należy także te dotyczące wspólnotowego prawa rolnego. Z procesów tych kontraktualizacja programowana bierze bowiem swój początek i legitymację.

⁸ Dekret legislacyjny nr 22 z 5 lutego 1997 r., *Attuazione delle direttive 91/156 Cee sui rifiuti, 91/689 Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62 Cee sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*, przewiduje w art. 25 możliwość zastosowania porozumień i kontraktów programowych. Ponadto art. 2 ust. 21 ustawy nr 426 z 9 grudnia 1998 r., *Nuovi interventi in campo ambientale*, rozciąga na Wspólnoty Parku (*Comunità del Parco*) możliwość promowania Paktów terytorialnych, a ust. 22 nadaje Ministrowi Ochrony Środowiska możliwość promowania w zakresie systemów terytorialnych parków porozumień programowych dla rozwoju zrównoważonych działań gospodarczych; zob. P. Amadei, E. Croci, G. Pesaro, *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milano 1996.

⁹ Uchwała zatytułowana *Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca. Attuazione dell'art.10 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n.173*.

¹⁰ Jak zauważono w doktrynie: „w materiach, w których autonomia prywatna może nabrać znaczenia technicznego i szeroki zakres, porozumienie może mieć funkcję normatywną (w ścisłym sensie), nawet jeśli nie zawsze podstawową”; P. Trimarchi, hasło *Accordi*, w: *Enciclopedia di Diritto*, t. I, Milano 1958, s. 299.

Chodzi tutaj przede wszystkim o międzynarodowe procesy gospodarcze (cechujące się „dematerializacją” produkcji i „globalizacją” wymiany), o wynikającą z nich rewizję Wspólnej Polityki Rolnej (idącą wzdłuż linii „dwóch” rodzajów rolnictwa: rynkowego, nastawionego na zwiększanie konkurencyjności oraz wielofunkcyjnego, związanego z rozwojem obszarów wiejskich) wyrażoną ostatnio w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i rozporządzeniu nr 1698/2005, a także o rewizję pojęcia i funkcji kierunku polityki spowodowanej wielowładztwem centrów decyzyjnych i „złożonością” instytucjonalną. Kontraktualizacja programowana jest ponadto efektem procesów federalizmu administracyjnego, zachodzących najpierw przy poprzedniej wersji Konstytucji (bezpośrednie wybory burmistrzów i prezydentów prowincji i regionów, nieśmiały aspekt federalizmu podatkowego), a później także federalizmu konstytucyjnego przeprowadzonego ustawą konstytucyjną nr 3/2001, która w iście rewolucyjny sposób przetasowała kompetencje ustawodawcze regionów w zakresie ważnych działów produkcyjnych, od rolnictwa zaczynając. Wszystkie te zjawiska doprowadziły do nowego ukształtowania interwencji publicznej i form, w których się ona objawia.

Globalna gospodarka, paradoksalnie, wzmacnia element lokalny rozwoju. Czynnikiem determinującym ten rozwój przestaje być przedsiębiorstwo jako takie, a staje się nim terytorium, rozumiane jako ekonomiczno-społeczny i kulturalny system, który jest nośnikiem wartości i szczególnego „ducha” charakteryzującego i identyfikującego produkt. W konsekwencji instrumenty prawne, poprzez które realizuje się interwencja publiczna, przystosowywane są do tych nowych potrzeb, do tego nowego sposobu wyrażania interesów i ich reprezentacji. Następuje to poprzez bezpośrednie i równe zaangażowanie tych interesów, które daje początek i formalizuje kontraktualizację programowaną. Nowym terytorialnym parametrem rozwoju nie jest obca, nawet jeśli jeszcze niewystarczająco zbadana, rola wspólnotowego prawa rolnego.

W pierwszym rzędzie należy wspomnieć o dyrektywie Rady EWG nr 268/75 dotyczącej obszarów górskich bądź o serii rozporządzeń tzw. „Pakietu śródziemnomorskiego” i „Zintegrowanych programów rozwoju” (lata siedemdziesiąte/osiemdziesiąte), w których sposobem realizowania kierunków polityki rozwoju stały po raz pierwszy instrumenty kontraktowe. Art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 2088/85 stanowił mianowicie, że „realizacja zintegrowanych programów rozwoju zachodzi poprzez kontrakty programowe pomiędzy zainteresowanymi podmiotami (Komisją, państwa-

mi członkowskimi, organami regionalnymi i jakimkolwiek innym organem wyznaczonym przez państwo członkowskie), które definiują ich odpowiednie obowiązki”.

Przełom w tym zakresie nastąpił jednak dopiero wraz z wprowadzeniem rozporządzenia Rady EWG nr 1094/88 ustanawiającym instytucję wyłączenia gruntów rolnych z produkcji (*set-aside*). Instytucja ta stanowiła „nowość zaskakującą przede wszystkim z punktu widzenia kulturowego: po tym, jak przez lata rolnicy byli zachęceni do ciągłego zwiększania produkcji, teraz mieli być wynagradzani za jej wstrzymywanie”¹¹. Przyjęte rozwiązanie mogło wydawać się jeszcze bardziej innowacyjne, jeśli skonfrontować je z (iście wiekową) krajową regulacją prawną dotyczącą nieuprawianej ziemi, która wspierała orientację produkcyjnego wykorzystania ziemi, penalizując przy tym powstrzymywanie się od jej uprawy.

Bez zagłębiania się w rozwiązania przyjęte przez rozporządzenie, należy jedynie wspomnieć – nie mówiąc wyraźnie o stosunkach kontraktowych – jak w rozporządzeniu, w odniesieniu do realizacji tego specyficznego działania (*set-aside*'u) rysował się aspekt kontraktowy. Zgodnie z ust. 3 art. 1 bis, grunty rolne przeznaczone pod uprawy zbóż i wyłączone z produkcji musiały odpowiadać przynajmniej 20% produkcji zbożowej realizowanej przez gospodarstwo, a także „pozostawać nieuprawiane przez co najmniej 5 lat, z możliwością wypowiedzenia tego zobowiązania po 3 latach [...]”. Ponadto, w myśl ust. 4, państwa członkowskie miały określić „[...] c) zobowiązanie, które beneficjent musi podpisać, przewidując przede wszystkim kontrolę mającą na celu zweryfikowanie, czy powierzchnia uprawiana w odniesieniu do całości gospodarstwa zmniejszyła się”.

Nie tylko odniesienie do instytucji wypowiedzenia zobowiązania kwalifikuje ten stosunek jako kontraktowy, ale także jego przedmiot. Łatwo bowiem zauważyć, że zobowiązanie przedsiębiorcy rolnego do poniesienia pewnej straty ekonomicznej, w zamian za świadczenie wyrównawcze, pozwala na wyłączenie możliwości kwalifikacji interwencji publicznej jako formy wsparcia, bądź jako koncesji, rozumianej jako każdy akt administracyjny, za pomocą którego organ publiczny przyznaje jedno lub więcej praw jednemu bądź wielu podmiotom.

Byłoby interesujące zagłębienie się w różnice prawne istniejące pomiędzy stosunkiem umownym a przesłankami koncesji i pozwolenia.

¹¹ C. Fortusini, *La messa a riposo delle terre: problemi giuridici*, „Rivista di Diritto Agrario” 1989, z. 1, s. 426.

W tej kwestii odsyłam do mojej książki na temat kontraktualizacji programowanej¹².

W zakresie instytucji *set-aside'u* nie można jednak zaniedbać przywołania zagranicznych regulacji prawnych, jak i dotyczących ich stanowisk doktrynalnych.

2. Ustawodawstwo francuskie, by wskazać na porozumienie pomiędzy organem publicznym i przedsiębiorstwem rolnym zawarte w celu ustanowienia i uregulowania stosunku prawnego *set-aside'u*, posługuje się wyrażeniem: *contrat de retrait de production de terre arables*. Instytucja ta została wprowadzona do *Code rural*, którego art. 332-4, zatytułowany znacząco „*Contrat de retrait*”, stanowi:

„Le producteur peut demander à conclure un contrat de retrait de terres arables por une durée de cinq ans.

Le contrat de retrait est établi selon les dispositions de l'article 8 du règlement (Cee) n. 1272-88 et est conforme au modèle prescrit par le ministre de l'agriculture.

Les contrats de retrait sont, dans les limites des crédits qui lui sont notifiés, signés par le préfet du département du lieu du siège de l'exploitation”.

Podobnie doktryna hiszpańska, po dokonaniu przeglądu różnych określeń (wyłączenie, porzucenie, zamrożenie itd.), opowiada się zasadniczo za hipotezą kontraktu, a to dlatego, że rolnik nie rezygnuje z prawa do produkcji, ale raczej z prawa „reorientacji” swojej produkcji w kierunku innych rodzajów upraw. Nie porzuca on też gruntu, jako że musi utrzymywać go w dobrych warunkach agronomicznych, otrzymując w zamian wynagrodzenie¹³.

W tym sensie kontrakt wyłączenia ziemi z produkcji został określony jako „*aquel contracto en virtud de cual una persona, el agricultor, se obliga a modificar sus hábitos de cultivo, por un tiempo determinado, en favor de otra, el ente público, a cambio de una compensación dineraria anual*”¹⁴. W istocie, na podstawie kontraktu *set-aside'u*, przedsiębiorca rolny zobowiązuje się wobec organu publicznego do wyłączenia z produkcji określonej części własnego gruntu spod uprawy zbóż (przynajmniej

¹² F. Adornato, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano 1999.

¹³ H. Martinez Henz, *El contrato de retirada de tierras en la política agrícola comune*, Madrid 1996, s. 42.

¹⁴ *Ibidem*.

20%), przeznaczając ją ewentualnie na inne specyficzne i autoryzowane uprawy, bądź też – w przypadku decyzji o zaprzestaniu jakiejkolwiek uprawy – do przeprowadzania określonych prac mających na celu utrzymywanie terenu w dobrych warunkach agronomicznych.

Analizując bliżej przesłanki powyższego kontraktu można zauważyć, że elementem, który go charakteryzuje, jest cel publiczny, tj. redukcja nadprodukcji rolnej, określenie alternatywnego sposobu wykorzystania terenu i ochrony równowagi środowiskowej. Według niektórych stanowisk doktryny, wynika stąd spójna refleksja o naturze prawnej tego kontraktu, który, będąc inicjowany przez organ publiczny i instrumentalnie wyłączony spod zasięgu podmiotów prywatnych, mógłby być zdefiniowany (zgodnie z kwalifikacją przyjętą w prawie) kontraktem o przedmiocie publicznym (*contratto a oggetto pubblico*)¹⁵.

Cytowana doktryna hiszpańska słusznie wyodrębnia następujące cechy analizowanego kontraktu: główny – ponieważ posiada swoją autonomię; nazwany – ponieważ specyficznie regulowany przez ustawodawstwo wspólnotowe i krajowe; dwustronnie zobowiązujący – ponieważ pojawiają się w nim zobowiązania dla obydwu stron; konsensualny – ponieważ świadczenia są precyzyjnie określone od samego początku; ciągły – ponieważ chodzi o kontrakt, którego trwałość obejmuje okres od trzech do pięciu lat.

O ile treść zobowiązania przyjętego przez przedsiębiorcę rolnego polega na ściśle określonym działaniu (*facere*) skierowanym na wyłączenie z produkcji określonej minimalnej ilości zboża, o tyle sposób jego realizacji jest tak dalece zależny od decyzji rolnika, że dodatkowo przekonuje o słuszności tezy o logice kontraktowej właściwej stosunkowi *set-aside*'u. Do przedsiębiorcy rolnego należy bowiem ustalenie, czy powiększyć ponad wymagane minimum powierzchnię wyłączoną z produkcji, na co przeznaczyć wyłączone grunty (tj. na wyłączenie z możliwością rotacji, na zalesienie, na cele nierolnicze), przedłużyć kontrakt czy też zrezygnować z niego z upływem trzeciego roku.

Krótko mówiąc – to właśnie dyscyplina *set-aside*'u stanowi ewidentny wyraz równowagi pomiędzy funkcją kierunku politycznego, który ustala cele, jakie mają być osiągnięte, a instrumentem kontraktowym, który reguluje świadczenia stron skierowane na realizację tych celów. Potwierdzeniem tego jest chociażby prawo wypowiedzenia zobowiązania, które

¹⁵ Tak M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, t. II, Milano 1970, s. 739.

przysługuje rolnikowi dopiero po upływie trzech lat od jego zaciągnięcia. W przypadku zaś, gdyby rolnik chciał skorzystać z tego prawa wcześniej, zwracając nawet otrzymane już świadczenia, nie byłby on zwolniony z obowiązków kontraktowych, a to dlatego, że możliwość wypowiedzenia przed tym terminem wyłączona jest *ex lege*. Co więcej, w przypadku realizacji *set-aside'u* połączonego z zalesieniem gruntów wyłączonych z produkcji, miałyby miejsce domniemanie zrezygnowania z prawa do wypowiedzenia.

Także niektóre obowiązki ciążące na przedsiębiorcy rolnym związane z poddaniem się kontroli i przestrzeganiem zaciągniętych zobowiązań, przewidziane w przepisach wspólnotowych, zdają się potwierdzać publiczne cele omawianego kontraktu. Należy zaznaczyć, że poddanie się kontroli nie przekształca natury stosunku kontraktowego w autorytarny akt administracyjny, gdyż wystarczy wziąć pod uwagę, że także w stosunkach kontraktowych o bezdyskusyjnej prywatnej naturze prawnej (np. *franchising*) klauzule umowy przewidują, że *franchisee* poddaje się kontroli przeprowadzanej przez *franchisor* dla zweryfikowania przestrzegania określonych warunków umowy.

W związku z takimi klauzulami można by postawić pytanie, czy stosunek, który powstaje na podstawie *set-aside'u*, mógłby być utożsamiony z kontraktem przez przystąpienie, o którym mowa w art. 1341 i 1342 włoskiego kodeksu cywilnego, w którym jedna ze stron może przystąpić do umowy, którą druga strona przygotowała w perspektywie zawarcia większej ilości umów, czyli podpisać formularz przygotowany dla uregulowania w jednakowy sposób określonego stosunku umownego.

Naturalnie w tym przypadku pojawiają się pewne wymogi ustanowione w orzecznictwie¹⁶: chodzi o warunki ogólne, dotyczące nieokreślonej serii kontraktów. Pojawiają się także wymogi wprowadzone przez jedną ze stron, tj. bez wcześniejszych negocjacji z drugą stroną. Powyższej hipotezie, zgodnie z którą kontrakt *set-aside'u* mógłby być uznany za kontrakt przez przystąpienie, zaprzecza jednak fakt, że nie chodzi w nim o warunki kontraktu lub o klauzule, które znajdują swoje źródło w umowie. Wiadome jest bowiem, że nie są uważane za „klauzule przystąpienia” klauzule wynikające z ustawy, bądź z przepisów innych aktów normatywnych.

¹⁶ Zob. wyrok kasacyjny nr 1343 z 15 kwietnia 1976 r. opublikowany w „*Foro Italiano, Massimario*” 1976, s. 285, oraz wyrok kasacyjny nr 1952 z 14 maja 1977 r. opublikowany w „*Foro Italiano, Massimario*” 1977, s. 392.

nych. Jeszcze bardziej ewidentnym powodem dla zanegowania wyżej wspomianej hipotezy jest okoliczność, że w analizowanym przypadku brakuje *ratio* charakteryzującej art. 1341 wł. k.c. Dla zastosowania przepisów art. 1341 i 1342 musi bowiem istnieć potrzeba ochrony, która je uzasadnia, a która rodzi się z faktu, że zawarcie umowy nie następuje w wyniku wcześniejszych negocjacji, ale na zasadzie przystąpienia, co stanowi swego rodzaju niebezpieczeństwo dla przystępującego. Takie niebezpieczeństwo natomiast nie istnieje (zgodnie z orzecznictwem), jeśli stroną przygotowującą umowę jest administracja publiczna, czyli podmiot, który jest z założenia instytucjonalnie „stworzony dla celów publicznych, z wrodzoną bezstronnością i sprawiedliwością”¹⁷.

Innego zdania są przedstawiciele doktryny hiszpańskiej, którzy motywują swoją opinię odwołując się do *principio de meridad e invariabilidad del contenido contractual*, czyli faktu, że treść umowy jest ustalana jednostronnie przez administrację publiczną; do *generalidad y permanencia de la oferta*, jako że adresatami takiej oferty nie jest jeden określony podmiot, ale w ogólności rolnicy; a w końcu także do *estado de necesidad* rolnika, który podpisuje umowę dla uniknięcia straty w dochodach¹⁸.

Jeśli chodzi o „stan konieczności” (który miałyby usprawiedliwiać – jak powiedziano – potrzebę ochrony „słabej” przystępującej strony) nie wydaje się, by można było z góry założyć jego istnienie. Dopiero bowiem analiza ekonomiczna każdego indywidualnego przypadku może wykazać, czy płatność przewidziana w zamian za wyłączenie gruntów spod produkcji może przynieść rolnikowi większy zysk, niż ten uzyskany z dotychczasowej uprawy, i to w taki sposób, by można było mówić o „stanie konieczności”. Właśnie z tego powodu, w wymiarze prawnym, rolnik nie jest „zobligowany” przez okoliczności (jak ma to miejsce np. w sytuacji korzystania z publicznych środków transportu) do przystąpienia do umowy, mogąc przecież kontynuować swoją produkcję bez zwiększania kosztów. Jeśli zaś chodzi o argument dotyczący generalnego charakteru i niezmiennej treści kontraktu, to należy zauważyć, że rolnik także po jego podpisaniu może samodzielnie i autonomicznie zdecydować o sposobie prowadzenia swojej działalności.

Celem niniejszego artykułu nie jest analiza charakterystycznych cech umowy *set-aside'u* (stron, przedmiotu, treści itd.) ani też aspektów zwią-

¹⁷ Zob. wyrok kasacyjny nr 4673 z 18 października 1978 r., opublikowany w „*Foro Italiano, Massimario*” 1977, s. 862.

¹⁸ Tak H. Martinez Henz. op. cit., s. 39.

zanych z jej obrotem. Warto tu jedynie podkreślić istotny udział tej umowy w procesie wyodrębnienia się i rozprzestrzenienia zjawiska kontraktualizacji programowanej w rolnictwie.

Nie można jednak identyfikować *tout court* umowy wyłączenia gruntów spod produkcji (zbóż) z samą kontraktualizacją programowaną bądź „programacją negocjowaną”, rozumianą – jak powiedziano – jako „regulacja uzgodniona przez podmioty publiczne bądź kompetentny podmiot publiczny oraz stronę lub strony publiczne bądź prywatne dla wykonania różnych działań, których wspólnym celem jest rozwój, i które wymagają kompleksowej oceny poszczególnych kompetencji”. W kontrakcie tym brakuje bowiem elementu uzgodnionej regulacji, która głównie charakteryzuje różne formy prawne związane z kontraktualizacją programowaną.

3. Liczne problemy interpretacyjne rodzi kwestia stosunku zachodzącego między kontraktualizacją programowaną a kontraktem rolnym.

Dyscyplina kontraktu rolnego już od dawna była przedmiotem interwencji publicznej¹⁹. Interwencja ta zmierzała do uregulowania pewnych procesów i załagodzenia konfliktów²⁰. Na poparcie tego stwierdzenia można przytoczyć fakt notorycznego poruszania przez ustawodawcę w przepisach prawnych aspektu trwałości kontraktów rolnych, który stanowi – zdaniem doktryny – „najbardziej wyraźne potwierdzenie polityczno-prawnego celu ustawodawcy rozwiązywania konfliktów społecznych i ekonomicznych, które miały miejsce na wsiach”²¹. Innym przykładem interwencji publicznej w zakresie kontraktów rolnych jest możliwość całkowitego zastąpienia regulacji danego stosunku prawnego nową regulacją typu kontraktowego, która zastrzega dla zainteresowanych podmiotów obszar „prawa prywatnego”, jako prawa wciąż jeszcze zdolnego do regulowania przeciwnych interesów²².

W obliczu historycznie udowodnionej sytuacji konfliktowej pomiędzy właścicielami a chłopami pracującymi na ziemi, w doktrynie podkreślano, że „historyczny problem kontraktów rolnych jest problemem stosunków pomiędzy właścicielami a chłopami, ponieważ kontrakty rolne – w ich

¹⁹ Zob. G. Giorgetti, *Contadini e proprietari nell'Italia moderna*, Torino 1974.

²⁰ Por. G. Amato, *Economia, politica e istituzioni*, Bologna 1976, s. 17 i n.

²¹ R. Alessi, *Autonomia privata e rapporti agrari*, Palermo 1979, s. 129.

²² Zob. pogłębioną analizę w tym zakresie L. Francario, *Nuove tecniche di intervento pubblico nell'economia: dalla tipizzazione alla trasformazione dei rapporti agrari*, „Nuovo Diritto Agrario” 1979, s. 425.

historycznym wyrazie – nie reprezentują nic innego, jak tylko prawne formy relacji pomiędzy własnością ziemską a pracą chłopą”²³.

Ten sam autor uważa, że „zapomnienie a przynajmniej niebranie pod uwagę faktu, że reprezentowały one i nadal reprezentują prawne formy relacji pomiędzy własnością ziemską, kapitałem rolnym i pracą chłopą oznacza [...] przede wszystkim uniemożliwienie zrozumienia także nowszych zmian regulacji, zamknięcie się w postawie sterylnej lekceważenia w stosunku do interwencji ustawodawcy, mającej często arbitralny charakter, a także proponowanie abstrakcyjnej konstrukcji instytucji prawnej, niebędącej w stanie objąć jej złożoności [...]”²⁴. Dodaje on poza tym, że każda inna definicja kontraktu rolnego przeszkadza w zrozumieniu długiej i zawiłej kwestii kontraktów rolnych. Co więcej, właśnie dlatego, że kontrakty rolne stanowią prawne formy relacji pomiędzy własnością ziemską a pracą chłopą, „podstawa [samego kontraktu rolnego – F.A.] tkwi w pracy chłopskiej [...] (i z tego powodu kontrakt rolny jest umową, na podstawie której właściciel korzysta z tej pracy) oraz w przyznaniu prawa korzystania z ziemi w celu zapewnienia produkcji na gruncie [...]”²⁵.

Obecnie jednak wydaje się, że teza ta, u której podstaw tkwi założenie o charakterze „historycznym”, nie odpowiada potrzebom interpretacyjnym zjawiska kontraktowego w jego aktualnym kształcie. Już sam art. 45 ustawy nr 203/1982, przewidujący możliwość zawierania porozumień przy odstępstwie od przepisów umowy dzierżawy (*accordi di deroga*), wprowadzonych przez tę samą ustawę, pokazuje (także według oceny cytowanej wyżej doktryny), że „obecnie prawdziwy konflikt interesów [...] nie jest już reprezentowany przez tradycyjny konflikt społeczny pomiędzy własnością ziemską a pracą, własnością ziemską a przedsiębiorstwem”²⁶. Poza tym kontraktualizacja programowana w rolnictwie uwiadczenia, i to w jeszcze bardziej ogólny sposób, że głównym problemem na wsi jest nie tyle wyżej wspomniany konflikt, co uczestnictwo w proce-

²³ C. A. Graziani, *La riforma di contratti agrari dal codice civile del '42 alla legge dell'82: spinte sociali ed evoluzione normativa*, „Nuovo Diritto Agrario” 1982, s. 628.

²⁴ C. A. Graziani, *La vicenda...*, s. 79.

²⁵ C. A. Graziani, *La riforma dei contratti agrari...*, s. 629.

²⁶ C. A. Graziani, *Accordi in deroga e natura dei contratti agrari. Art. 45 legge 3 maggio 1982, n. 203*, w: *Atti del convegno, Firenze 22-24 novembre 1990*, Milano 1992, s. 47. W przedmiocie krytyki konstrukcji teoretycznej opracowanej przez Grazianiego, zob. M. Goldoni, *La nozione di contratto agrario. Individuazione dei tipi e trattamento dell'atipico*, Pisa 1988, s. 159.

sach produkcyjnych wspólnie ustanowionych przez podmioty o różnej naturze i usytuowaniu. Podstawa kontraktualizacji programowanej w rolnictwie nie pokrywa się zatem z podstawą kontraktu rolnego, ani tym bardziej jej nie potwierdza.

Można by więc rozważyć, czy zgodność pomiędzy podstawą kontraktualizacji programowanej w rolnictwie a podstawą kontraktu rolnego mogłaby być odnaleziona w innych opracowanych przez doktrynę prawa rolnego definicjach podstawy kontraktu rolnego.

Wspólnym założeniem tych różnych definicji jest fakt przyjęcia przedsiębiorstwa rolnego jako celu lub ekonomiczno-społecznej funkcji kontraktu rolnego. Wyrażenia takie, jak „kontrakt dla przedsiębiorstwa rolnego”²⁷, „kontrakt dla prowadzenia przedsiębiorstwa rolnego”²⁸, kontrakt mający „instrumentalną funkcję w stosunku do przedsiębiorstwa rolnego”²⁹, „kontrakty, których przyczyna dotyczy życia przedsiębiorstwa”³⁰, „funkcjonalne powiązanie [...] pomiędzy przedsiębiorstwem a umową”³¹, wskazują na to, że „przedsiębiorstwo rolne jest zawsze obecne w kontrakcie jako element kwalifikujący jego funkcję społeczno-gospodarczą w tym znaczeniu, że rolnicza działalność gospodarcza stanowi podstawę umowy i to w sposób, który charakteryzuje jego rodzaj”³².

Odpowiednio do tego nastąpiło przejście od podstawowego i tradycyjnego podziału na kontrakty rolne wymiany (*contratti agrari di scambio*) i zrzeczające kontrakty rolne (*contratti agrari associativi*) do podziału na kontrakty konstytuujące porządek przedsiębiorstwa rolnego (*contratti costitutivi dell'ordinamento di una impresa agraria*) i kontrakty przygotowujące przedsiębiorstwo rolne (*contratti preparatori di impresa agricola*)³³. Podział ten jest ogólnie przyjmowany³⁴, choć z uwagami krytycznymi³⁵.

²⁷ G. Bolla, C. Frassoldati, hasło *Contratto agrario*, w: *Novissimo digesto italiano*, t. IV, Torino 1959, s. 561.

²⁸ E. Bassanelli, *Struttura e funzioni del contratto agrario*, w: *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, Milano 1954, s. 1 i n.

²⁹ G. Carrara, *I contratti agrari*, Torino 1954, s. 1 i n.

³⁰ N. Irti, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, „Rivista di Diritto Agrario” 1961, z. 1, s. 681.

³¹ A. Carrozza, *Contratto e impresa nel diritto agrario italiano*, „Rivista di Diritto Agrario” 1975, z. 1, s. 531.

³² G. Galloni, *Nozioni e classificazione dei contratti agrari*, w: *Diritto agrario italiano*, red. N. Irti, Torino 1978, s. 203.

³³ Zob. więcej G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli 1984, s. 311 i n.

Przeciw definiowaniu kontraktu rolnego jako kontraktu dla przedsiębiorstwa podniesiono w doktrynie argument, że identyfikowanie rolnictwa z działalnością gospodarczą prowadzi do wykluczenia pozostałej części rolnictwa, która nie może być sprowadzona do działalności gospodarczej, a która polega na wykonywaniu prawa własności³⁶. Taki zarzut potwierdza się tym bardziej, im bardziej Wspólna Polityka Rolna ewoluje w kierunku nowych paradygmatów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, terytorium lokalnym, ochroną środowiska, ochroną wartości społeczno-kulturalnych świata rolnego, które wprawdzie potrzebują rolniczej działalności gospodarczej, ale wymagają także obecności rolników³⁷, niezależnie od tego, czy prowadzą oni tę działalność, czy też nie.

Nawet jeśli nie uwzględniać przytoczonych argumentów, to i tak zakwalifikowanie np. paktu terytorialnego (jednego z instrumentów kontraktualizacji programowanej) do kategorii kontraktów przedsiębiorstwa rolnego³⁸ byłoby raczej trudne. Jest to bowiem porozumienie pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi, zawarte w celu określenia działań skierowanych na promowanie rozwoju lokalnego i z tego względu nie może być uważane za spełniające przesłanki kontraktów przygotowujących (*contratti preparatori*), kontraktów wykonawczych (*contratti di esercizio*) bądź kontraktów koordynacji (*contratti di coordinamento*) przedsiębiorstwa rolnego.

Jeśli chodzi o pierwszy przypadek, to nie ma wątpliwości, że porozumienie to nie jest skierowane na przygotowanie przedsiębiorstwu rol-

³⁴ Zob. E. Casadei, *I contratti agrari*, w: *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, red. L. Costato, E. Casadei, G. Sgarbanti, Padova 1996, s. 205 i n.

³⁵ Zob. M. Goldoni, *La nozione di contratto agrario...*, s. 159 i n., przy próbie wyodrębnienia kategorii (i autonomii) „kontraktu rolnego”.

³⁶ Tak C. A. Graziani, *La riforma...*, s. 628.

³⁷ Nie przypadkiem równocześnie z ewolucją Wspólnej Polityki Rolnej miał miejsce rozwój różnorodnych kategorii małych rolników-najemników, typowych dla społeczno-ekonomicznej rzeczywistości okresu powojennego. Rozwój ten miał miejsce w ramach przedstawicielstwa związków zawodowych i przejawiał się w utworzeniu organizacji działającej pod nazwą „*Associazione lavoratori produttori agricoli*” (Alpa), będącą filią federacji pracowników sektora rolno-spożywczego (Flai-Cgil); zob. na ten temat G. Bolaffi, A. Verotti, *Agricoltura e classi sociali in Italia 1948-1970*, Bari 1973, s. 187. O ile nastawienie produkcyjne Wspólnej Polityki Rolnej lat siedemdziesiątych mogło prowadzić do wyeliminowania wspomnianych kategorii, to – paradoksalnie – stają się one coraz częściej przedmiotem zainteresowania nowej Wspólnej Polityki Rolnej.

³⁸ Kontrakty kwalifikowane są jako kontrakty przedsiębiorstwa rolnego poprzez fakt, że są funkcjonalne wobec przedsiębiorstwa rolnego już powstałego bądź mającego być ukonstytuowanym; tak G. Galloni, *Lezioni sul diritto...*, s. 5.

nemu, które jeszcze nie zaczęło swojej działalności, czynników koniecznych do produkcji. Takie porozumienie odnosi się do realizacji interwencji mającej na celu promowanie rozwoju lokalnego, a zatem zakłada wcześniejsze istnienie przedsiębiorstwa. Z tego samego powodu pakt terytorialny nie może być definiowany jako kontrakt wykonawczy. Motywem jego zawarcia nie jest bowiem – jak w przypadku kontraktu wykonawczego – zwiększenie wydajności produkcyjnej przedsiębiorstwa. Nie można także zakwalifikować paktu terytorialnego jako kontraktu koordynacji, który jest rodzajem kontraktu wykonawczego rozciągniętego na kilka przedsiębiorstw.

Należy zauważyć, że w zakresie kontraktualizacji programowanej w rolnictwie, a w szczególności w zakresie paktu terytorialnego, na plan pierwszy wybija się nie aspekt związku przyczynowego przedsiębiorstwo-kontrakt, lecz aspekt związany ze stosunkiem terytorium-kontrakt. W tym przypadku nie przedsiębiorstwo rolne, ale terytorium jest podstawą kontraktu. Pakt terytorialny mógłby więc być kwalifikowany jako kontrakt rolny tylko wtedy, gdyby przyjąć, iż ekonomiczno-społeczną funkcją kontraktu rolnego jest promocja rozwoju terytorium. Teza ta mogłaby być potwierdzona w świetle dyspozycji art. 41, 42 i 44 Konstytucji ze względu na sformułowane tam koncepcje użyteczności społecznej oraz racjonalnego wykorzystania ziemi, jak też dynamiki stosunku własność-przedsiębiorstwo i ograniczenia swobody zawierania umów.

Powyższa interpretacja jest jednak dość trudna do przeprowadzenia ze względu na brak – jak dotąd – szerszego zastosowania kontraktualizacji programowanej w rolnictwie, który nie pozwala na weryfikację założeń teoretycznych. Wymaga natomiast podkreślenia faktu, że w zakresie kontraktualizacji programowanej kontrakt ewoluuje w kierunku funkcji integracji i koordynacji, w którym strony wyrażają różnorodne interesy, ale które mają wspólny punkt w postaci promocji rozwoju lokalnego. Można by zatem powiedzieć, że strony nie stoją „naprzeciw”, ale „obok” siebie.

Jest zbyt wcześnie, by mówić o kryzysie tradycyjnego modelu kontraktu rolnego, zakładając nawet, że ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej i zachodzące procesy ekonomiczno-produkcyjne doprowadzą do jego osłabienia. Na to zjawisko kontraktualizacja programowana wywrze jednak najprawdopodobniej determinujący wpływ.

FROM AN AGRICULTURAL CONTRACT TO PROGRAMME CONTRACTUALISATION

S u m m a r y

The paper focuses on the phenomenon of programme contractualisation, i.e. the occurrence of an institution in the Italian legal-economic order, by virtue of which certain activities directed towards local development, as well as those aimed at the expansion of rural areas, are jointly decided upon and realised by public and private subjects. Both, the origins and the evolution of this phenomenon, have been presented.

The legal solutions that have formed the grounds for the Community's programme contractualisation and its legitimisation have been analysed in more detail. In particular, the institution of setting -aside certain areas from the scope of arable land under cultivation has been researched. As it further transpires, and may be seen in the course of legal comparative studies, that institution is of a contract nature, and is concluded by and between organs of public administration and individual farmers.

The relations between programme contractualisation and an agricultural contract have also been analysed. Numerous theories regarding the agricultural contract developed in the Italian doctrine have been presented, and their relations with the grounds of programme contractualisation discussed. The latter is seen as being rooted in the expansion and development of a given area. Finally, a possible impact of programme contractualisation on agricultural contracts is emphasised.