
I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Przyszłość prawa rolnego

1. Rozważania o przyszłości każdej szczegółowej nauki prawa mogą być odnoszone do dziedziny ustawodawstwa, gałęzi prawa, dyscypliny nauki oraz przedmiotu nauczania. Stwierdzenie to dotyczy również prawa rolnego. Niewątpliwie najważniejsza jest przyszłość tego prawa jako dziedziny ustawodawstwa. Bez jej rozwoju bezprzedmiotowe stałoby się rozpatrywanie dalszych kwestii.

W literaturze problematyka przyszłości prawa rolnego została już dawno zauważona, stała się też przedmiotem odrębnych opracowań¹. Obecnie towarzyszy ona wielu rozważaniom dotyczącym oceny obowiązujących regulacji prawnych, odnotowującym między innymi ograniczanie unormowań w niektórych działach rolnictwa, a narastanie w innych. Na tym tle zauważa się różne paradoksy rozwojowe polegające na tym, że regulacja prawnorolna rozbudowuje się i rozszerza, mimo że zmniejsza się liczba ludności rolniczej, spada liczba gospodarstw rolnych i maleje udział rol-

¹ Zob. np. E. Capizzano, *Il futuro del diritto agrario e i diritti dell'uomo*, w: *Las grandes tendencias del derecho agrario moderno (características entre tradición y modernidad)*, Editorial Guayacán Centroamerica S.A. 1994, s. 463 i n.; A. G. Bidart, *Futuro del derecho agrario?*, w: *ibidem*, s. 475 i n.; N. D. Hamilton, *The future of agricultural law: six philosophical issues shaping agriculture*, w: *ibidem*, s. 335 i n.; A. Sánchez Hernández, *R. derecho agrario en España: perspectiva histórica e prospectiva*, *Derecho Agrario y Alimentario* 2000, nr 37; R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht. Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Springer Wien-NewYork 2005, zwłaszcza s. 469 i n.; tenże, *Handbuch des Agrarrecht*, Springer Wien-NewYork 2005, zwłaszcza s. 14 i n.

nictwa w PKB, choć produktywność tego działu rośnie². Szczegółowe spostrzeżenia co do kierunków rozwoju regulacji rolnej znalazły wyraz w sformułowaniach: „od prawa rolnego do prawa rolno-żywnościowego i żywnościowego”³, „...do prawa rolno-środowiskowego i rolno-przemysłowego”⁴, „...do prawa rozwoju obszarów wiejskich”⁵.

W polskiej doktrynie problematyka przyszłości prawa rolnego została już zasygnalizowana w podsumowaniu rozważań dotyczących ogólnych problemów tej dziedziny prawa⁶. Jest ona obecna także w ustaleniach na temat kształtowania się ustawodawstwa rolnego⁷ oraz sprzeczności rozwojowych prawa rolnego⁸. Trudno jednakże nie zauważyć, że dla jej podejmowania w polskiej nauce brakuje inspiracji legislacyjnych, które z taką mocą wystąpiły zwłaszcza w agrarystyce włoskiej w związku ze zmianami ustawodawstwa rolnego od 2001 r. Bez wątpienia problematyka przyszłości prawa rolnego zasługuje na odrębne i pogłębione opracowanie. Jest ona doniosła nie tylko z praktycznego, ale również z teoretycznego punktu widzenia.

Pytanie o przyszłość prawa rolnego nasuwa się samo, gdy zwróci się uwagę na ograniczanie zakresu regulacji prawnorolnych, na wycofywanie się ustawodawcy ze specjalnych czy szczególnych regulacji w dziedzinie rolnictwa. Tak było w Polsce bezpośrednio po zmianach ustrojowych z 1989 r., ale wówczas twierdzeniu o kryzysie tej dziedziny towarzyszyło

² Por. R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums?* (1), „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 158; por. też J. Hudault, *Droit rural. Droit de l'exploitation agricole*, Paris 1988, s. 1. Natomiast M. Cardwell zauważa paradoks polegający na specjalnym statusie rolnictwa, choć jego rola w gospodarce uległa znacznemu pomniejszeniu, zob. M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 13.

³ Zob. A. Ballarin Marcial, *Dal diritto agrario al diritto agro-alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, z. 2, s. 204 i n.; L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, w: *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del convegno „Gian Gastone Bolla”, Firenze 9-10 novembre 2001, Milano 2003, s. 324 i n.; idem, *Du droit rural au droit agroalimentaire et au droit alimentaire*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 3, s. 317 i n.

⁴ J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 249 i n.; tenże, *Du droit agraire au droit agro-industriel*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 367, s. 11 i n.

⁵ Zob. zwłaszcza R. Norer, *Skizzen...*, s. 157 i n.

⁶ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 247 i n.

⁷ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, A. Niewiadomski, *Ustawodawstwo prawno rolne – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, w: *Nauka i nauczanie prawa. Tradycja i przyszłość*, red. H. Izdebski, Warszawa 2009, zwłaszcza s. 274 i n.

⁸ R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 13 i n.

jeszcze silniejsze przekonanie o „wielkim zwrocie”⁹, który miał nastąpić w przyszłości. Zmiana zakresu regulacji prawnorolnych, w tym ograniczanie regulacji szczególnych, nie ma jednak charakteru epizodycznego, nie wiąże się jedynie ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego. Jest to pewien proces stanowiący trwałą cechę rozwoju prawa rolnego, charakteryzujący współcześnie tę dziedzinę także w innych systemach prawnych¹⁰.

Okazuje się więc, że sformułowane wyżej pytanie jest wciąż aktualne, a jego uzasadnieniem nie są jedynie zmiany o charakterze ustrojowym, ale dostosowywanie regulacji do wymogów zmieniającej się rzeczywistości, nowe pojmowanie rolnictwa i jego roli, odchodzenie od traktowania tego działu gospodarki w izolacji i wiązanie jego rozwoju z innymi sektorami, stopniowa liberalizacja rynków rolnych itd¹¹.

Problematyka przyszłości prawa rolnego jest niewątpliwie swoista dla tej dziedziny prawa, skoro zjawisku ograniczania regulacji w jakiejś sferze rolnictwa towarzyszy jej rozbudowa w innych sferach, choćby tylko z rolnictwem powiązanych. Dlatego pisze się o wspomnianych kierunkach ewolucji prawa rolnego, ale też o rozszerzaniu się materialnych regulacji dotyczących rolnictwa, jego wzrastającej złożoności¹², internacjonalizacji, europeizacji i ekologizacji¹³, a także o ekspansji, publicyzacji i instytucjonalizacji¹⁴. Na tym tle okazuje się, że sformułowany przed ponad czterdziestu laty zasadniczy problem „czym jest prawo rolne”¹⁵ jest i dziś aktualny. Nie trzeba w tym miejscu bliżej dowodzić znaczenia rozstrzygnięć w tym zakresie dla przyszłości prawa rolnego, jego przedmiotu i relacji z innymi dziedzinami prawa.

Celem niniejszych rozważań jest określenie przyszłości prawa rolnego jako dziedziny legislacji. Chodzi w szczególności o udzielenie odpowiedzi na pytanie o kierunki kształtowania się jego przedmiotu oraz o rozstrzygnięcie związanych z rozwojem regulacji prawnorolnych podstawowych kwestii dotyczących doktrynalnego ujęcia tej dziedziny prawa z punktu

⁹ Zob. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991, s. 125 i n.

¹⁰ Dla przykładu, jak podaje R. Norer (*Skizzen...*, s. 157) na obszarze wirtemberskiej części Badenii i Wirtembergii nastąpiła likwidacja szczególnych unormowań prawa spadkowego.

¹¹ Por. R. Norer, *Skizzen...*, s. 160.

¹² Por. A. Luna Serrano, *El sentido de evolución del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2002, z. 4, s. 786.

¹³ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht...*, s. 250 i n.

¹⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 127.

¹⁵ Tak K. Kroeschell, *Was ist Agrarrecht?*, „Recht der Landwirtschaft” 1965, nr 17, s. 277; zob. też R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 174 i n.

widzenia jej dalszych losów. Natomiast jurydyczne rozważania warto poprzedzić prześledzeniem – na tle zmian legislacji dotyczącej rolnictwa – ewolucji motywów uzasadniających ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne. Właśnie one determinują, a także legitymizują działania ochronne i wspierające rozwój tego działu gospodarki, przesądzając o trwałości rozwoju prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa.

2. Określenie przyszłości prawa rolnego, gdyby miało ono przewidywać kształt konkretnych regulacji czy instytucji prawnych, wymaga szerokiej analizy, a i tak obciążone jest dużym ryzykiem niepewności. Dlatego niniejsze opracowanie stanowi jedynie próbę syntezy, wskazania kierunków rozwoju i ich konsekwencji w doktrynalnym ujmowaniu tej dziedziny prawa. By ograniczyć charakterystyczne dla takiej syntezy ryzyko zbyt nich uproszczeń, warto sformułować przynajmniej dwa założenia wyjściowe.

Pierwsze założenie dotyczy charakterystyki rozwoju legislacji dotyczącej rolnictwa. Nie można tu poprzestać jedynie na rozstrzygnięciu, czy ta dziedzina gospodarowania nadal będzie przedmiotem zainteresowania ustawodawcy. Nawet pozytywna odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie przesądza jeszcze o możliwości wydzielenia regulacji odnoszących się do gospodarki rolnej w postaci odrębnej gałęzi prawa. Trudno byłoby uzasadnić ową odrębność, gdyby te uregulowania miały charakter „powszechny”. Jeśli zatem podejmuje się problematykę określoną w tytule, to zakłada się, że będzie narastać legislacja dotycząca rolnictwa, którą – z uwagi na jej cechy – da się wydzielić właśnie jako prawo rolne, a przy tym taki zabieg nadal będzie możliwy i uzasadniony.

Zakłada się więc, że i przyszła regulacja rolnictwa będzie miała charakter partykularny, że w ramach różnych sprzeczności rozwojowych dominować będą te kierunki zmian, które decydują o rozwoju omawianej tu dziedziny prawa. Wyraża je agraryzacja regulacji prawnych, polegająca na wprowadzaniu uzasadnionych różnymi względami rozwiązań przede wszystkim specjalnych, rzadziej – szczególnych¹⁶. Stwierdzenie to znajduje uzasadnienie w dotychczasowym rozwoju legislacji rolnej. Regulacje prawne dotyczyły i nadal dotyczą różnych ujęć czy aspektów rolnictwa, z tym jednak zastrzeżeniem, że mimo takiego podejścia przedmiotem oddziaływania był i jest ten dział gospodarki jako całość.

W konsekwencji ewolucji legislacji następowały zmiany w samym pojmowaniu prawa rolnego, które z biegiem czasu znacznie odbiegły od

¹⁶ Zob. bliżej R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe...*, s. 16 i n.

swych „agrarnych korzeni”, a z uwagi na rozszerzanie się przedmiotu regulacji trzeba było określić jego nowe granice. Właśnie świadomości „historyczności” tej dziedziny prawa, motywów jej wyodrębnienia oraz funkcji, jaką ona spełniała i nadal spełnia, przypisuje się istotną rolę w zachowaniu jej tożsamości¹⁷. Dlatego, mimo różnych zwrotów i sprzeczności rozwojowych, nadal można mówić nie tylko o prawie rolnym, dostrzegając jego ciągłość pomimo przeobrażeń ustawodawstwa, ale i o rozwoju tej dziedziny prawa w przyszłości. Nie oznacza to, co oczywiste, niezmienności jej przedmiotu, a wręcz przeciwnie – uwzględniając dotychczasową ewolucję, zakłada się dalsze zmiany.

Drugie założenie dotyczy sposobu ujmowania prawa rolnego jako gałęzi prawa. Już zaznaczona mobilność granic i zmiany przedmiotu wskazują, jak istotna dla zachowania wspomnianej tożsamości jest koncepcja jej wyodrębnienia. Wszakże regulacje prawnorolne są niezmiernie zróżnicowane. Obejmują one – patrząc z punktu widzenia źródeł – międzynarodowe prawo rolnictwa, wspólnotowe prawo rolne oraz prawo rolne krajowe. Różna jest dynamika zmian wspomnianych regulacji, jak też stopień nawiązywania do tradycji. Z kolei, patrząc od strony przedmiotu, regulacje te dotyczą różnych dziedzin rolnictwa czy też z rolnictwem tylko powiązanych. Wystarczy, tytułem przykładu, wymienić unormowania dotyczące struktur produkcyjnych, rynków rolnych, obszarów wiejskich, ochrony środowiska w rolnictwie czy problematyki bezpieczeństwa i jakości żywności.

Z teoretycznego punktu widzenia możliwe są dwa podejścia do ujmowania tej jakże rozproszonej oraz rozbudowanej regulacji: jedno – zmierzające do konsolidacji, drugie – do rozbicia, do „rozcłonkowania” jej między nowe dziedziny. W niniejszych rozważaniach przyjmuje się założenie, że ujmowanie regulacji prawnorolnych powinno dawać wyraz dążeniu do konsolidacji (w warunkach zachowania tożsamości prawa rolnego), mimo znacznie rozszerzonego przedmiotu, nowych granic, zmiany relacji z innymi gałęziami itd. Wymaga to przynajmniej weryfikacji dotychczasowych, a może nawet wskazania nowych podstaw rozwoju prawa rolnego¹⁸. Jednocześnie uwzględnić należy sformułowaną w litera-

¹⁷ Por. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 3 i n.

¹⁸ O dążeniu do konsolidacji, chociażby trzeba było odnowić podstawy prawa rolnego, pisze A. Massart, *Sintesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 189.

turze przestrożę, by z rozważą podchodzić do rozszerzania granic tego prawa, gdyż ono właśnie grozi jego rozpadem i rozdrobnieniem¹⁹.

Powyższe założenie determinuje też wybór koncepcji wyodrębnienia prawa rolnego. Chodzi tu o taką koncepcję, która najlepiej – także w przyszłości – służyłaby zachowaniu jego tożsamości, a która jednocześnie obejmowałaby odpowiednio szeroki, obecny i przyszły, zakres stosunków społecznych w sferze rolnictwa, czy tylko z rolnictwem powiązanych. Musi ona mieć „siłę przyciągania”, jednoczenia regulacji prawnych dotyczących owych stosunków. Oczywiście jest, że nie można jej sprowadzić tylko do samego etapu wytwarzania produktów rolnych, skoro obecne prawo rolne już dawno wyszło poza tak określony przedmiot regulacji. Równocześnie nie może ona tego etapu pomijać, skoro przesądza on o wyżywieniu ludności i bez niego nie byłoby dalszych etapów prowadzących do zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa²⁰. Co ważniejsze, właściwy dla produkcji rolnej cykl rolno-biologiczny (*agrarietà*) zaliczany jest do wyznaczników tożsamości prawa rolnego²¹.

3. Skoro ujmuje się prawo rolne w pewnej perspektywie czasowej, to tak samo należy spojrzeć na motywy uzasadniające ingerencję państwa w stosunki rolne, a w konsekwencji – na proces kształtowania się partykularnej regulacji rolnictwa. Motywy te nie są niezmiennie. Można by powiedzieć, wyprzedzając nieco dalsze ustalenia, że były one coraz bardziej rozbudowywane, a pojawianiu się nowych raczej nie towarzyszyła redukcja dotychczasowych. Następowало przesuwanie się akcentów z uwagi na nowe uwarunkowania funkcjonowania rolnictwa, przez co stawały się one coraz bardziej złożone, aczkolwiek zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności pozostawało istotnym, choć nie zawsze wyraźnie formułowanym i uświadamianym uzasadnieniem dla specjalnych czy szczególnych regulacji tego działu gospodarki.

Wskazując uzasadnienie dla takiej regulacji wypada nawiązać do rozważań dotyczących czynników rozwoju prawa rolnego, zawierają one bowiem próbę odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dlaczego swoiste dla rolnictwa cechy, różniące gospodarke rolną od przemysłu, handlu czy usług,

¹⁹ Taką przestrożę formułuje, na tle regulacji środowiskowych oraz żywnościowych, L. Costato, *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 15 i n.

²⁰ Jak pisze L. Costato (*Du droit rural...*, s. 326), to właśnie etap wytwarzania decyduje o wyżywieniu ludności.

²¹ A. Jannarelli, *op.cit.* s. 3 i n.

są uwzględniane przez ustawodawcę? Punktem wyjścia jest znane rozróżnienie przez A. Carrozzę czynników wpływających na swoistość („specyfikację”) porządku prawnego rolnictwa, tj. czynnika technicznego oraz czynnika politycznego (*fatto tecnico* i *fatto politico*). Ten pierwszy, raczej statyczny, nie ma mocy sprawczej, rzutuje na cechy tych regulacji, o ile „działa” czynnik polityczny, dzięki któremu osobliwości rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w regulacjach prawnych²².

Oczywiste jest, jeśli już wyodrębnia się prawo rolne, że cechy rolnictwa znajdują odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Warto natomiast odnotować, jak z upływem lat, wraz z rozwojem i zwiększaniem powiązań tego działu gospodarki z innymi działami, wartość „normatywną” zyskiwały inne jego właściwości, a w konsekwencji – jak prawo rolne wyróżniało się kolejnymi cechami na coraz to nowych płaszczyznach. Inaczej bowiem rysowały się istotne właściwości rolnictwa w okresie, w którym ciężar gospodarowania spoczywał przede wszystkim na organizacji produkcji rolnej, a inaczej – w późniejszym czasie komercjalizacji rolnictwa.

Dla tego pierwszego okresu (poczynając od zarania prawa rolnego) najbardziej charakterystycznym wyróżnikiem rolnictwa była natura (właściwość) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej (w tym zwłaszcza ziemi), odrębności samego procesu wytwarzania, forma prowadzenia produkcji rolnej oraz charakter podmiotu, który tę produkcję prowadził. Wprawdzie i dzisiaj, w okresie komercjalizacji produkcji rolnej, te cechy również wyróżniają omawiany dział gospodarki, ale także w tym zakresie wystąpiły zmiany. Dla przykładu, pojawiły się nowe dobra o istotnym znaczeniu dla rolniczego wytwarzania (jak embriony, geny czy organizmy genetycznie zmodyfikowane), które zwiększyły możliwości produkcyjne, ale przyniosły również nowe zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi i zwierząt.

Natomiast w okresie komercjalizacji produkcji rolnej zyskały „wartość normatywną” przede wszystkim te cechy rolnictwa, które wiążą się z właściwościami produktów rolnych, z samą działalnością rolniczą (której tylko jednym, choć niezbędnym elementem jest wytwarzanie), ze swoistością rynku rolnego oraz powiązaniem rolnictwa z innymi dziedzinami gospodarki. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych cech, jako przykład można podać wyodrębnienie się agrobiznesu jako subsystemu gospodarki narodowej obejmującego „łańcuch żywnościowy”, w ramach którego maleje udział rolnictwa, a rośnie udział początkowo sektora wy-

²² Zob. omówienie i rozwinięcie koncepcji A. Carrozzę w pracy: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 26 i n. oraz s. 42 i n.

tworzącego środki produkcji oraz usługi, a następnie – przetwórstwa rolno-spożywczego²³.

Przesuwanie się akcentów w prawnej regulacji rolnictwa, wyżej tylko naszkicowane, jest w jakiejś mierze efektem przeobrażeń tego sektora i całej gospodarki, a przede wszystkim – konsekwencją oddziaływania czynników wpływających na rozwój prawa rolnego, mieszczących się w zakresie wspomnianego *fatto politico* (zwłaszcza czynnika politycznego, ustrojowego i międzynarodowego). U podstaw tego oddziaływania leży potrzeba realizacji określonych celów i ochrony uznanych wartości. Znajdują one wyraz w mniej lub bardziej rozbudowanych koncepcjach ideologicznych, politycznych czy ustrojowych, a z praktycznego punktu widzenia – w polityce gospodarczej (tu: w programach polityki rolnej).

Zaspokajanie potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa w sposób zasadniczy zdeterminowało rozwój regulacji prawnorolnych, aczkolwiek metody i instrumenty realizacji tego celu na przestrzeni lat były bardzo zróżnicowane z uwagi na zmiany w poziomie rozwoju rolnictwa i innych sektorów, w warunkach braków żywności, a później nadwyżek produkcyjnych, w warunkach samowystarczalności żywnościowej i – tak jak obecnie – otwarcia na rynek zewnętrzny itd. To ono w gruncie rzeczy przesądziło o tym, że rolnictwo, jako dział wytwarzania oparty na wykorzystaniu siły organizmów żywych, było w polityce gospodarczej traktowane inaczej niż pozostałe działy gospodarki; stosowano odstępstwa od ogólnych reguł na korzyść tego sektora.

Już we wczesnych stadiach rozwoju kapitalizmu, zwłaszcza ze względu na wspomniany sposób wytwarzania oraz jego formę, uwidoczniły się słabości rolnictwa względem przemysłu i handlu, a do wspomnianej cechy na kolejnych etapach rozwoju dochodziły nowe (np. obok ryzyka biologicznego i przyrodniczego także ryzyko rynkowe czy cenowe). Nic więc dziwnego, że zasadniczym motywem wspomnianych odrębności w traktowaniu rolnictwa stała się potrzeba jego ochrony, choć zarówno szczegółowy jej przedmiot, jak i uzasadnienie były zmienne. W konsekwencji podzielić należy pogląd, że prawo rolne od swego zarania, czyli już jako prawo skoncentrowane na problematyce gruntowej, miało charakter ochronny²⁴.

²³ Zob. Bliżej W. Poczta, A. Mrówczyńska-Kamińska, *Agrobiznes w Polsce jako subsystem gospodarki narodowej*, Poznań 2004, s. 9 i n., 30 i n.

²⁴ Por. na tle doświadczeń włoskich i francuskich: L. Costato, *Diritto agrario e normativa di protezione*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2002, nr 10, s. 544; J. Hurdault, *L’evolution...*, s. 248.

W okresie, w którym ciężar gospodarowania w tym dziale gospodarki spoczywał przede wszystkim na organizacji produkcji, obiektem szczególnej ochrony stała się zarówno sama działalność wytwórcza, jak i ci, którzy uprawiali ziemię (producenci rolni)²⁵. Oni bowiem, w warunkach słabego wyposażenia rolnictwa, decydowali o efektach, a należyte zagospodarowanie i wykorzystywanie ziemi stanowiło przedmiot zainteresowania polityki gospodarczej i troski ustawodawcy. Wyrazem tej ochrony były działania podejmowane w celu ułatwienia wpierv przede wszystkim „dostępu do ziemi” poprzez instytucje prawa publicznego (np. reformę rolną, osadnictwo czy uwłaszczenie) lub prywatnego (np. dzierżawę), a następnie – dostępu do kapitału (np. kredyt na zakup gruntów).

Nasilenie tych działań przypadało na okresy braków żywności, zwłaszcza po pierwszej, a szczególnie po drugiej wojnie światowej. Natomiast osiągnięcie odpowiedniego poziomu zaopatrzenia w żywność skłaniało do zmian w polityce gospodarczej w kierunku zwiększenia efektywności gospodarowania. Względy ochrony rolnictwa, w tym uprawiających ziemię, legły u podstaw wprowadzania specjalnych, a zwłaszcza szczególnych regulacji dotyczących tego sektora. W rezultacie ustawodawca bardziej chronił np. interes podmiotu prowadzącego produkcję rolną, aniżeli interes podmiotu, któremu „tylko” przysługiwał tytuł własności; ten pierwszy, tak jak w Polsce, mógł być uwłaszczony „kosztem” właściciela, należał do kręgu spadkobierców ustawowych gospodarstwa rolnego, a nawet wygrywał w sporze windykacyjnym z właścicielem gruntu itd.²⁶

Okres komercjalizacji rolnictwa spowodował zmianę akcentów w ochronie tego sektora, jeśli chodzi o jej szczegółowy przedmiot i motywy. Przede wszystkim samo rolnictwo w połowie XX w. przeszło gruntowną transformację, zarówno w zakresie sposobów uprawy, mechanizacji czy chemizacji, jak i przechowywania produktów rolnych oraz ich dystrybucji²⁷. Ta transformacja przyniosła wzrost produkcji, a na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych – jak w państwach dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – nawet nadwyżki produkcyjne na podstawowych rynkach rolnych. Głównym punktem odniesienia w oddziaływaniu na ten sektor, jak też oceny jego funkcjonowania, stał się rynek, a od dru-

²⁵ Por. J. Hudault, *L'évolution...*, s. 248.

²⁶ Przykładem tego ostatniego zjawiska było oddalenie przez sądy w latach sześćdziesiątych roszczeń windykacyjnych „formalnych” właścicieli skierowanych przeciwko samoistnym posiadaczom gruntów rolnych; bliżej zob. J. Nadler, *Z problematyki ochrony długoletnich posiadaczy gruntów*, „Nowe Prawo” 1968, nr 1, s. 58 i n.

²⁷ Tak J. Hudault, *L'évolution...*, s. 249; idem, *Du droit rural...*, s. 11.

giej połowy lat dziewięćdziesiątych – w coraz większym stopniu „rynek bez granic”. Nie oznaczało to (i dzisiaj nie oznacza), że rolnictwo zostało poddane swobodnie działającym mechanizmom rynkowym.

Już samo wyliczenie zadań Wspólnej Polityki Rolnej, między innymi zwiększenie efektywności gospodarowania, podniesienie dochodów producentów oraz zaopatrzenie konsumentów w żywność po odpowiednich cenach, wskazywało na specjalny status rolnictwa. Działania ochronne, a jednocześnie wspierające jego rozwój, zmierzające do zapewnienia odpowiednich dochodów rolniczych, w tym także poprzez dostęp do rynku, przybrały formę polityki cenowo-rynkowej, a nieco później także polityki strukturalnej. W okresie nadwyżek produkcyjnych trudno już było uzasadniać szczególne traktowanie rolnictwa względami li tylko ochrony interesów tego sektora, w tym producentów rolnych. Ponadto wzgląd na wyżywienie społeczeństwa jako uzasadnienie ochrony stracił na znaczeniu w sytuacji, gdy produkcja rolna zaczęła być przeznaczana na cele przemysłowe (na dodatki do paliw, do wytwarzania plastiku itd.). Pojawiła się zatem potrzeba poszukiwania nowych motywów legitymizujących szczególne traktowanie rolnictwa.

Takimi motywami uzasadniającymi nie tylko ochronę, ale też wsparcie rozwoju rolnictwa, stała się jego wielofunkcyjność, w tym powiązanie rozwoju tego sektora z rozwojem obszarów wiejskich. Już w negocjacjach prowadzonych w ramach Rundy Urugwajskiej GATT, a także w samym Porozumieniu Rolnym, stanowiącym składnik Traktatu z Marrakeszu, zwracano uwagę na „pozahandlowe aspekty rolnictwa”. W dalszych negocjacjach, prowadzonych już w ramach WTO, owa wielofunkcyjność stała się zasadniczym elementem uzasadniającym wsparcie dla rolnictwa. Już nie tyle względy produkcyjne, co funkcje, jakie spełnia rolnictwo w zakresie ochrony środowiska, krajobrazu wiejskiego, żywotności obszarów wiejskich czy zachowania dziedzictwa kulturowego, uzasadniają szczególne jego traktowanie. To rolnictwo „świadczy usługi” na rzecz całego społeczeństwa i dlatego powinno być odpowiednio wynagradzane²⁸. Takie spojrzenie oznacza już zmianę argumentacji, jeśli chodzi o szczególny status tego sektora w polityce gospodarczej.

Niewątpliwie odwołanie się do pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, w tym do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, uzasadnia i wzmacnia społeczną akceptację dla polityki ochrony i wsparcia rolnic-

²⁸ Zob. np. J. Hudault, *Rapport de synthèse du XVII Congrès Européen de droit rural*, „Rivista di Diritto Agrario” 1995, s. 66; A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, 110 i n.

twa, zakładającej wszakże wydatkowanie pieniędzy publicznych²⁹. Jeśli nawet koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa nie uzyskała jeszcze należącego wyrazu w ustawodawstwie³⁰, to i tak doskonale spełnia swą rolę jako czynnik rozwoju regulacji dotyczących rolnictwa, choć w sferach znacznie odbiegających od tradycyjnego prawa rolnego. Zapewne sama rzeczywistość społeczno-gospodarcza pozwoli rozstrzygnąć, zauważony już w literaturze dylemat, czy wspierać rozwój rolnictwa w warunkach ograniczania produkcji, przy poszanowaniu środowiska i bezpieczeństwa żywności, czy wspierać rolnictwo poprzez rozwój produkcji rolnej, szanując środowisko i bezpieczeństwo żywności³¹. Gdyby skutek jakichś kataklizmów czy klęsk „nieurodzaju” wystąpiły braki żywności, wybór drugiego członu tego dylematu byłby oczywisty.

4. Określenie przyszłości prawa rolnego, w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie o kierunki kształtowania się jego przedmiotu, wymaga spojrzenia wstecz i pokazania, przynajmniej w sposób bardzo syntetyczny, dotychczasowej ewolucji tej dziedziny prawa. Takie podejście badawcze uzasadnia nie tylko stwierdzona już prawidłowość rozwoju prawa rolnego, polegająca raczej na dodawaniu niż redukowaniu regulacji prawnych i rozszerzaniu się jego przedmiotu (ekspansji). Przede wszystkim wspomniana już w ramach założeń wyjściowych świadomość historyczności tej dziedziny prawa ma istotne znaczenie dla zachowania jej tożsamości, mimo różnych zwrotów i sprzeczności rozwojowych.

W okresie, w którym obiektem oddziaływania była przede wszystkim organizacja produkcji, zainteresowanie ustawodawcy spoczywało z początku na problematyce ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji. Dominację regulacji dotyczących gruntu tłumaczy ówczesny niski stan rozwoju rolnictwa i całej gospodarki; ziemia stanowiła środek produkcji o podstawowym znaczeniu ekonomicznym i społecznym, a zatem

²⁹ Podzielić należy także pogląd, że cele realizowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich są bardziej akceptowane społecznie, aniżeli cele sektorowo ujmowanej polityki rolnej, adresowanej wyłącznie do rolników. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich nie budzi takich kontrowersji jakie budzi wspieranie rozwoju samego rolnictwa; zob. R. Norer, *Skizzen...*, s. 159.

³⁰ Odnośnie do ujmowania wielofunkcyjności rolnictwa w prawie wspólnotowym i w prawie francuskim por. opinię L. Bodiguela, *La multifonctionnalité de l'agriculture: un concept d'avenir?*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 365, s. 35 i n.

³¹ Blżej zob. L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 451. Autor opowiada się za wspieraniem kierunku produkcyjnego przy powyższych założeniach, co – jego zdaniem – bardziej odpowiada wzrastającemu popytowi na pierwotne produkty rolne.

– co do genezy – prawo rolne było prawem gruntowym³². Dopiero wzrost znaczenia innych czynników produkcji, jako efekt wprowadzenia postępu technicznego, spowodował, że głównym przedmiotem zainteresowania stała się jednostka produkcyjna – gospodarstwo rolne, aczkolwiek w jego organizacji ziemia nadal zajmowała pozycję centralną. Dla prawa rolnego ta zmiana oznaczała etap modernizacji³³.

Najdalej idące modyfikacje tego prawa wystąpiły w okresie, gdy ciężar regulacji prawnorolnych przesunął się na rynkową działalność rolniczą i jej efekty w postaci produktów rolnych, gdy wystąpiła komercjalizacja rolnictwa, a w ślad za nią – komercjalizacja prawa rolnego. Rynek stał się głównym punktem odniesienia dla przedsięwziętych środków interwencji. Jego unormowanie zostało wprowadzone (podobnie jak w prawie wspólnotowym) bardzo rozbudowane, ale sam rynek nigdy nie stał się wyłącznym przedmiotem regulacji rolnictwa. Jeszcze przez długi czas towarzyszyła jej regulacja w zakresie organizacji produkcji rolnej (organizacji gospodarstw rolnych), będąca wyrazem polityki strukturalnej³⁴, chociaż i ona uległa przekształceniu w prawo rozwoju obszarów wiejskich.

Okazało się, że „proprodukcyjnie” ukierunkowana Wspólna Polityka Rolna nie doprowadziła do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowała wiele niekorzystnych zjawisk w sferze rynku (np. nadwyżki produkcyjne), w zakresie środowiska, bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Z tych względów, a także z uwagi na wspomniane wcześniej uwarunkowania międzynarodowe, nastąpiło przejście od rolnictwa monofunkcyjnego (produkcyjnego) do rolnictwa wielofunkcyjnego, pełniącego już różne funkcje na rzecz społeczeństwa. W efekcie w polityce rolnej Wspólnoty doszło do rozszerzenia przedmiotu regulacji prawnorolnych na kwestie ochrony środowiska w rolnictwie, bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości oraz problematyki rozwoju obszarów wiejskich.

W kwestii ochrony środowiska w rolnictwie należy zauważyć, że jej regulacja w prawie wspólnotowym narastała stopniowo, zmieniał się także

³² Z tego względu mówi się o gruntowych (agrarnych) korzeniach prawa rolnego. Tak J. Hudault, *L'évolution...*, s. 249.

³³ Zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne między historią a przyszłością*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Waleriana Pańko*, Katowice 1993, s. 150 i n.

³⁴ O kształtowaniu się i rozwoju regulacji wspólnotowej w zakresie struktur rolnych zob. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze 1996.

jej przedmiot oraz powiązanie z działalnością rolniczą (wytwórczą)³⁵. Dopiero negatywne skutki środowiskowe intensywnie prowadzonej produkcji rolnej uświadomiły konieczność szerszej regulacji ochronnej. Nastąpiło to jakby dwoma torami: poprzez uzupełnienie Traktatu o przepisy mające na celu ochronę środowiska oraz poprzez akty prawa wtórnego, dotyczące kontekstu rolno-środowiskowego samej działalności rolniczej. Regulacja traktatowa, nakazująca uwzględniać w politykach wspólnotowych aspekt środowiskowy, jest wyrazem ekologizacji tych polityk, w tym także polityki rolnej³⁶. Wyznacza ona ramy dla kształtowania prawa wtórnego, które powinno zmierzać do zapewnienia harmonii i równowagi między aspektem produkcyjnym i środowiskowym rolnictwa.

Szybki rozwój tego prawa w zakresie problematyki rolno-środowiskowej nastąpił na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i łączył się z reformą MacSharry'ego. Wprowadzone wówczas regulacje zostały wprowadzone powiązane z ograniczeniem nadwyżek produkcyjnych w rolnictwie, ale promowały zasady dobrej praktyki rolniczej czy rozwój rolnictwa ekologicznego. W kolejnych latach nastąpiła zmiana podejścia Wspólnoty do regulacji rolno-środowiskowych, gdy zachowanie i ochrona środowiska stały się parametrem oceny działań podejmowanych w rolnictwie. Rozbudowa tej regulacji w sposób istotny wyznaczyła reguły działalności rolniczej. Jednocześnie dla działań prośrodowiskowych – jako odpowiadających interesowi społecznemu – zostało przewidziane odpowiednie wynagrodzenie, a do działań szkodzących środowisku odniesiono znaną formułę „kto zanieczyszcza, ten płaci”³⁷.

Jeśli rozwój regulacji rolno-środowiskowych nastąpił z pewnym opóźnieniem, to przepisy dotyczące problematyki żywnościowej pojawiły się znacznie wcześniej. Można powiedzieć, że towarzyszyły one rozwojowi rynku rolnego, gdy producenci rolni nie wytwarzali już jedynie na swoje potrzeby, a obrót produktami rolnymi wymagał wprowadzenia unormowań np. w zakresie opakowań, wymogów sanitarnych

³⁵ Szerzej o kształtowaniu się regulacji rolno-środowiskowych zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 130 i n. (i podana tam literatura).

³⁶ Zob. W. Winkler, *Agrarrecht – Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?*, „Agrarische Rundschau” 2002, nr 3, s. 17. Autor zauważa też, że nie występuje odpowiadające tej ekologizacji rozwiązanie, jeśli chodzi o „agraryzację” porządku prawnego Wspólnoty.

³⁷ A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio »chi inquina paga«*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 261 i n.; P. Otawski, *Podmiotowy i przedmiotowy zakres odpowiedzialności za szkodę powstałą w środowisku w wyniku prowadzenia działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 59 i n.

czy przechowywania³⁸. Regulacja żywnościowa ma zatem dość długą tradycję³⁹. Impulsem jej szybkiego rozwoju stało się prawo wspólnotowe, zwłaszcza że już same unormowania traktatowe dają wyraz ścisłego związku między rolnictwem a wyżywieniem. Rozbudowa tej regulacji nastąpiła w dwóch kierunkach: w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz jakości produktów rolnych.

W gruncie rzeczy – jak się uważa⁴⁰ – wspólnotowe prawo rolne od samego początku było (choć w formie zarodkowej) prawem żywnościowym powiązaniem z rolnictwem. Kwestia żywnościowa we Wspólnocie przeszła ewolucję od kryzysu ilościowego do kryzysu jakościowego⁴¹. Wprowadzanie regulacji prawnej ukierunkowanej na ochronę zdrowia czy życia konsumentów, z uwagi na pojawiające się nowe zagrożenia (np. dioksyny, choroba BSE), doprowadziło do ukształtowania się podwalin europejskiego ustawodawstwa żywnościowego, na czele ze znanym rozporządzeniem WE nr 178/2002, traktowanym jako ogólne prawo żywnościowe. Poza tym aktem istnieje bardzo rozbudowana legislacja dotycząca różnych aspektów omawianej tu problematyki. Widoczny proces rozrastania się tej materii może uzasadniać wniosek, że przepisy higieniczno-zdrowotne zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy⁴².

Z kolei rozwój legislacji dotyczącej jakości produktów rolnych jest odpowiedzią Wspólnoty na postępującą globalizację. Legislacja ta wyróżnia te z produktów, które charakteryzują się szczególnymi cechami związanymi ze sposobem ich wytworzenia, tradycją czy z określonym terytorium. Dzięki temu mogą one być instrumentem konkurencji i służyć ochronie rynku europejskiego. Rozwój legislacji dotyczącej jakości produktów rolnych przyczynił się do rozwoju we Wspólnocie „rolnego rynku jakości”, zwłaszcza że jakość tych produktów została objęta działaniami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

³⁸ Por rozważania L. Costato, *Dal diritto agrario...*, s. 315 i n. Z kolei L. Francario (*Il diritto alimentare*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, nr 4, s. 512-513) uważa, że prawo żywnościowe jest owocem komercjalizacji rolnictwa.

³⁹ Bliżej o rozwoju regulacji żywnościowej w Polsce zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, wyd. 2, s. 35 i n.

⁴⁰ Tak L. Costato, *Du droit rural...*, s. 318

⁴¹ Zob. L. Francario, *Il diritto...*, s. 512-513. Zdaniem tego autora „bezpieczeństwo żywności jest dziś paradoksem nadwyżek” (s. 513).

⁴² Tak L. Costato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 20.

Właśnie problematyka rozwoju obszarów wiejskich stanowi następny przedmiot działalności prawodawczej Wspólnoty w zakresie rolnictwa, a w konsekwencji – także ustawodawcy krajowego. Wprawdzie odniesienia terytorialne tego prawa występowały już wcześniej, ale w sposób zwarty i całościowy rozwój tej regulacji przypadł na koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁴³. Kolejny podstawowy akt prawny wydany w 2005 r.⁴⁴ zróżnicował politykę rozwoju obszarów wiejskich i jej cele w stosunku do różnych warunków społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów. Ta regulacja świadczyła już o tym, że obszar wiejski przestał być traktowany jedynie jako czynnik produkcji, ale jest postrzegany także jako pewna całość, obejmująca element środowiskowy, krajobrazowy, ekonomiczny, społeczny itp.

Zmianom podejścia do obszaru wiejskiego towarzyszy nie tylko rozbudowa regulacji prawnych, ale także znaczne rozszerzenie zakresu instrumentów (działań), wychodzących znacznie poza instrumentarium dawnej polityki strukturalnej. Tzw. „ruralizacja” widoczna jest też w nazwie organów administracji rolnej⁴⁵, a wyodrębniony (jak np. w Polsce) w ramach administracji rządowej dział „rozwój wiejski” obejmuje bogaty zestaw spraw raczej nie dotyczących bezpośrednio produkcji rolnej, ale przede wszystkim infrastruktury na wsi, rozwoju przedsiębiorczości i wspomaganie pozarolniczych form aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców wsi⁴⁶.

Wymienić należy także tę dziedzinę regulacji rolnictwa, która bywa określana terminem „prawo rolno-przemysłowe”⁴⁷. Wyraża on już inne przeznaczenie produkcji rolnej, odzwierciedla współczesną rzeczywistość gospodarczą, w której produkcja rolna nie jest przyporządkowywana wyłącznie celom rolno-żywnościowym, gdyż produkty rolne – jak wcześniej wspomniano – są też wykorzystywane dla potrzeb przemysłowych. Taka produkcja służy również realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i ochronie środowiska, dlatego objęta jest reżimem rolnym⁴⁸. Jednakże regulacja dotycząca tej kwestii nie jest zbyt rozbudowana, a sama produkcja rolna

⁴³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r.

⁴⁵ Przykładem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁴⁶ Zob. Bliżej R. Budzinowski, *Podstawowe cechy współczesnej administracji rolnictwa*, w: *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Księga dedykowana profesorowi Wiktorowi Pawlakowi*, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 45.

⁴⁷ Tak np. J. Hudault, *L'évolution...*; idem, *Du droit rural...*

⁴⁸ J. Hudault, *L'évolution...*, s. 253.

na cele przemysłowe stanowi pewną konkurencję dla zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństwa. Przesądza to o zakresie jej wsparcia.

Już tylko naszkicowana ewolucja prawa rolnego, uwzględniająca kształtowanie się regulacji dotyczących rolnictwa, wskazuje, jak bardzo to prawo odbiegło współcześnie od swych agrarnych korzeni. Nie oznacza to, że problematyka gruntowa straciła na znaczeniu. Okazuje się bowiem, że także obecnie uregulowania dotyczące „dostępu do ziemi” mogą być przedmiotem dyskusji i prac legislacyjnych⁴⁹. Jednakże nie one decydują o dzisiejszym kształcie prawa rolnego. Poszczególne dziedziny rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązane nie są w jednakowym stopniu objęte regulacją prawną; unormowanie niektórych z nich ulega ograniczeniu, a innych – rozbudowie. Charakterystyka rozwoju legislacji wskazuje na to, że współczesny ustawodawca jest bardziej zainteresowany problematyką żywnościową czy rozwoju obszarów wiejskich, aniżeli klasycznymi zagadnieniami rolnictwa, czyli samą produkcją rolną (organizacją tej produkcji)⁵⁰. Można w tym kontekście powiedzieć, że prawo rolne, tak jak rolnictwo, staje się wielofunkcyjne⁵¹.

5. Mówiąc o przyszłości prawa rolnego nie można pominąć tych kwestii, które – patrząc z naukowego punktu widzenia – pozwalają określić jego kształt. W tym miejscu nie chodzi o relacje tego prawa z innymi dziedzinami, ale o zagadnienia dotyczące jego „wnętrza”, zwłaszcza przedmiotu regulacji. Koncepcje doktrynalne nie tworzą wprawdzie rzeczywistości, ale umożliwiają jej analizę, opis, uporządkowanie itd. Jak przyjęto w założeniach wyjściowych, koncepcje ujmujące prawo rolne jako odrębną gałąź w systemie prawa powinny dawać wyraz dążeniu do konsolidacji regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa. Winny one też służyć zachowaniu tożsamości tego prawa, które – właśnie mimo ogromnej zmienności regulacji i jej rozciągnięcia na kwestie związane wyłącznie z rolnictwem – można będzie zasadnie również w przyszłości nazywać prawem rolnym.

⁴⁹ Świadczy o tym choćby toczona w Polsce dyskusja o przyszłym kształcie obrotu rolnego, związana z pracami nad nowym kodeksem cywilnym, zmianą ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego czy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa. Zob. np. A. Lichorowicz, *Uwagi w kwestii usytuowania przepisów o obrocie gruntami rolnymi w systemie prawa polskiego (na tle prawno-porównawczym)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 29 i n.

⁵⁰ Por w odniesieniu do problematyki żywnościowej L. Costato, *Du droit rural...*, s. 327.

⁵¹ O prawie rolnym jako o prawie wielofunkcyjnym pisze A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide...*, s. 3 i n.

Przeprowadzona charakterystyka rozwoju regulacji dotyczących różnych aspektów rolnictwa wskazuje już, jak bardzo przedmiot zainteresowania ustawodawcy wyszedł poza sam proces produkcji rolnej i objął sprawy tylko powiązane z samym wytwarzaniem produktów rolnych. Oznacza to przesunięcie dotychczasowych (tradycyjnych) granic prawa rolnego na nowe obszary stosunków społecznych, które – co do zasady – są przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa. Właśnie określenie owych nowych granic jest szczególnie istotne dla rozważań o przyszłości prawa rolnego, zważywszy na rozbudowę regulacji dotyczących kwestii środowiskowych w rolnictwie, problematyki żywnościowej, rozwoju obszarów wiejskich oraz tzw. prawa rolno-przemysłowego⁵². Nasuwa się bowiem na tym tle pytanie: czy prawo rolne ulegnie przekształceniu zwłaszcza w prawo ochrony środowiska, prawo żywnościowe czy tzw. prawo wiejskie?

W przypadku losu prawa rolnego w kontekście rozbudowy regulacji rolno-środowiskowych, odpowiedź wydaje się dosyć oczywista. Ustawodawca stara się ograniczać szkodliwe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, a także – poprzez działalność rolniczą – wpłynąć pozytywnie na jego stan. Z tego względu przepisy o ochronie środowiska zostały wprowadzone „do wnętrza prawa rolnego”⁵³, co określane jest jako zjawisko „ekologizacji” tego prawa⁵⁴. Regulacja rolno-środowiskowa wyznacza granice i parametry oceny prowadzenia działalności rolniczej, a jednocześnie mocno tę działalność ogranicza⁵⁵. Oznacza to, że prawa ochrony środowiska nie należy utożsamiać z prawem rolnym, ani też nie można sprowadzać tego drugiego do prawa ochrony środowiska. Nie do obrony byłby więc pogląd o przekształceniu się prawa rolnego w prawo ochrony środowiska⁵⁶. „Środowiskowe” regulacje dotyczące działalności rolniczej nie

⁵² Bliżej o przedmiocie prawa rolnego i jego nowych granicach oraz o relacjach prawa rolnego z wymienionymi dziedzinami regulacji zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 188 i n.

⁵³ Por. R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parenetica per il autore del diritto agrario)*, w: *Scritti in onore di E. Romagnoli*, vol. I, Milano 2000, s. 948.

⁵⁴ Tak W. Winkler, *L'impact du droit de l'environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 32 i n.; idem, *Agrarrecht – Umweltrecht...*, s. 10 i n.

⁵⁵ Zob. M. Goldoni, *Il diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 4, s. 536; L. Costato, *La lezione di Antonio Carozza (e qualche possibile fraintendimento)*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s. 15 i n.

⁵⁶ Odrzuca się w literaturze włoskiej koncepcje wchłonięcia prawa rolnego przez prawo ochrony środowiska; zob. np. A. Carozza, *Lezioni di diritto agrario. I. Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 93; ostatnio M. Goldoni, *Il diritto...*, s. 536.

stanowią jakiejś odrębnej dziedziny, można je określić jako prawo rolno-środowiskowe i traktować jako dział prawa rolnego.

Tak samo należy rozstrzygnąć pytanie o los prawa rolnego w kontekście rozbudowy regulacji żywnościowych. Te regulacje zaczęły się rozwijać głównie wokół kwestii związanych z wytwarzaniem i obrotem produktami rolnymi przetworzonymi, przeznaczonymi do spożycia. Z biegiem czasu przedmiot regulacji uległ znacznemu poszerzeniu, co znalazło wyraz w definicji prawa żywnościowego zamieszczonej w art. 3 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, obejmującej wszystkie etapy produkcji przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do ich żywienia. Tak szerokie ujęcie prawa żywnościowego nie oznacza, że nastąpiło przekształcenie prawa rolnego w prawo rolno-żywnościowe⁵⁷ czy żywnościowe⁵⁸. Należałoby raczej opowiedzieć się za stanowiskiem, że te regulacje żywnościowe, które związane są z rolniczym wytwarzaniem, należą do prawa rolnego i – jako prawo rolno-żywnościowe – stanowią jego dział. Nie przeczy to stwierdzeniu, że prawo żywnościowe jest coraz bardziej wyodrębniającą się dziedziną prawa.

Również negatywnie należałoby odpowiedzieć na pytanie o możliwość przekształcenia się prawa rolnego w prawo rozwoju obszarów wiejskich (tzw. prawo wiejskie). To ostatnie obejmuje stosunki rolnictwa z terytorium, łącząc w ten sposób element środowiskowy oraz żywnościowy oraz różne rodzaje działalności, wśród których znaczące miejsce zajmuje gospodarka rolna. Tym samym na to prawo składają się regulacje prawne dotyczące wielu aspektów życia na obszarze wiejskim (np. ekonomicznego, ekologicznego, socjologicznego i kulturalnego)⁵⁹. Trzeba jednakże zauważyć, że tak szeroko rozumiane prawo wiejskie nie stanowi działu prawa rolnego, to ostatnie wchodzi raczej w zakres zainteresowania prawa wiejskiego. Niemniej w ramach tak rozumianego prawa wiejskiego można wskazać regulacje odnoszące się do obszarów wiejskich, które mogą być traktowane jako dział prawa rolnego.

Odnotowując rozbudowę regulacji prawnych zwłaszcza w kierunku rolno-środowiskowym, rolno-żywnościowym i obszarów wiejskich oraz

⁵⁷ Przeciwno pogładowi, by prawo rolne miało ulec przekształceniu w prawo rolno-żywnościowe, opowiadał się A. Carrozza, *Lezioni...*, s. 93.

⁵⁸ Co podkreśla L. Costato, *Du droit rural...*, s. 318.

⁵⁹ Tak R. Norer, *Skizzen...*, s. 159. Autor łączy przyszłość prawa rolnego z prawem rozwoju obszarów wiejskich (prawa wiejskiego).

jej konsekwencje w zakresie kształtu prawa rolnego, warto zaznaczyć, że regulacja prawnorolna, wychodząc poza samą działalność wytwórczą, wkroczyła też w te sfery stosunków społecznych, które – co do zasady – są przedmiotem zainteresowania innych dziedzin prawa. Występuje też zbliżanie się regulacji rolnictwa do regulacji innych dziedzin gospodarki. Daje temu wyraz np. traktowanie działalności rolniczej jako działalności gospodarczej czy upodabnianie się statusu gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa. Omówione zjawiska w regulacji spraw rolnictwa wyznaczają już nowy obraz prawa rolnego, odbiegający od jego tradycyjnego ujęcia.

6. Przeprowadzone rozważania, uwzględniające różne aspekty problematyki objętej tytułem opracowania, upoważniają do optymistycznego spojrzenia na przyszłość prawa rolnego jako dziedziny ustawodawstwa. W szczególności uzasadniają one – w ramach podsumowania – sformułowanie kilku ogólnych wniosków.

Po pierwsze – motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki, uległy wzmocnieniu. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest obecnie nie tyle interesem samego rolnictwa, co przede wszystkim względami społecznymi, wynikającymi z wielości funkcji, które przypisywane są współcześnie temu działowi gospodarki. Wzmacnia to społeczną akceptację dla pewnych odrębności w traktowaniu rolnictwa w porównaniu z innymi sektorami gospodarki. Okazuje się zatem, że dzięki oddziaływaniu czynnika politycznego, międzynarodowego i ustrojowego swoistości rolnictwa nadal będą uwzględniane w regulacji prawnej. Szczególna rola w tym zakresie przypada Wspólnej Polityce Rolnej, która w coraz większym stopniu odwołuje się do lokalnych warunków rozwoju i uwzględnia pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa.

Po drugie – wzmocnienie motywów uzasadniających ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa uzasadnia twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego. Nie oznacza to, że regulacja prawna obejmować będzie w jednakowym stopniu różne aspekty tego sektora gospodarki. Zróżnicowanie intensywności jurydykacji poszczególnych dziedzin rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych jest już dziś widoczne i z pewnością nie ulegnie osłabieniu w przyszłości. Jednocześnie przyszłe prawo rolne zachowa

swój ochronny charakter nie tylko względem samych producentów, ale i konsumentów. Ci pierwsi nadal zasługiwać będą na ochronę ze względu na właściwości samego procesu wytwarzania, jego ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb żywnościowych, słabość względem jednostek przetwórczych i handlowych wchodzących w skład agrobiznesu oraz z uwagi na wymiar środowiskowy i terytorialny swojej działalności.

Po trzecie – różna intensywność działalności ustawodawcy w poszczególnych dziedzinach rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych uzasadnia także w przyszłości weryfikację dotychczasowych, a nawet poszukiwanie nowych koncepcji ujmujących prawo rolne jako gałąź systemu prawnego, w tym udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwość jego przekształcenia się w inną dziedzinę prawa. Jeśli, jak przyjmuje się w niniejszych rozważaniach, zachowanie tożsamości prawa rolnego wymaga zawsze uwzględnienia etapu wytwarzania produktów rolnych, to zapewnieniu ciągłości, a jednocześnie jedności jakże zróżnicowanych regulacji, może służyć odwołanie się do kategorii działalności rolniczej. To ona właśnie umożliwia połączenie etapu wytwarzania z dalszymi etapami łańcucha żywnościowego, a więc i połączenie tradycyjnych regulacji rolnictwa związanymi z działalnością rolniczą z natury z regulacją tzw. działalności z nią powiązanych, a z uwagi na miejsce prowadzenia – z regulacjami dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich. Można by na tym tle powiedzieć, sięgając do sformułowania włoskiego agrarysty, że tak ujmowane współczesne i przyszłe prawo rolne uzyskuje „wielowymiarową tożsamość”⁶⁰.

Po czwarte – przyszły rozwój prawa rolnego wymaga znacznego zwiększenia intensywności badań naukowych, wspomagających zarówno proces stosowania, jak i stanowienia prawa. Wysiłek badawczy powinien uwzględniać dogmatyczne i teoretyczne aspekty regulacji prawnorolnych – krajowych, wspólnotowych oraz międzynarodowych. Skoro zaś rozwój rolnictwa wiązany jest z rozwojem innych sektorów gospodarki, to i w badaniach akcent powinien spoczywać nie tyle na wykazywaniu odrębności prawa rolnego, co właśnie na ustalaniu powiązań z innymi dziedzinami prawa. Umożliwi to odejście od pozycji obronnych prawa rolnego i przejście do ofensywy⁶¹, służącej jego rozwojowi. Skoro rolnictwa dotyczą uregulowania specjalne czy nawet szczególne, to ich badanie – z różnego

⁶⁰ Zob. A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove sfide...*, s. 3 i n.

⁶¹ Por. R. Norer (*Skizzen...*, s. 162), który taką postawę odnosi do rozwoju prawa wiejskiego.

punktu widzenia – jest użyteczne i konieczne. Ofensywa powinna towarzyszyć także zabiegom wokół wzmocnienia pozycji dydaktycznej prawa rolnego.

THE FUTURE OF AGRICULTURAL LAW

Summary

The purpose of these considerations is to determine the future of agricultural law. The Author makes the following assumptions: firstly, regulation on various aspects related to agriculture will build itself up also in the future and its separation as agricultural law will still be possible due to specific features thereof; secondly, the subject of agricultural law shall not be restricted to production of agricultural goods, but at the same time omitting the stage of primary agricultural production seems impossible against the background of the ongoing extension of legislation in the sphere of agriculture and farm related activities. Such different aspects of legal regulation of this part of the economy should be formulated in a way which allows for agricultural law consolidation – not its distraction.

The Author concludes by pointing at new foundations of agricultural law development and takes note of legislation growth in the field of agri-environment law, agri-food law and rural development law.

IL FUTURO DEL DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'obiettivo delle considerazioni svolte nell'articolo è il tentativo di determinare il futuro del diritto agrario. L'Autore assume due presupposti: il primo che anche nel futuro aumenterà la regolazione giuridica concernente i diversi aspetti dell'agricoltura, che può essere – dato i suoi caratteri – individuata come diritto agrario; il secondo – che è ovvio – è che non si può ridurre l'oggetto del diritto agrario alla sola produzione di prodotti agricoli, ma nello stesso tempo – dato l'ampliamento della legislazione concernente l'agricoltura o con l'agricoltura soltanto connessa – questo aspetto non può essere tralasciato. I diversi aspetti della regolazione giuridica di questo settore dell'economia dovrebbero essere formulati in modo tale da portare alla consolidazione del diritto agrario e non alla sua disintegrazione.

In conclusione l'Autore indica le nuove basi dello sviluppo del diritto agrario, esponendo lo sviluppo della legislazione concernente il diritto agro-ambientale, agro-alimentare e il diritto sullo sviluppo rurale.