

ROMAN BUDZINOWSKI

ZMIANY PRAWA ROLNEGO. TENDENCJE ROZWOJU

1. Niewątpliwie banalne jest stwierdzenie, że prawo rolne jako gałąź ustawodawstwa ulega zmianom. Wszakże zmiany występują we wszystkich dziedzinach prawa. Jednakże w odniesieniu do wymienionej gałęzi mają one charakter szczególnie intensywny. Po prostu, nie istnieje takie „idealne” prawo rolne, które by było niezienne. W literaturze właśnie owa zmienność traktowana jest jako jedna z cech regulacji prawnorolnej i to zarówno co do prawa rolnego krajowego¹, jak i wspólnotowego². Jest ona efektem oddziaływania różnorodnych czynników wpływających na rozwój tej dziedziny legislacji³. Nie są to już, jak w czasach bardziej odległych, czynniki o charakterze wyłącznie wewnętrznym (np. związane z warunkami przyrodniczymi czy społeczno-gospodarczymi danego kraju), ale w coraz większej mierze czynniki o charakterze międzynarodowym. Oddziaływanie tych ostatnich jest szczególnie intensywne, gdy chodzi o zmiany polskiego prawa rolnego zwłaszcza w ostatnim okresie.

Modyfikacje ustawodawstwa nie pozostają bez wpływu na kształt prawa rolnego jako gałęzi oraz jej miejsce w systemie prawa. Zmienia się, ulega rozszerzeniu, przedmiot regulacji⁴. Nie jest też raz na zawsze ustalona relacja między tym prawem a innymi gałęziami. Poza tym pojawiają się nowe instytucje prawne, a niektóre z dotychczasowych tracą na znaczeniu. Oczywiście jest przy tym, że zmiany ustawodawstwa wyznaczają dla nauki o prawie rolnym nowe obszary badań. Wprawdzie w okresie wzmoczonej – jak obecnie – działalności legislacyjnej wysiłek badawczy skupia się przede wszystkim na problemach dogmatycznych, ale powinna mu towarzyszyć również bardziej ogólna refleksja. Modyfikacje regulacji prawnych powodują bowiem konieczność przewartościowania dotychczasowych, czy wręcz poszukiwania nowych konstrukcji teoretycznych⁵. Nadchodzi zaś

¹ Zob. np. A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988; A. Stelmachowski, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 27.

² Tak np. F. Gencarrelli, *Contenuto ed evoluzione del diritto agrario comunitario*, w: *Atti delle prime giornate del diritto agrario comunitario*, Camerino 1987, s. 97 i n. oraz R. Barents, *The Agricultural Law of the EC. An inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Deventer-Boston 1944, s. 305 i 315.

³ Blżej R. Budzinowski, *Czynniki rozwoju prawa rolnego*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. St. Prutisa, Białystok 1998, s. 29 i n.

⁴ Słusznie A. Jurcewicz (*Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, Tom I, s. 119) na tle zmian prawa rolnego od 1989 roku stawia pytanie „co aktualnie jest i będzie w przyszłości prawem rolnym”.

⁵ Zwraca na to uwagę A. Lichorowicz w recenzji: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 1994, nr 2, s. 343.

czas, gdy – jak pisał A. Lichorowicz – „przed agrarystami polskimi stanie problem ponownego spojrzenia na prawo rolne jako dyscyplinę prawa, problem nowego określenia tej dyscypliny, jej przedmiotu i zakresu regulacji”⁶.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie tendencji rozwoju prawa rolnego jako gałęzi ustawodawstwa oraz – na tym tle – wskazanie w ramach podsumowania niektórych problemów dotyczących kształtowania się tej dziedziny jako gałęzi prawa i jako dyscypliny nauki. U podstaw prowadzonych rozważań leży założenie, że obserwując proces zmian, można sformułować pewne prawidłowości, właśnie tendencje rozwoju prawa rolnego. Niewątpliwie zaś z rozwojem legislacji łączy się kształtowanie prawa rolnego jako gałęzi w systemie prawa⁷, a także rozwój doktryny. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na szeroką prezentację argumentacji ani na szczegółową egzemplifikację działalności ustawodawczej. Dlatego została ona przedstawiona jedynie w niezbędnym zakresie, istotnym z punktu widzenia tematu.

2. Punktem wyjścia rozważań jest bardzo ogólne i niewiele mówiące sformułowanie, stanowiące oś, myśl przewodnią artykułu, że ewolucja przebiega od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego. To pierwsze, łączone zazwyczaj z przeszłością, jest już znane i naukowo opracowane. To drugie zaś, wiązane z terażniejszością, wymaga dopiero poznania i opracowania przez naukę. Oba wymienione wyrażenia występują w literaturze⁸. Natomiast samo określenie kierunku ewolucji nie powinno budzić wątpliwości. Wprawdzie można go odnieść również do innych gałęzi prawa, ale gdy idzie o prawo rolne, ma on swoisty wymiar związany choćby z jego genezą czy czynnikami rozwoju.

Wyrazem tej ewolucji może być już zmiana nazwy omawianej dziedziny. Świadczy o tym, dla przykładu, występujące w literaturze niemieckiej wyróżnienie tradycyjnego i nowoczesnego prawa rolnego. Otóż według K. Kroeschella i K. Kreuzera⁹ (sięgając do publikacji z początku lat osiemdziesiątych) nowoczesne prawo rolne (zwane *Agrarrecht*) było odnoszone do czasów współczesnych, zaś tradycyjne prawo rolne (zwane *Landwirtschaftrecht*) ustąpiło miejsca temu pierwszemu. Dzisiaj ówczesny, nowoczesny *Agrarrecht* byłby zapewne tego przymiotu pozbawiony. Nie odpowiadałby on obecnym realiom. Jeśli jednak nie da się tego powiedzieć o obowiązującym w Niemczech prawie rolnym¹⁰, to dlatego, że to prawo ulegało zmia-

⁶ A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 4, s. 620.

⁷ O prawie rolnym można mówić jako o gałęzi ustawodawstwa, gałęzi prawa, a także dziedzinie nauki i dyscyplinie dydaktycznej.

⁸ Zob. np. *Metodi e contenuto del diritto agrario moderno (Atti del Convegno)*, Milano 1986; *Las grandes tendencias del derecho agrario moderno. Características entre tradición y modernidad*, Editorial Guayacana Centroamerica S.A. 1994.

⁹ K. Kroeschell, *Il diritto agrario nell'ordinamento della Repubblica federale tedesca*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 1, s. 324; tenże, *Deutsches Agrarrecht. Ein Überblick*, Köln-Berlin-Bonn-München 1983, s. 3 i n.; K. Kreuzer, *Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, „Rivista di Diritto Agrario” 1983, nr 1, s. 184 i n.

¹⁰ Ogólnie o współczesnym kształcie prawa rolnego (*Agrarrecht*) w Niemczech zob. np. Ch. Grimm, *Agrarrecht*, München 1995, s. 13 i n.; G. Turner, K. Werner, *Agrarrecht. Ein Grundriß*, Stuttgart 1998, s. 25 i n.

nom, było modernizowane. Na tym tle rysują się dwa spostrzeżenia ułatwiające skonkretyzowanie wymienionej wyżej ogólnej tendencji rozwoju.

Po pierwsze, sam termin „modernizacja”, używany w literaturze prawniczej w odniesieniu do różnych stanów rzeczy, występuje także w języku prawnym. Można tu wspomnieć o francuskiej ustawie z 1 lutego 1995 r. o modernizacji rolnictwa oraz o hiszpańskiej ustawie z 4 lipca 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych. Oba akty prawne wprowadziły korekty w obowiązujących wówczas regulacjach w zakresie polityki strukturalnej i po części polityki rynkowej, zgodnie z wymogami wspólnej polityki rolnej, z uwzględnieniem narodowej specyfiki rolnictwa każdego państwa. Jednakże, jak pisze A. Carrozza¹¹, modernizacja jest pewną koncepcją, która nic nie znaczy z punktu widzenia ściśle techniczno-prawnego. Jest faktem – dodaje – że każda ustawa wchodząc w miejsce poprzedniej zmierza do unowocześnienia prawa istniejącego, gdyż inaczej rozdziłaby się już stara.

Po drugie, ocena „nowoczesne” w odniesieniu do prawa rolnego wymaga odwołania się do stanu rolnictwa, uwarunkowań społecznych, gospodarczych i politycznych, chronionych wartości i zakładanych celów. Tak jak nie istnieje, jak powiedziano wcześniej, idealne prawo rolne, które by nie ulegało zmianom, tak nie istnieje prawo rolne, które by omawianą tu cechę posiadało na stałe. Po prostu, prawo rolne poddane jest ciągłemu procesowi modernizacji. Miarą nowoczesności jest stopień realizacji zakładanych celów w określonych warunkach. Sformułowanie oceny nie jest bynajmniej łatwe¹².

3. By scharakteryzować ewolucję od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego, czy – może lepiej – modernizowanego, a przez to bliżej określić tendencje rozwoju tej gałęzi prawa, warto zwrócić uwagę na następujące zjawiska:

- a) stopniowe „narastanie” ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa (tj. dynamikę prawa rolnego);
- b) rozszerzanie się przedmiotu regulacji (tj. ekspansję prawa rolnego);
- c) przemiany w zakresie metod oddziaływania prawnego (tj. publicyzację prawa rolnego);
- d) kształtowanie i ewolucję instytucji prawnych właściwych dla tej gałęzi prawa.

Oto charakterystyka wymienionych tendencji.

Regulację dotyczącą różnych aspektów rolnictwa można spotkać w bardzo odległych czasach, bo już w antycznych porządkach prawnych. Takie przepisy zawierał, dla przykładu, kodeks Hammurabiego¹³. Jednakże genezę prawa rolnego jako gałęzi ustawodawstwa wiąże się z okresem znacznie

¹¹ A. Carrozza, *La codificazione in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1997, nr 1, s. 15.

¹² O czym zwłaszcza M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie: uwagi o regulacjach prawnych „nowoczesnego” rolnictwa* (referat wygłoszony na konferencji w Rydzynie we wrześniu 2000 r.).

¹³ Zob. bliżej D. Uchtmann, *Il diritto agrario negli Stati Uniti d'America: passato, presente e futuro*, „Rivista di Diritto Agrario” 1984, nr 3, s. 334 - 335.

bliższym, gdy społeczeństwo przestało być w całości społeczeństwem rolniczym – w Europie z końcem XIX i początkiem XX wieku¹⁴.

Swoistą cechą prawa rolnego jest stopniowe „narastanie” ustawodawstwa specjalnego (czasem szczególnego) dotyczącego rolnictwa. Proces ten leży u podstaw wyodrębniania się tej gałęzi. Wspomniane regulacje, w zależności od narodowych uwarunkowań, stanu prawodawstwa czy tradycji narastały bardziej w obrębie prawa prywatnego lub prawa publicznego. We Włoszech, dla przykładu, rozwój w latach dwudziestych ustawodawstwa rolnego związany był ze specjalnymi regulacjami prawnymi dotyczącymi rolnictwa, kształtowanymi poza ustawodawstwem „zwykłym”, tj. cywilnym. Wprowadzały one instytucje i zasady prawa publicznego w zakresie spraw tradycyjnie zarezerwowanych dla autonomii właściciela, a to w związku z przekonaniem, że istniejące kodeksy prawa prywatnego (kodeks cywilny i kodeks handlowy) nie wystarczają dla nowoczesnego ujmowania rolnictwa¹⁵.

Szczególnego przyspieszenia proces rozwoju ustawodawstwa rolnego nabierał w okresach trudnych, zwłaszcza po pierwszej, a szczególnie po drugiej wojnie światowej. Braki żywności, załamanie się dotychczasowych więzi w handlu zagranicznym, powodowały, że celem narodowych polityk rolnych stała się maksymalizacja produkcji, a z biegiem czasu jej specjalizacja i zwiększenie wydajności pracy. Zostały wypracowane różne formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, co oznaczało – po przełożeniu na instrumentację prawną – znaczny wzrost liczby aktów prawnych. Na tę działalność legislacyjną od 1958 r. w państwach dawnej EWG zaczęło się nakładać coraz bardziej rozbudowywane prawodawstwo wspólnotowe związane z realizacją wspólnej polityki rolnej.

Obecnie w państwach członkowskich Unii Europejskiej w ramach prawa rolnego dominuje regulacja wspólnotowa¹⁶. Składa się na nią kilka tysięcy aktów prawnych. Charakterystyczne, że osiągnięcie niektórych celów określonych w Traktacie Rzymskim nie spowodowało spowolnienia działalności legislacyjnej Wspólnoty Europejskiej w zakresie spraw rolnych. Pojawiły się nowe cele szczegółowe związane choćby z likwidacją skutków dotychczasowych rozwiązań (np. z likwidacją nadprodukcji żywności). Warto także dodać, że wspólnotowe prawo rolne, obok wspomnianej tu rozbudowy ustawodawstwa, charakteryzuje nie zawsze przejrzysta struktura aktów prawnych, bardzo częste modyfikacje regulacji, ich fragmentaryczność i szczegółowość¹⁷, a czasem wręcz kazuistyczność i niejednokrotnie techniczny charakter¹⁷.

¹⁴ Zob. J. Hudault, *Genese et evolution du droit rural français comme legislation et comme science, w: Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa 1992, s. 247 - 248 oraz L. Lorvellec, A. Massart, *Rapport de synthese*, ibidem, s. 496.

¹⁵ Tak M. Giorgianni, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, „Rivista di Diritto Agrario” 1966, nr 1, s. 22 - 23.

¹⁶ Zob. G. Galloni, *Nuovi confini*, s. 382.

¹⁷ Cechy ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej omawia R. Barents, *The Agricultural Law of the EC*, s. 305 i n. O kazuistycznym, czasem wręcz bankowo-rozliczeniowym charakterze większości rozwiązań z zakresu polityki strukturalnej pisze A. Lichorowicz, *Polityka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 14.

Również w odniesieniu do polskiego prawa rolnego można by mówić, choć z pewnymi zastrzeżeniami, o procesie stopniowego „narastania” ustawodawstwa rolnego. Przyspieszenie tego procesu było widoczne w okresie międzywojennym, ale również po drugiej wojnie światowej, zwłaszcza w związku z przebudową ustroju rolnego. Rozwoju ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa w czasach Polski Ludowej nie można tłumaczyć wyłącznie, jak by się wydawało na pierwszy rzut oka, właściwościami istniejącej wówczas gospodarki planowej i celami realizowanej polityki rolnej. Wszakże i legislacja z tego okresu musiała uwzględniać swoistości regulowanych stosunków społecznych, związane – dla przykładu – z przyrodniczym charakterem wytwarzania w rolnictwie czy charakterem gospodarstw chłopskich.

Po 1989 r., z uwagi na wprowadzenie gospodarki rynkowej oraz – zwłaszcza na początku – liberalizm gospodarczy – działalność legislacyjna w sprawach rolnych została bardzo mocno ograniczona. Wprawdzie w kolejnych latach dziewięćdziesiątych (po 1993 r.) uległa ona pewnemu ożywieniu, ale dopiero u progu nowego wieku można powiedzieć – używając słów W. Pańko – że nastąpił „wielki zwrot” w rozwoju prawa rolnego¹⁸. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy zostało uchwalonych wiele nowych aktów prawnych dotyczących bezpośrednio bądź tylko pośrednio problematyki rolnej. To bardzo widoczne przyspieszenie działalności legislacyjnej związane jest ze staraniami Polski o uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to proces w toku¹⁹.

Zarysowana tu prawidłowość jest jednym z paradoksów rozwoju prawa rolnego. Jak zauważył J. Hudault²⁰, zmniejsza się liczba ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, ale jednocześnie ulega zwiększeniu ilość aktów prawnych dotyczących tego działu gospodarki.

Ilościowy rozwój ustawodawstwa rolnego przynajmniej w części da się wytłumaczyć rozszerzaniem przedmiotu regulacji. Nie chodzi tu o to, że stopień „nasylenia” prawem stosunków społecznych w rolnictwie ulega zwiększeniu, ale o to, że regulacja prawnorolna wkracza na coraz to nowe obszary. Wystarczy przypomnieć, że ta legislacja już dawno wyszła poza tradycyjną problematykę ziemi i prawnych form korzystania z niej. Wprowadzanie nowych technik wytwarzania rozluźniło związek rolnictwa z tym czynnikiem produkcji²¹. Regulacje dotyczące produkcji rolnej, organizacji rolniczych jednostek wytwórczych, rynku rolnego, przetwarzania, jakości i komercjalizacji produktów rolnych stanowią przykłady rozszerzania się zainteresowania ustawodawcy sprawami rolnymi.

Ekspansja prawa rolnego znajdowała czasem wyraz w zmianie nazwy omawianej dyscypliny, o czym świadczy m.in. przytoczone już rozróżnienie

¹⁸ Zob. W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego* (Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego), Białystok 1991, s. 125 i n. Ocenę ustawodawstwa rolnego z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych zawiera opracowanie A. Lichorowicza, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Wspólnoty Europejskiej*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 12 i n.

¹⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 1.

²⁰ J. Hudault, op. cit., s. 1.

²¹ Ponadto w miarę wprowadzania postępu technicznego coraz większego znaczenia nabierają inne czynniki produkcji rolnej.

tradycyjnego i nowoczesnego prawa rolnego w literaturze niemieckiej. Tradycyjny *Landwirtschaftsrecht* obejmował przede wszystkim prawo rolne spadkowe, które już w XIX wieku zostało ukształtowane jako specjalne względem prawa cywilnego (ogólnego) oraz ustawy specjalne dotyczące zarówno obrotu gruntami rolnymi, jak i ochrony dzierżawcy. Do nich została dołączona również legislacja w przedmiocie kolonizacji ziemi i przepisy w zakresie kredytu rolnego. Takie ujęcie prawa rolnego okazało się zbyt restryktywne, nie oddające nowej rzeczywistości. Z tego względu tradycyjny *Landwirtschaftsrecht* ustąpił miejsca nowoczesnemu *Agrarrecht*, obejmującemu już bardzo szeroki zakres regulacji. Przedmiot jego zainteresowania, obok kwestii wyżej wymienionych, stanowiły takie zagadnienia, jak poprawa struktur rolnych, rynek rolny, kooperacja w rolnictwie, ochrona środowiska itd.²² Również w Polsce dawne wąsko pojmowane prawo agrarne zostało zastąpione szerzej ujmowanym prawem rolnym²³.

Bardzo wyraźnie widoczna jest ekspansja wspólnotowego prawa rolnego. Rozszerzaniu zakresu wspólnej polityki rolnej towarzyszy poszerzenie przedmiotu regulacji, wzbogacanie go o nowe dziedziny. Europejski prawodawca łączy aspekt produkcyjny (tj. już nie maksymalizację produkcji, ale prowadzenie jej z poszanowaniem środowiska) oraz aspekt terytorialny. Rozwój tego pierwszego traktowany jest jako wkład do rozwoju obszarów wiejskich²⁴. Ewolucja wspólnej polityki rolnej w kierunku wieloaspektowo rozumianej polityki wiejskiej powoduje, że uwzględnia się nie tylko produkcyjne, ale i ogólnospołeczne i ekologiczne funkcje rolnictwa. Ma to być rolnictwo zgodne ze środowiskiem, służące rozwojowi obszarów wiejskich, a także ochronie zdrowia²⁵.

Warto zaś dodać, że także w Polsce ilościowemu wzrostowi regulacji prawnorolnych towarzyszy rozszerzanie się przedmiotu regulacji. Jest to związane, jak wspomniano wcześniej, z ubieganiem się naszego Państwa o uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej i koniecznością przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty. Można tu wymienić, tytułem przykładu, rozbudowę regulacji dotyczących samego procesu produkcji rolnej, mającą na względzie zarówno ochronę środowiska jak i konsumenta, a także nowe uformowania w zakresie organizacji niektórych rynków rolnych²⁶.

Scharakteryzowana prawidłowość jest kolejnym paradoksem – zdaniem J. Hudault – w rozwoju tej gałęzi ustawodawstwa, będącym logiczną konsekwencją wcześniej wymienionego. Mianowicie, zmniejsza się liczba zatruć w rolnictwie, ale przedmiot prawa rolnego wykazuje wyraźną

²² Zob. literaturę wymienioną w przypisie 9 i 10 oraz A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji*, s. 606 i n.

²³ Bliżej A. Lichorowicz, op. cit., s. 613 i n.

²⁴ Por. F. Adornato, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programata in agricoltura*, Milano 1999, s. 13 - 14.

²⁵ Zob. bliżej D. Quinty, *Le développement rural: nouvelle orientation de la PAC*, „Revue du Droit Rural” 2001, nr 292, s. 204 i n.

²⁶ Zob. np. ustawę z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, Dz. U. Nr 63, poz. 634; ustawę z 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 38, poz. 452; ustawę z 29 listopada 2000 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego, Dz. U. 2001, Nr 3, poz. 19; ustawę z 11 stycznia 2001 r. o regulacji rynku skrobi ziemniaczanej, Dz. U. Nr 11, poz. 83.

tendencję do ekspansji²⁷. Dzisiaj, kilkanaście lat od sformułowania tej myśli, można mówić o utrwalonej już prawidłowości w rozwoju omawianej gałęzi. Jednakże, jak zauważa A. Carrozza, powiększanie się materii nie następuje równomiernie we wszystkich dziedzinach prawa rolnego²⁸.

Ekspansja prawa rolnego przynajmniej częściowo tłumaczy trzecią z wymienionych tendencji, tj. publicyzację tej gałęzi. Oczywista jest sformułowana tu prawidłowość w stosunku do ustawodawstwa tych państw, w których prawo rolne wywodzi się ze specjalnej regulacji narosłej w ramach prawa prywatnego. Tak było, jak wspomniano wcześniej, we Włoszech. Podobnie we Francji, gdzie skutek interwencji państwa w rolnictwie po drugiej wojnie światowej prawo rolne zatraciło swój w przeważającej mierze cywilistyczny charakter²⁹. Na tym tle zrozumiałe jest stwierdzenie A. Carrozzy, że omawianej gałęzi nie można zamknąć w ramach prawa prywatnego³⁰.

Rozwój interwencji w rolnictwie, ekspansja regulacji prawnorolnych w pełni uzasadniały pogląd K. Kreuzera zawarty w raporcie o stanie prawa rolnego z początku lat osiemdziesiątych, że w państwach Europy Zachodniej dostrzegana jest ogólna tendencja do przesuwania punktu ciężkości od prawa rolnego prywatnego do prawa rolnego publicznego³¹. Obecnie można stwierdzić, że ta właśnie część prawa rolnego – część publicznoprawna – jest niezmiernie rozbudowana, a nawet, że jest ona dominująca, gdy idzie o liczbę aktów prawnych i przedmiotowy zakres regulacji. Jej rola niewątpliwie wzrosła pod wpływem wspólnotowego prawa rolnego³². Wszakże nie bez przyczyny to prawo traktowane jest w literaturze również jako szczególne prawo administracyjne odnoszące się do rolnictwa³³.

Omawianą tu tendencję rozwoju odnieść można do polskiego prawa rolnego³⁴. Wprawdzie wprowadzenie gospodarki rynkowej spowodowało wzrost roli instrumentów cywilnoprawnych w sterowaniu procesami gospodarczymi, ale – po przejściowym ograniczeniu – widoczny jest wyraźny proces „narastania” w sprawach rolnych regulacji publicznoprawnych. Proces ten uległ w ostatnim okresie znacznemu przyśpieszeniu w związku z dostosowywaniem naszego prawa do standardów europejskich. Nowe regulacje prawne mieszczą się niemalże wyłącznie w sferze prawa publicznego. Okazuje się zatem, że niezależnie od tego, czy w poszczególnych państwach prawo rolne wywodzi się – z punktu widzenia genezy – z prawa prywatnego czy z prawa publicznego (jak w Polsce), podlega procesowi publicyzacji.

²⁷ J. Hudault, *Droit Rural*, s. 1.

²⁸ Zob. A. Carrozza, *I nuovi confini del diritto agrario*, w: *Gli attuali confini del diritto agrario. Atti del Convegno E. Bassanelli*, Milano 1996, s. 27 - 28.

²⁹ A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji*, s. 600.

³⁰ Zob. A. Carrozza, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, nr 1, s. 5.

³¹ K. Kreuzer, *Rapporto*, s. 192.

³² Por. E. Romagnoli, *Il diritto agrario nel momento presente*, w: *Gli attuali confini*, s. 17.

³³ Tak R. Barents, *The Agricultural Law*, s. 12.

³⁴ Bliziej zob. R. Budzinowski, *Prawo rolne między historią a przyszłością*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego* (Pamięci Profesora Waleriana Pañki), Katowice 1993, s. 148 i n. oraz E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej na przykładzie kwot mlecznych*, Warszawa 2000.

Błędny byłby jednak wniosek, że wzrost roli czynnika publicznego w regulacji spraw rolnictwa prowadzi do deprecjacji rozwiązań cywilnoprawnych. Instrumentacja o charakterze publicznoprawnym, by mogła być skutecznie stosowana, musi być sprzęgnięta z cywilnoprawną. Dla przykładu, dla zrealizowania kwot produkcyjnych cukru producenci zawierają umowy kontraktacji z plantatorami buraków cukrowych, a z kolei producenci skrobi – umowy o dostawę ziemniaków z plantatorami ziemniaków skrobiowych w ramach przyznanego limitu produkcyjnego³⁵. Umowy te pełnią funkcję instrumentu organizacji rynku w warunkach ograniczania produkcji. Trzeba jednakże zauważyć, że i w ramach regulacji publicznoprawnej producenci rolni mają znaczący wpływ na kształtowanie swojej pozycji prawnej.

Powyższe ustalenia stanowią dobrą podstawę do charakterystyki ostatniej z wyróżnionych tendencji rozwoju prawa rolnego, a mianowicie kształtowania się i ewolucji instytucji prawnych właściwych dla tej gałęzi. Wyodrębnianie się, ewolucja tych instytucji, jest również pewnym procesem historycznym. W czasach odległych ich liczba była, jak pisze A. Carrozza³⁶, niewielka, łatwa do zidentyfikowania i usystematyzowania. Z upływem lat uległa ona, co łatwo stwierdzić, znacznemu powiększeniu. Zjawisko to wystąpiło zarówno w zakresie (rolnego) prawa prywatnego, jak i prawa publicznego.

Rozwój instytucji można prześledzić na tle znanego rozróżnienia etapów rozwoju prawa rolnego³⁷: od dominacji problematyki własności ziemi, przez problematykę gospodarstw rolnych i – później – przedsiębiorstw rolnych, do dominacji regulacji dotyczących rynku rolnego w okresie komercjalizacji rolnictwa. Jest to wprawdzie, jak słusznie zauważa S. Prutis³⁸, pewne uproszczenie, ale dobrze odzwierciedla zasadnicze trendy rozwojowe omawianej dyscypliny. Obecnie wszakże wymagałoby ono uzupełnienia o aktualny etap, jakim jest, jak się wydaje, rozwój obszarów wiejskich.

Początkowo, sięgając do genezy, punktem odniesienia i centrum zainteresowania była rolnicza własność gruntowa oraz instytucje prawne służące do jej kształtowania. W miarę intensyfikowania rolnictwa głównym przedmiotem zainteresowania staje się gospodarstwo rolne i – następnie – przedsiębiorstwo rolne. Przesunięcie się punktu ciężkości na regulację rynku rolnego, określane mianem komercjalizacji prawa rolnego³⁹, służy rozwojowi regulacji dotyczących np. cen rolnych, kwot produkcyjnych, organizacji rynków branżowych itd. Wreszcie położenie nacisku na rozwój obszarów wiejskich oznacza umiejscowienie przedsiębranych środków w ramach rozwoju terytorialnego i ochrony środowiska.

³⁵ Zob. art. 8 ust. 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o regulacji rynku cukru (Dz. U. Nr 76, poz. 81) oraz art. 10 ust. 1 ustawy z 11 stycznia 2001 r. o regulacji rynku skrobi ziemniaczanej (Dz. U. Nr 11, poz. 83).

³⁶ A. Carrozza, *La ricostruzione teorica del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti. Ragionamenti sulla tecnica da applicare*, „Rivista di Diritto Agrario” 1992, nr 2, s. 222.

³⁷ Zob. M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pozarolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 1, s. 38.

³⁸ Zob. St. Prutis, *Adekwatność instrumentów prawnych do potrzeb rozwoju polskiego rolnictwa*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego* (Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego) Białystok 1991, s. 23 - 24.

³⁹ Blżej R. Budzinowski, *Prawo rolne między*, s. 152 (i powołana tam literatura).

Słuszne jest stwierdzenie A. Lichorowicza⁴⁰, wynikające też z powyższych rozważań, że w prawie rolnym następuje przesunięcie punktu ciężkości z tradycyjnych instytucji prawa cywilnego na nowe regulacje, dotyczące reglamentacji procesu produkcji, wymagań jakościowych czy organizacji rynku. Wprowadzenie kwot produkcyjnych nie tylko ułatwia, jak się czasem powtarza, zetknięcie się popytu z podażą, ale oddziałuje na sferę wykonywania prawa własności. Na plan pierwszy wysuwa się tutaj nie tyle własność, co prawo do produkcji. Okazuje się, że to rynek ostatecznie decyduje o sposobie i zakresie korzystania przez właściciela z nieruchomości będących przedmiotem jego prawa.

Wypada teraz, po dokonaniu charakterystyki wymienionych tendencji rozwoju ustawodawstwa, wrócić do myśli przewodniej niniejszych rozważań, a mianowicie do określenia przebiegu ewolucji: od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego. Z uwagi na tę ewolucję to prawo permanentnie znajduje się w stadium, które można określić: między tradycją a nowoczesnością. Gdy chodzi o tradycję, trzeba podkreślić, że nowe regulacje nie pojawiają się w legislacyjnej próżni. Właśnie w omawianej dziedzinie – mimo owego dynamizmu rozwojowego – bardzo mocno rysuje się czynnik kontynuacji. Z kolei, gdy idzie o nowoczesność, dostosowywanie regulacji do nowych warunków i formułowanych celów przynosi, jak pokazano, ogromny wzrost liczby aktów prawnych, rozszerzanie przedmiotu normowania, publicyzację oraz kształtowanie nowych instytucji prawnych. To nowoczesne prawo rolne bardziej uwzględnia problemy ochrony środowiska oraz jakości produktów rolnych, a jednocześnie ściślej wiąże rolnictwo z rozwojem obszarów wiejskich.

Nie jest to jednak prawo wystarczająco czytelne. Jasności regulacji nie sprzyjają wymienione już cechy legislacji wspólnotowej ani rozbudowa, rozproszenie czy zmienność ustawodawstwa krajowego⁴¹. Nadto prawo to wymaga uporządkowania. Ten cel mogłaby zrealizować kodyfikacja. Jednakże ujęcie w ramy kodeksu w sposób całościowy obecnego prawa rolnego byłoby dziś niewykonalne⁴². Nawet gdyby skodyfikowaniu został poddany odpowiednio szeroki wycinek regulacji prawnorolnych, to z upływem czasu – z uwagi na zmianę ustawodawstwa – można by postawić zarzut, że taki kodeks został przygotowany przedwcześnie⁴³. Z tego względu postulować należy porządkowanie ustawodawstwa rolnego w inny sposób, aniżeli poprzez jego kodyfikację.

4. Jakie jest zatem miejsce nowoczesnego prawa rolnego w systemie prawa z uwagi na omówione wcześniej zmiany legislacji? W szczególności należałoby postawić pytanie o kryterium wyodrębnienia prawa rolnego,

⁴⁰ A. Lichorowicz, recenzja: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa*, s. 346.

⁴¹ Zob. bardzo krytyczną w tym względzie ocenę francuskiego prawa rolnego: P. Ourliac, *Cinquant'anni di diritto agrario in Francia*, „Rivista di Diritto Agrario” 1993, I, s. 445 i n.

⁴² Bliżej R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 27 n. oraz powołana tam literatura.

⁴³ Taką uwagę pod adresem francuskiego *Code rural* formuluje P. Cheverry, *L'evolution du Code rural*, „Revue du Droit Rural” 1990, nr 186, s. 425.

jego przedmiot, zakres i granice, a także o autonomię i relacje z innymi gałęziami prawa. Pojawia się też pytanie o strukturę wewnętrzną, systematykę regulacji prawnych, instytucje podstawowe, zasady przewodnie itp. Nie są to bynajmniej zagadnienia nowe. Były one podejmowane w doktrynie⁴⁴, jednakże już przeprowadzone zmiany ustawodawcze rodzą konieczność nowego spojrzenia i ewentualnie zweryfikowania dotychczasowych sądów. Szersze ich rozważenie wymagałoby opracowania monograficznego. W tym miejscu, w ramach podsumowania, warto zwrócić uwagę na kilka zagadnień wyjściowych.

Niewątpliwie kryterium wyodrębnienia omawianej dziedziny nadal pozostanie kryterium przedmiotu regulacji prawnej (kryterium przedmiotowe). Pomocniczą rolę w tym zakresie może pełnić, jak się wydaje, odwołanie się do swoistości samej regulacji, jej specjalnego, a niekiedy nawet szczególnego charakteru. Znajduje się ona, używając obrazowego określenia, między uniwersalizmem a partykularyzmem rozwiązań prawnych. Ten ostatni nie zawsze znajduje uznanie polskiego ustawodawcy, o czym świadczy – dla przykładu – brak w naszym systemie szczególnej konstrukcji spółek rolnych.

Okazuje się, że precyzyjne określenie przedmiotu prawa rolnego nie jest i dziś łatwe. Do dotychczasowych trudności doszły nowe, związane ze zmianami samego rolnictwa, jego powiązaniem z przestrzenią wiejską i ochroną środowiska, a także ze zmianami w jego pojmowaniu w regulacjach prawnych. Dlatego określenie nowych granic prawa rolnego wymagałoby prześledzenia współczesnych relacji zachodzących między rolnictwem a przemysłem, rolnictwem a handlem oraz rolnictwem a środowiskiem. Samo znane A. Carrozzy kryterium *agrarietà* ograniczone jest jedynie do procesów wytwórczych, a nie obejmuje innych. Unika tego zarzutu koncepcja kryterium agro-alimentacyjnego A. Ballarin Marciala, odwołująca się do celów wytwarzania⁴⁵. Pośrednią koncepcją jest powiązanie kryterium *agrarietà* z działaniem praw rynkowych⁴⁶.

Wyrazem trudności wyodrębnienia tego co „rolne” w oparciu o jedno generalne kryterium są definicje opisujące przedmiot regulacji prawnorolnych poprzez wyliczenie jego poszczególnych segmentów⁴⁷. Wyrazem tych trudności jest również A. Carrozzy koncepcja wyodrębnienia prawa rolnego *per mezzo dei suoi istituti*, a także A. Lichorowicza definicja prawa rolnego jako zespołu instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, czy tego Autora pojęcie stosunku prawno-rolnego jako kryterium wyodrębnienia omawianej gałęzi⁴⁸.

Z pewnością i dzisiaj nie można mówić o autonomii prawa rolnego w innym znaczeniu, niż względnym. Także obecnie trzeba określić relacje

⁴⁴ Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *Pojęcie stosunku prawno-rolnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” z. XX oraz tegoż, *Ewolucja polskiej definicji i powołana tam literatura*.

⁴⁵ Bliżej J. Hudault, *Droit rural*, s. 27 - 28.

⁴⁶ Zob. A. Germano, *Moderne correnti dottrinali di diritto agrario in Italia*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, nr 4, s. 539.

⁴⁷ Zob. definicję prawa rolnego sformułowaną przez A. Stelmachowskiego (w: *Polskie prawo rolne*, wyd. III, s. 19 i n.) oraz A. Lichorowicza (*Ewolucja polskiej definicji*, s. 623).

⁴⁸ A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji*, s. 625; tenże, *Pojęcie stosunku prawno-rolnego*.

między prawem rolnym a prawem cywilnym, czy prawem rolnym a prawem handlowym. Szczególnego znaczenia nabrało natomiast ustalenie stosunku między prawem rolnym a prawem ochrony środowiska oraz prawem rolnym a prawem żywnościowym. Zapewne omawianej tu dziedziny prawa nie można sprowadzić do prawa żywnościowego, skoro przedmiotem regulacji prawnorolnej są nie tylko kwestie związane z wytwarzaniem w celu zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych⁴⁹. Niewątpliwie natomiast prawo żywnościowe ujmowane właśnie z punktu widzenia procesów wytwórczych w rolnictwie jest przedmiotem zainteresowania prawa rolnego. Taką sferą zainteresowania jest również tzw. prawo wiejskie⁵⁰. Wymienione tu regulacje wyznaczają nowe granice prawa rolnego.

Na koniec warto zwrócić uwagę na niektóre problemy prawa rolnego jako dyscypliny naukowej. Bez wątplenia pole badawcze współczesnego prawa rolnego – z uwagi na scharakteryzowane zmiany – uległo znacznemu poszerzeniu⁵¹. Przed prawnikiem-agrarystą staje, po raz pierwszy w takim zakresie, zadanie naukowego opracowania tyłu nowych regulacji, określenia kształtu wprowadzonych instytucji prawnych. Jawi się też potrzeba prowadzenia prac o charakterze porządkującym, systematyzującym, a także zbudowania teorii prawa rolnego odpowiadającej współczesnemu stanowi legislacji. Wydaje się zasadne przyjęcie założenia, by w działalności badawczej uwzględniać swoistości regulacji prawnorolnych, a nowych rozwiązań nie analizować przez pryzmat tradycyjnego prawa rolnego i właściwych dlań ujęć teoretycznych.

MODIFICATIONS TO AGRICULTURAL LAW. DEVELOPMENT TRENDS

S u m m a r y

The aim of this article is to determine the existing trends in the development of agricultural law as a branch of legislation. These trends shed light on the problems connected with the development of this branch of the law and scholarly discipline. The presented considerations are founded upon the assumption that observing the changes can help define certain regularities or tendencies in agricultural law development. Legislation development is undoubtedly connected with the development of both the doctrine and agricultural law as a branch of the legal system.

In order to characterize the evolution from the traditional agricultural law towards the modern, or modernized agricultural law, and at the same time to pinpoint the existing developmental trends of this branch of the law, one should above all focus upon such phenomena as:

- a) gradual „piling up” of agricultural legislation (agricultural law dynamics);
- b) expansion of the regulated area, i.e. the agricultural law;
- c) changes of the legal influence methods (i.e. methods of publicizing agricultural law);
- d) Creation and evolution of legal institutions within this branch of the law.

⁴⁹ Por. A. Costato, *Ancora sulla definizione di diritto agrario comunitario*, „Rivista di Diritto Agrario” 1990, nr 4, s. 912.

⁵⁰ O wspólnotowym prawie wiejskim zob. M. P. Ragionieri, *Diritto rurale comunitario*, Milano 1999.

⁵¹ Tak A. Jurcewicz, *Prawo rolne w przededniu*, s. 120.

The starting point and the axis of the considerations is the general assumption that the usual course of evolution is from traditional to modern agricultural law. While the former is usually associated with the past and is well-known and scientifically studied, the latter is connected with the present time and some further studies on this law are required.