

---

## I. ARTYKUŁY

---

FRANCESCO ADORNATO

### **Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich\***

*Pierwsze założenie: nie istnieje jedno centrum  
dla wszystkich obrotów czy sfer niebieskich*

MIKOŁAJ KOPERNIK

1. U podstaw niniejszych rozważań leży wiele zjawisk ekonomicznych, prawnych i społecznych. Chodzi tutaj o procesy związane z umiędzynarodowieniem rynków, z „dematerializacją” produkcji oraz z „globalizacją” płaszczyzn wymiany. Chodzi także o rewizję Wspólnej Polityki Rolnej, dokonaną reformą z 2003 r. i rozporządzeniem o rozwoju obszarów wiejskich z 2005 r., a także o rosnące znaczenie instytucji lokalnych, prowadzące do wielości źródeł prawnych. Wszystkie te zjawiska wymagają nowych i bardziej efektywnych instrumentów interwencji publicznej, a w konsekwencji – bardziej adekwatnej analizy prawnej.

U podstaw poniższych rozważań leży pierwsze z wymienionych zjawisk, jako że „wiek, który się właśnie rozpoczął, będzie wiekiem globalizacji i wyzwania dla jej *governance*”<sup>1</sup>.

---

\* Artykuł jest rozszerzoną wersją wykładu pod tytułem *Regolazione negoziale tra sviluppo rurale, agricoltura plurale e policentrismo delle fonti*, wygłoszonego przez autora 12 maja 2007 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (tłum. Agnieszka Szymecka).

<sup>1</sup> P. Padoan, *Gli squilibri globali e l'Europa*, w: *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, red. G. Vaccaio, J. L. Rhi-Sansi, Bologna 2006, s. 25.

2. Jak zauważono w doktrynie, globalizacja<sup>2</sup> sprawiła, że świat stał się „płaski”. Oznacza to, że zrównał się i zmniejszył obszar gry, w której konkurują ze sobą przedsiębiorstwa, poruszają się osoby, konfrontują się państwa narodowe i instytucje ponadnarodowe<sup>3</sup>. Związany z globalizacją proces informatyzacji (zwłaszcza takie zjawiska, jak *outsourcing*, *uploading*, *open-source*, „globalne” łańcuchy produkcyjne), a także liberalizacja wymiany handlowej zdeterminowały głębokie zmiany w tradycyjnych standardach państwa prawa i państwa socjalnego, od wykonywania jego suwerenności narodowej poczynając<sup>4</sup>. Nieadekwatne stały się zarówno dotychczasowe systemy produkcyjne, jak i sama „forma” państwa narodowego<sup>5</sup>. O ile bowiem era przemysłowa charakteryzowała się akumulacją kapitału fizycznego i „realnymi” dobrami, era globalizacji faworyzuje nienamacalne formy władzy, zbiory pakietów informatycznych i kapitału intelektualnego<sup>6</sup>. Znak towarowy, który w społeczeństwie przemysłowym był tylko znakiem odróżniającym dany towar, dziś sam jest dobrem niematerialnym o wartości niejednokrotnie wyższej od zbioru innych komponentów przedsiębiorstwa. Występuje on często jako samodzielny przedmiot obrotu<sup>7</sup>.

Jeśli chodzi o kryzys „formy” państwa tradycyjnego, należy zauważyć, że wynika on przede wszystkim z zaistniałej w wyniku globalizacji asymetrii pomiędzy państwowym porządkiem prawnym a rynkiem. Rynek odrywa się od konkretnego obszaru, dzięki czemu pozwala na wyłączenie prywatnych inwestycji (w szczególności kapitału<sup>8</sup>) spod kontroli jednego tylko państwa<sup>9</sup>.

Utrata przez państwo części jego suwerenności spowodowana jest także wpływem, jaki na jego decyzje wywierają decyzje innych rządów. Dzieje

---

<sup>2</sup> W kwestii definicji globalizacji zob. D. Held, *Governare la globalizzazione*, Bologna 2005, s. 25 i n.

<sup>3</sup> L. Friedman, *Il mondo è piatto*, Milano 2006, s. 59 i n.

<sup>4</sup> M. De Cecco, *Trionfo e nemesi della sovranità economica*, w: *L'economia mondiale del Novecento*, red. P. Ciocca, Bologna 1998, s. 75.

<sup>5</sup> P. Savona, *Osservazioni sulla nuova fase del capitalismo*, w: *Globalizzazione dei mercati e orizzonti del capitalismo*, red. M. Arcelli, Bari-Roma 1997, s. 17.

<sup>6</sup> J. Rifkin, *L'era dell'accesso*, Milano 2000, s. 41 i n.

<sup>7</sup> N. Klein, *No logo*, Milano 2001, s. 49 i n. W tym zakresie zob. także V. Codeluppi, *Il potere della marca*, Torino 2001.

<sup>8</sup> A. Giovannini, *I problemi della finanza internazionale*, w: *Lo scenario mondiale e il futuro dell'economia italiana*, red. P. Onofri, Bologna 1997, s. 97.

<sup>9</sup> S. Cassese, *Oltre lo Stato. I limiti dei governi nazionali sul controllo dell'economia*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 36.

się tak np. w ramach polityki monetarnej. Według niektórych założeń, proces utraty suwerenności narodowej w zakresie monetarnym i finansowym właściwie się zakończył. Wpłynęło na to rozpowszechnienie środków informatycznych wraz z możliwością wolnego działania na rynkach światowych, a także intensywna innowacyjność w tym sektorze, co w konsekwencji doprowadziło do przeniesienia suwerenności monetarnej od instytucji reprezentujących władzę publiczną na mechanizmy rynkowe<sup>10</sup>.

Podobnie rzecz się ma w polityce podatkowej i w polityce pracy, przede wszystkim z powodu braku symetrii pomiędzy transnarodowym kapitałem a narodową władzą podatkową<sup>11</sup>, a także z powodu procesów umiędzynarodowienia i dywersyfikacji pracy przeciwstawionych tradycyjnej narodowości i standaryzacji w tym zakresie<sup>12</sup>. Tak więc w zasadzie „efektem globalizacji jest powiązanie państw świata w jedną, gęstą i złożoną sieć stosunków, która sprawia, że ich dobrobyt i stabilizacja społeczno-polityczna bardziej niż kiedykolwiek są uzależnione od norm, rozporządzeń i praktyk globalnego systemu, w którym państwa te działają”<sup>13</sup>.

Polityczno-instytucjonalną reakcją na te procesy są dwa podstawowe zjawiska, oba starają się przekroczyć granice państwa narodowego. Z jednej strony, na poziomie międzynarodowym, coraz istotniejszą rolę odgrywają organizacje regulujące wymianę handlową, zwłaszcza od 1994 r., gdy na mocy Traktatu z Marakeszu General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) przekształcił się w World Trade Organisation (WTO). Tej ostatniej organizacji powierzone zostały – o wiele dalej idące niż w przypadku GATT – kompetencje i funkcje, w tym kompetencje w zakresie handlu rolno-spożywczego<sup>14</sup>.

Z drugiej strony wyraźnie wzrosło znaczenie obszarów ponadregionalnych, co jednocześnie przeciwdziała wcześniej wspomnianej asymetrii pomiędzy obszarem państwa a rzeczywistym zasięgiem rynku. Chodzi tutaj o konstruowanie nowych form podmiotowości polityczno-instytucjonalnej, czego przykładem może być Unia Europejska czy ustanawianie wewnętrznych stref wolnego handlu<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> P. Savona, op. cit., s. 19.

<sup>11</sup> G. Tremonti, *Il futuro del fisco*, w: *Nazioni senza ricchezza...*, s. 49.

<sup>12</sup> T. Treu, *Il diritto del lavoro tra internazionalizzazione e segmentazione*, w: *Nazioni senza ricchezza...*, s. 94.

<sup>13</sup> S. Micossi, *La via dell'Unione europea verso un sistema commerciale globale e aperto*, w: *Globalizzazione dei mercati...*, s. 127.

<sup>14</sup> P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova 2004, s. 14 i n.; P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Milano 2004, s. 69.

<sup>15</sup> Fondazione Giovanni Agnelli, *La nuova geoeconomia mondiale*, Torino 1996, s. 11.

3. Drugim wskazanym na wstępie zjawiskiem jest reforma Wspólnej Polityki Rolnej przeprowadzona rozporządzeniem nr 1782/2003 oraz rozporządzeniem o rozwoju obszarów wiejskich z 2005 r. Akty te zapoczątkowały głęboką przemianę w sposobie wspólnotowej interwencji publicznej, która znacząco wpływa na czynniki rozwoju rolnego pod względem instytucjonalnym. Jak zauważono w doktrynie, reforma Wspólnej Polityki Rolnej potwierdza „w zakresie mechanizmów przyznawania i gospodarowania zasobami zdecydowane odejście od idei scentralizowanego i jednolitego zarządzania rolnictwem, poprzez oddanie państwom członkowskim możliwości zarządzania ich gospodarką rolną w zdecydowanie większym wymiarze, niż miały one dotychczas w zakresie różnorodnych reżimów wsparcia jednolicie uregulowanych na poziomie wspólnotowym”<sup>16</sup>.

Nowe podejście Wspólnej Polityki Rolnej, charakteryzujące się innym zaangażowaniem poszczególnych poziomów instytucjonalnych i administracyjnych w kierowaniu polityką, a także procesem reorientacji wsparcia – od sektora polityki rynkowej w kierunku rozwoju obszarów wiejskich – bardzo dobrze odzwierciedla mechanizm modulacji płatności bezpośrednich. W szczególności, jeśli chodzi o ten pierwszy aspekt, „modulacja zmierza w zakresie kierowania wsparciem do zmiany stosunków pomiędzy poziomem lokalnym, krajowym i ponadkrajowym, oddziałuje bezpośrednio na programowanie finansowe oraz zmienia, w ramach poszczególnych poziomów, zakres wsparcia przewidywanego dla polityki rozwoju obszarów wiejskich”<sup>17</sup>.

Do aktów wytyczających nowe kierunki instytucjonalne zaliczyć można także wspomniane wyżej rozporządzenie nr 1698/2005 o wsparciu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które niejako wieńczy proces rozpoczęty reformą z 2003 r. W rozporządzeniu tym Unia Europejska wprowadziła wyraźnie „mnogą” wspólną politykę rolną, różnicując jej kierunki i cele w stosunku do różnych modeli produkcji, metod kierowania rozwojem danego obszaru, aspektów zatrudnieniowych i – mówiąc bardziej ogólnie – warunków społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów wiejskich. Chodzi tutaj nie tylko o implementację działań środowiskowych czy o nową wielofunkcyjną rolę lasów, która wyraża zmianę w stosunku do poprzedniego podejścia „produkcyjnego”, ale przede wszystkim o aspekt rolnictwa niskotowarowego, o wspieranie inwestycji nienakiero-

<sup>16</sup> F. Albisinni, *Profili istituzionali nel Regolamento sull’Aiuto Unico e nel decreto di attuazione per l’Italia*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2004, nr 2, s. 35.

<sup>17</sup> M. Scoppola, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della Pac. Una prospettiva economica*, „Agricoltura Istituzioni Mercati” 2004, nr 1, s. 11.

wanych na produkcję, o przedsięwzięcia rolno-środowiskowe na gruntach rolnych, które – pomimo ich pozornej „drugorzędności” – wskazują w rzeczywistości na całkowicie nowy proces. Chodzi bowiem o wyłonienie mnogich modeli rolnictwa i różnych typologii podmiotów, a także o dywersyfikację polityki wspólnotowej. Różnorodność ta ma swoją podstawę prawną w art. 32 ust. 2 Traktatu WE, dziś jednak dodatkowo ugruntowuje się – także w wyniku zasady zrównoważonego rozwoju – w nowej koncepcji działalności rolniczej, do której zalicza się „utrzymywanie gruntów w dobrych warunkach środowiskowych i agronomicznych” (art. 2 rozporządzenia nr 1782/2003).

Łączna analiza dwóch powyższych rozporządzeń wyraźnie wskazuje na wychodzenie rolnictwa poza tradycyjne granice *fundus instructus* i poza wymiar czysto ekonomiczny oraz jego wejście w szerszej widziany obszar wiejski, co odzwierciedla np. wsparcie dla działalności zorientowanej na turystykę (art. 55 rozporządzenia nr 1698/2005).

Proces ten podkreśla rosnąca liczba podmiotów prawnych będących adresatami polityki publicznej, co staje się szczególnie widoczne, jeśli się weźmie pod uwagę, że w przeszłości ustawodawca wspólnotowy, kierując się wyjątkowo selektywną logiką, czynił adresatami tej polityki jedynie ściśle określone podmioty, takie jak gospodarstwa rozwojowe. Dzisiaj, obok takich gospodarstw, pojawiają się „sieci działalności” skupiające wokół siebie podmioty, które – niezależnie od ich kwalifikacji prawnej – operują na danym obszarze w (niekoniecznie produkcyjnym) związku z ziemią. W ten sposób ulega osłabieniu aspekt produkcyjny i zamyka się ważny proces koncepcyjny przechodzenia „od prawa do ziemi” do „prawa ziemi”, rozumianego tutaj jako ścisły związek pomiędzy ziemią jako dobrem produkcyjnym a ziemią jako dobrem i wartością wymagającą ochrony<sup>18</sup>.

4. Końcowy efekt powyższych procesów przejawia się w nowej hierarchii przestrzennej stosunków gospodarczych i politycznych oraz różnych poziomów instytucjonalnych, w ramach których pełnione są różnorodne funkcje. Punktami centralnymi w tej hierarchii stają się terytorialne systemy lokalne, które wzajemnie na siebie oddziałują i odnajdują swoje „fundamenty i siły napędowe” w regionalnym wymiarze. W istocie „regionalne gospodarki funkcjonują jako zorganizowane byty, w których

<sup>18</sup> C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, w: *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

korzyści i przeznaczenie ekonomiczne każdego poszczególnego przedsiębiorstwa zależą od korzyści i przeznaczenia ekonomicznego całej agregacji lokalnych przedsiębiorstw”<sup>19</sup>.

Z całą ostrością wyłania się tutaj logika systemu dystrykcyjnego<sup>20</sup>, która obejmuje dziś także sektor rolny. Chodzi tu o system rozumiany jako określony obszar, w którym przedsiębiorstwa, siła robocza i klimat kulturowy bezpośrednio oddziałują na siebie i na zdolność produkcyjną danego sektora<sup>21</sup>. Taka prawidłowość zauważona została także we włoskiej doktrynie agrarystycznej, która wskazuje, iż „zmieniając perspektywę i poszerzając horyzont, wszystko co związane jest z gruntem rolnym [...] zmierza do przekształcenia się w to, co ma jako punkt odniesienia *obszar* bądź też przestrzeń wiejską”<sup>22</sup>.

Zróżnicowanie i liczebność lokalnych obszarów, faworyzujące powstawanie takich systemów, mają swoje korzenie w szczególnej włoskiej tradycji gospodarczo-rolnej, która charakteryzuje się bogatą różnorodnością kulturową i naturalną. Wystarczy wspomnieć tu o „stu włoskich Italiach”, o których już 100 lat temu mówił S. Jacini<sup>23</sup>, i o podnoszonym w związku z tym postulacie zdecentralizowania administracji<sup>24</sup>.

Te ostatnie postulaty znalazły swój wyraz i potwierdzenie w przeprowadzonej niedawno we Włoszech reformie instytucjonalnej, która ustawą konstytucyjną nr 3 z 18 października 2001 r. doprowadziła do prawdziwie „kopernikańskiej realokacji” konstytucyjnych kompetencji w zakresie rolnictwa. W wyniku wprowadzenia tzw. klauzuli pozostałości (*clausola residuale*)<sup>25</sup> rolnictwo zostało poddane wyłącznej kompetencji regionów, chociaż krzyżuje się ono z innymi materiami (ochroną środowiska i polityką żywnościową), które leżą w gestii państwa<sup>26</sup>. Konsekwencją tego są różne regionalne sposoby podejścia do regulacji (materii) rolnictwa i po-

---

<sup>19</sup> Na ten temat zob. A. J. Scott, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politiche nell'area della globalizzazione*, Bologna 2001.

<sup>20</sup> Więcej na ten temat zob. G. Becattini, *Distretto industriale e made in Italy*, Torino 1998.

<sup>21</sup> Więcej zob. L. Iacoponi, *La bioregione*, Pisa 2001.

<sup>22</sup> A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario*, I. *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, s. 323.

<sup>23</sup> S. Jacini, *I risultati dell'Inchiesta agraria [1884]*, Torino 1976, s. 77.

<sup>24</sup> G. Valenti, *Per la riforma della pubblica Amministrazione*, Milano 1919, s. 73.

<sup>25</sup> Klauzula ta zawarta jest w art. 117 ust. 4 Konstytucji Włoch, który stanowi: „[...] do Regionów należy władza ustawodawcza w odniesieniu do każdej materii wyraźnie nie zarezerwowanej dla ustawodawstwa Państwa”.

<sup>26</sup> F. Adornato, *La difficile transizione della (materia) agricoltura*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2002, nr 9, s. 428.

dobnie zróżnicowane decyzje normatywne, które stymulują konkurencję nie tylko pomiędzy systemami prawno-instytucjonalnymi, ale także między lokalnymi systemami terytorialnymi.

Zarówno duża ilość regionalnych modeli rolnictwa, jak i pojawienie się (konceptualnej i realnej) „kategorii” dystryktu nie może nie mieć wpływu na prawo pozytywne. Zjawiska te podważają niejako generalną rolę ustawy – jeśli bowiem przez system gospodarczy rozumie się interakcję systemów lokalnych, to wpływ ogólnej ustawy na zachowania podmiotów ekonomicznych jest z konieczności ograniczony. Stąd też konieczne staje się sięgnięcie po szczególne, bardziej elastyczne instrumenty, dzięki którym możliwe będzie kierowanie określonymi zachowaniami w inny, bardziej odpowiedni sposób.

Sama interwencja publiczna (w zakresie regulacji, wydatków, organizacji itp.) w świetle reguł systemu lokalnego, do którego jest skierowana, będzie musiała „przetasować” swoje cele. Lokalna specyfika danego obszaru wymagać będzie zróżnicowanych instrumentów, dzięki którym, poprzez proces samoregulacji negocjowanej, można będzie godzić na danym obszarze konflikty i interesy. Zrodzi się potrzeba takich normatywnych regulacji, które w sposób elastyczny zapewnią jedność zasad prawa w obliczu wielości jego źródeł<sup>27</sup> oraz równowagę pomiędzy interwencją publiczną a inicjatywą podmiotów prywatnych. Zarówno bowiem fragmentaryzacja społeczeństwa, jak i różnorodność potrzeb wymagają politycznego porozumienia i odpowiednich instrumentów regulacji działania<sup>28</sup>.

5. W obliczu powyższych procesów wydaje się „niemożliwe narzucenie zjawiskom ekonomicznym jednakowego modelu prawnego, a nawet jeśli uda się go określić w drodze ustawy, to zjawiska te i tak zostaną podporządkowane własnym siłom, które prowadzą do ciągłego przekraczania zaproponowanych schematów”<sup>29</sup>. Nie przypadkiem wyodrębnia się w doktrynie pluralizm porządków prawnych jako odpowiedź na rozdrobnienie zasad, których „szybkiej erozji towarzyszy równie szybkie (i bezsprzeczne) wyłanianie się kontraktualizmu [...] definiowanego jako »protoprawo globalizacji«”<sup>30</sup>. To kontrakt zatem nabiera istotnego znaczenia

<sup>27</sup> A. Quadrio Curzio, *Tre costituzioni economiche: italiana, europea, bicamerale*, w: *La nuova età delle costituzioni*, red. L. Ornaghi, Bologna 2000, s. 93.

<sup>28</sup> A. Jannarelli, *Il diritto agrario nell'era della globalizzazione*, Bari 2003, s. 116.

<sup>29</sup> F. Merusi, *Coordinamento per comitati e decisione amministrativa*, w: *L'amministrazione della società complessa*, red. G. Amato, G. Marongiu, Bologna 1982, s. 170.

<sup>30</sup> G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano 2006, s. 58.

dla przewyciężenia niekompatybilności i „zgrzytów” pomiędzy porządkami prawnymi i przeciwdziałała utracie zdolności normatywnej prawa.

W istocie, nie tylko można zauważyć sygnały utraty witalności prawodawstwa pochodzenia państwowego, ale przede wszystkim „ma się wrażenie, że państwo potrzebuje ciągłego potwierdzenia swojej legitymacji formalnej ze strony większego porządku prawnego, który niewłaściwie jest nazywany porządkiem międzynarodowym czy ponadnarodowym, a który powinno się definiować jako »uniwersalny porządek społeczny«<sup>31</sup>. W obszarze takiego porządku kontrakt „zajmuje miejsce ustawy [...], aby organizować społeczeństwo cywilne”<sup>32</sup> oraz zażegnywać „systemowe konflikty”<sup>33</sup>, które są wynikiem zasadniczych różnic zarówno pomiędzy krajowymi porządkami prawnymi i instytucjami różnych państw, jak i pomiędzy różnymi politykami regulacji konkurencji oraz regulacji rynków pracy i kapitału.

Na szczeblu globalnym właśnie nowe kontrakty atypowe, stworzone przez biura prawne korporacji międzynarodowych, wspierają proces umiędzynarodawiania rynków. Kontrakty takie jak *franchising*, *leasing*<sup>34</sup>, *performance bond*, *counter trade*, *know how*, *joint venture* nie mają narodowości, pełnią jedynie funkcję „realizowania jedności prawa wewnątrz jedności rynków”<sup>35</sup>. W tym kontekście sam aspekt autoregulacji rynku jest tak wyrazisty i istotny, że skłania do postawienia pytania o „dzisiejszy sens demokracji”<sup>36</sup>. Nie przypadkiem też przez nową *lex mercatoria* rozumie się dzisiaj „prawo stworzone przez przedsiębiorców bez pośrednictwa władzy ustawodawczej państwa i składające się z zasad skierowanych na jednakową, wykraczającą poza jedność polityczną państw, regulację stosunków handlowych, które powstają wewnątrz jedności gospodarczej rynków”<sup>37</sup>.

Ekspansja kontraktu widoczna jest zresztą coraz bardziej zarówno w obszarze regulacji prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, jak ma to miej-

---

<sup>31</sup> G. Berti, *Diffusione della normativa e nuovo disordine delle fonti del diritto*, w: *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, red. G. Gitti, Bologna 2006, s. 28.

<sup>32</sup> F. Galgano, *Le istituzioni della società industriale*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 31.

<sup>33</sup> S. Micossi, op. cit., s. 127 i n.

<sup>34</sup> A. Frignani, *Factoring, leasing...*, Torino 1993.

<sup>35</sup> F. Galgano, *Le istituzioni della società industriale*, w: *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, red. S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, Bologna 1993, s. 24.

<sup>36</sup> G. Oppo, *Codice civile e codice commerciale*, „Rivista di Diritto Commerciale” 1993, z. 1, s. 230.

<sup>37</sup> Galgano F., op. cit., s. 27.



sce np. w przypadku arbitrażu w sektorze reklamowym czy w zakresie konwencji urbanistycznych.

Nie można także pomijać złożoności społecznej, tj. zmian zachodzących wewnątrz społeczeństwa, które zróżnicowało się, wyspecjalizowało, rozdzieliło w różnego rodzaju agregacje prywatne, wspólnotowe czy polityczne<sup>38</sup>. W wyniku tego procesu organy administracji publicznej są zmuszone konfrontować się z interesem prywatnym różnej rangi i wyodrębnić w postępowaniu administracyjnym bądź w szerokiej gamie procedur decyzyjnych swego rodzaju teren kolizji tego interesu z interesem publicznym<sup>39</sup>.

Logika kontraktowa inspirowane zatem w szerokim zakresie działalność administracji publicznej zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Podkreślano niedawno w doktrynie „kontraktualizację, wyrażającą się w zawieraniu różnego rodzaju porozumień, penetrującą także tryby organizacji administracyjnej. Stosunki pomiędzy podmiotami publicznymi istnieją już nie tylko w wymiarze wertykalnym w ramach ich hierarchii, ale także poprzez kontrakty i kontraktację pomiędzy podmiotami tego samego bądź różnego szczebla”<sup>40</sup>.

W zasadzie zatem procesy ekonomiczne sprawiają, że trudne jest wykonywanie przez administrację publiczną jej podmiotowych kompetencji i że konieczna staje się współpraca z przedsiębiorstwami, co niejako zagraża zasadzie organizacji publicznej jako władzy i otwiera przestrzeń dla nowego ducha kontraktacji<sup>41</sup>.

Podsumowując, można powiedzieć, że podstawą kontraktualizacji jest potrzeba równorzędnego zestawienia polityki z gospodarką, a w konsekwencji – równorzędnego funkcjonowania zasady supremacji administracji publicznej z prywatnoprawną zasadą autonomii podmiotów. Tym samym instrument kontraktualizacji, w porównaniu z tradycyjnymi formami

<sup>38</sup> G. Pastori, *Coordinamento e governo di una società complessa*, w: *L'amministrazione della società complessa*, red. G. Amato, G. Marongiu, Bologna 1982, s. 127 i n.

<sup>39</sup> M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, w: *Trattato di diritto amministrativo*, red. G. Santaniello, Padova 1988, s. 113 i n.

<sup>40</sup> G. Berti, *op. cit.*, s. 36.

<sup>41</sup> Wyrazem tego w sektorze rolnym może być np. procedura scalania gruntów, w której uczestniczą przedsiębiorcy w szczególnych formach konsorcyjnych, tj. w formie swego rodzaju stowarzyszenia prywatnego, będącego wyrazem interesu publicznego; na ten temat zob. G. Galloni, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano 1964; M. Tamponi, *I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2003, z. 11, s. 593 i n.

działania administracji, jawi się jako bardziej adekwatny i pozwala na lepsze przystosowanie interesu indywidualnego do potrzeb i wartości społecznych.

6. W sektorze rolnym najbardziej zaawansowanym wyrazem kontraktualizacji jest zjawisko programowania negocjowanego (*programmazione negoziata*), które w wyraźny sposób wskazuje na stosunek „równości” pomiędzy administracją publiczną a podmiotami prywatnymi, czyli w tym wypadku rolnikami<sup>42</sup>. Zjawisko to charakteryzuje się zastosowaniem serii zróżnicowanych formuł kontraktowych, co stanowi swoiste potwierdzenie przystosowania się działania administracji i interwencji publicznej do różnorodności gospodarczo-społecznej i instytucjonalnej.

Definicję „programowania negocjowanego”<sup>43</sup> zawiera art. 1 ust. 1 dekretu nr 32 z 1995. Zgodnie z powołanym przepisem, pod pojęciem tym 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 (lit. b). Przepis ten przedstawia także ogólny zarys instrumentów programowania negocjowanego. Należą do nich: porozumienie programowe, kontrakt programowy, układ programowy oraz pakt terytorialny.

Przez „porozumienie programowe” (*accordo di programma*) rozumie się z kolei porozumienie zainicjowane i zawarte przez centralny organ administracji publicznej z zainteresowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, ilekroć w celu realizacji programowanych działań konieczna jest zintegrowana i skoordynowana współpraca regionów, organów samorządu terytorialnego, administracji państwowej (także tej autonomicznej) i innych podmiotów publicznych i prywatnych (lit. c).

Przez „kontrakt programowy” (*contratto di programma*) rozumie się kontrakt zawarty pomiędzy administracją a dużym przedsiębiorstwem bądź

---

<sup>42</sup> Na ten temat zob. R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna 2004; a także – w odniesieniu do rolnictwa – F. Adornato, *Intervento pubblico in agricoltura: le nuove frontiere degli accordi negoziati*, w: *Sviluppo locale e programmazione negoziata*, red. F. Adornato, Milano 2005, s. 7 i n.

<sup>43</sup> Mimo że ustawodawca posługuje się pojęciem programowania negocjowanego, lepsze wydaje się użycie terminu „kontraktualizacja programowana” w celu uwypuklenia kontraktowo-prywatnej logiki tego zjawiska; więcej zob. F. Adornato, *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007 nr 1, s. 209 i n.

też grupą lub konsorcjum małych i średnich przedsiębiorstw w celu realizacji działań będących przedmiotem programowania negocjowanego (lit. d).

Pod pojęciem „układ programowy” (*intesa di programma*) rozumie się porozumienie pomiędzy kompetentnymi podmiotami instytucjonalnymi w danym sektorze, które zobowiązują się do przedłożenia odpowiednich środków finansowych oraz do współpracy w celu realizacji specyficznych czynności i działań powiązanych funkcjonalnie w ramach planu wieloletniego, chociażby czynności te i działania nie byłyby jeszcze określone pod względem ich wykonalności (lit. e).

Przez „pakt terytorialny” (*patto territoriale*) rozumie się natomiast porozumienie pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi dla wyodrębnienia, w celu skoordynowanej realizacji, działań o różnej naturze skierowanych na promocję rozwoju lokalnego na obszarach problemowych kraju, w zgodzie z kierunkami i celami określonymi przez wspólnotowe ramy wsparcia, zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej C (94)1835 z 29 lipca 1994 r. (lit. e-bis).

Poza wymienionymi wyżej rodzajami formuł ustawodawca wprowadził ostatnio także instytucję „kontraktu dystrykcyjnego”. Kontrakt ten reguluje art. 10 dekretu nr 35 z 14 marca 2005 r. (tzw. dekret o konkurencyjności), który stanowi, że w celu sprzyjania integracji łańcuchów produkcyjnych w systemie rolnym i rolno-spożywczym, a także wzmocnienia dystryktów rolno-spożywczych na obszarach zacofanych, Ministerstwo Polityk Rolnych i Leśnych, przy uwzględnieniu regionalnego planowania, promuje, w granicach możliwości finansowych, kontrakty łańcucha produkcyjnego i kontrakty dystrykcyjne o zasięgu krajowym. Kontrakty te mogą być zawierane z uczestnikami tych łańcuchów, w tym także występujących w formach kolektywnych, i są skierowane na realizację programów inwestycyjnych mających charakter interprofesjonalny. Dzieje się to w zgodzie z wytycznymi wspólnotowymi w zakresie pomocy państwowej w rolnictwie.

Wśród wymienionych wyżej typów kontraktów największym zainteresowaniem cieszy się pakt terytorialny. Wzbudza on zainteresowanie nie tylko w zakresie swego wymiaru socjologicznego, politycznego czy finansowego, lecz także prawnego. Warto zwrócić szczególną uwagę zwłaszcza na jego naturę prawną, a to z uwagi na skutki, jakie ma dla administracji publicznej, która działa w nowym dla siebie stosunku równorzędności z innymi podmiotami, porzucając tym samym tradycyjny schemat hierarchii i działania w formie jednostronnych decyzji administracyjnych.

Pakt terytorialny ma charakter prywatnoprawny. Świadczy o tym nie tylko odwołanie do zobowiązań istniejących po każdej ze stron zawierającej pakt<sup>44</sup>, ale także fakt, że akt aprobujący zawarcie paktu wydawany przez Ministra Skarbu (dzisiaj: Ministra Gospodarki) ma jedynie charakter deklaratoryjny co do dyspozycyjności niezbędnych zasobów. Prywatnoprawnej natury paktu dowodzi także to, że wywołuje on skutki prawne od momentu jego podpisania, które zachodzi dopiero po wydaniu przez ministra aktu aprobującego.

Co więcej, w celu zagwarantowania paktowi charakterystycznych cech stosunku kontraktowego tj. równości, szybkości i wydajności, podmioty publiczne określają w porozumieniu: a) akty niezbędne do derogacji generalnych norm administrowania i rachunkowości; b) terminy, w ramach których muszą być wydane przewidziane akty w celu maksymalnego przyspieszenia i uproszczenia procedur administracyjnych; c) przedstawicieli organów publicznych delegowanych do wyrażenia woli tych organów w zakresie powyższych aktów.

Powyższe uwagi można by poczynić także w odniesieniu do kontraktu programowego. Należy jednak nadmienić, że pakt terytorialne i kontrakty programowe różnią się zasadniczo pod względem celów (aspekt przedmiotowy) i ich sygnatariuszy (aspekt podmiotowy). Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, należy wskazać, że pakt terytorialny musi charakteryzować cele promocji rozwoju lokalnego w zakresie ponadregionalnym, które są kompatybilne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast w przypadku kontraktu programowego, plan – będący przedmiotem kontraktu – musi być skierowany na osiągnięcie znaczącego wpływu na rozwój zaplecza produkcyjnego, głównie poprzez aktywację nowych urządzeń i dodatkowe zatrudnienie, przyczyniając się tym samym do rozwoju przemysłowego.

Jeśli chodzi o aspekt podmiotowy, jest on niejako konsekwencją aspektu przedmiotowego. W przypadku paktu terytorialnego, wymogi zrównoważonego i ekologicznego rozwoju lokalnego angażują bowiem małe i średnie przedsiębiorstwa rolne, działające w logice wielofunkcyjności i rozwoju obszarów wiejskich, natomiast w przypadku kontraktu programowego, rozwój przemysłu, będący jego głównym celem, wskazuje raczej na duże przedsiębiorstwa operujące w sektorze rolnym bądź też na konsorcja, działające także w formie korporacyjnej.

---

<sup>44</sup> Warto nadmienić, że możliwe jest tutaj zastosowanie przepisów kodeksowych dotyczących odpowiedzialności dłużnika.

## **NEW ROLE OF A CONTRACT BETWEEN NUMEROUS AGRICULTURAL MODELS, THE POLYCENTRISM OF SOURCES AND RURAL DEVELOPMENT**

### **S u m m a r y**

The purpose of the paper is to determine the influence of today's economic, legal and social processes on agriculture and the way in which the latter is regulated. The author first looks at globalisation and considers its possible role in the crisis of a nation state and the growing number of decision-making centres. He then discusses the institutional effects of the 2003 CAP reform, such as another distribution of emphasis at local, national and supranational level in agriculture management, or the solutions adopted in Regulation 1698/2005 on support of rural development, and notices that different models of agriculture (plural agriculture) that have been emerging against that background.

He argues that the increasing role of local production systems, i.e. systems closely connected to the territory in which they operate, has consequently limited the role of the Act in the regulation of economic entities and increased the role of contracts which have been gradually replacing the Act, both in the area of civil and public law. Thus a contract has become to perform an administrative function.

Finally, the Italian model of such negotiable programming is presented. In that model legal relations in agriculture are regulated jointly by organs of public administration and agricultural entrepreneurs on the equality principle basis.

## **IL NUOVO RUOLO DEL CONTRATTO TRA AGRICOLTURA PLURALE, POLICENTRISMO DELLE FONTI E SVILUPPO RURALE**

### **R i a s s u n t o**

L'obiettivo dell'articolo è analizzare l'influenza che i recenti fenomeni economici, giuridici e sociali hanno avuto sul modello e sulla modalità di regolazione dell'agricoltura.

L'Autore prende le mosse da alcune riflessioni sui processi di globalizzazione, sulla crisi dello Stato nazionale e sulla moltiplicazione dei centri decisionali per poi analizzare gli effetti della riforma della Politica Agricola Comune del 2003 e, in particolare, la nuova divisione dei compiti a livello locale, nazionale e sopranazionale nella gestione dell'agricoltura. Vengono analizzate anche le soluzioni adottate nel regolamento 1698/2005 sullo sviluppo rurale. In questo contesto, come dimostra l'Autore, emerge il fenomeno dell'agricoltura plurale.

Successivamente l'Autore sottolinea il crescente ruolo dei sistemi locali di produzione, strettamente legati al territorio locale.

Conseguenza di detti fenomeni è, da un lato, il ridimensionamento del ruolo della legge nella regolazione dei comportamenti dei soggetti economici e, dall'altro, la crescente importanza del contratto. Come sostiene l'Autore, il contratto sempre più spesso prende il

posto della legge ed entra non solo nella sfera del diritto privato ma anche del diritto pubblico. Esso diventa una forma dell'agire delle pubbliche amministrazioni.

Nella parte conclusiva del saggio, l'Autore presenta il fenomeno della programmazione negoziata e i suoi strumenti. La programmazione negoziata già da tempo è operante in Italia e costituisce una forma di regolazione dei rapporti giuridici in agricoltura basati sulla parità tra gli organi della pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli.