

## **WSPÓŁCZESNE TENDENCJE ROZWOJU PRAWA ROLNEGO**

1. Na konferencji w Sadkach w 1968 r. A. Stelmachowski wygłosił referat na temat miejsca prawa rolnego w systemie prawa<sup>1</sup>. Warto ten fakt odnotować nie tylko z powodu upływu czterdziestu lat od pierwszego spotkania agrarystów z wybitnymi przedstawicielami praktyki rolniczej. Poruszone przez Autora kwestie obrazują nie tylko podstawowe – na ówczesnym etapie rozwoju – zagadnienia teoretyczne prawa rolnego, ale również stan legislacji dotyczącej rolnictwa. Obowiązujące unormowania rolne znacznie odbiegają od tych sprzed prawie pół wieku, a także inny jest zakres problematyki badawczej<sup>2</sup>; obejmuje ona także zupełnie nowe, nieznane uprzednio kwestie.

Już te ogólne uwagi wprowadzające wskazują na zmiany legislacji dotyczącej rolnictwa. Są one nieodłączną cechą prawa rolnego, towarzyszą kształtowaniu się tej dziedziny prawa od jej zarania. Określając proces zmian, można wskazać pewne prawidłowości, właśnie tendencje rozwoju. Oczywiście jest, że tendencje te ulegały przekształceniom na przestrzeni czasu; inne były w momencie narodzin prawa rolnego, inne są w czasach współczesnych. Do pokazania zasadniczych linii rozwojowych przed przeszło już piętnastu laty skłaniał zauważony przez W. Pańko kryzys prawa rolnego<sup>3</sup>, a następnie proces dostosowywania polskiego prawa rolnego do standardów europejskich<sup>4</sup>. W ostatnim zaś czasie znalazły one szerszy wyraz w monografii poświęconej ogólnym problemom prawa rolnego<sup>5</sup>.

---

1 A. Stelmachowski, Miejsce prawa rolnego w systemie prawa, (w:) Zagadnienia prawa rolnego, red. J. Paliwoda, Warszawa 1970.

2 Świadczy o tym już program konferencji „Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego”, Ustroń 16–17 maja 2008 r.

3 R. Budzinowski, Prawo rolne między historią a przyszłością, (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Waleriana Pańko, Katowice 1993.

4 R. Budzinowski, Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju – referat wygłoszony w 2000 r. w Rydzynie k. Leszna na konferencji „Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki” oraz opublikowany pod tym samym tytułem w formie artykułu (w:) Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2002, z. 2; Zob. też E. Tomkiewicz, Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3–4.

5 R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, s. 120 i n.

Niniejsze opracowanie, nawiązujące do ostatnio wymienionej pracy, zawiera uwagi o ogólnym charakterze. Zgodnie z już dokonanymi ustaleniami prezentuje się tu następujące tendencje: dynamikę, ekspansję, publiczyczację oraz instytucjonalizację. Odpowiadają one współczesnym liniom rozwojowym prawa rolnego, każda z nich określa nieco inny aspekt legislacji rolnej, a wszystkie łącznie oddają aktualny obraz prawa rolnego „w ruchu”. O ile dynamika prawa rolnego charakteryzuje rozwój tej dziedziny legislacji od strony źródeł, ekspansja wyraża rozbudowę przedmiotu regulacji, to publiczyczacja wskazuje na metodę (sposób) oddziaływania, a instytucjonalizacja – na stosowane instrumenty prawne.

2. Dynamika prawa rolnego oznacza stopniowe narastanie ustawodawstwa rolnego, przejawia się wzrostem liczby aktów prawnych poświęconych (w całości lub w części) problematyce rolnej. Jest to tendencja widoczna już *prima facie*, stanowi swoisty paradoks rozwoju prawa rolnego, polegający na tym, że zmniejsza się liczba ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, ale jednocześnie zwiększa się ilość aktów prawnych dotyczących tego działu gospodarki<sup>6</sup>. Omawiając dynamikę prawa rolnego, a więc ilościowy aspekt regulacji rolnych, należy na wstępie zwrócić uwagę na ich cechy wyróżniające.

Przedmiotem zainteresowania nie są bowiem wszystkie unormowania odnoszące się do rolnictwa, lecz tylko te z nich, które zawierają regulacje specjalne lub szczególne. Takie ograniczenie jest konsekwencją charakterystyki unormowań „rolnych”. Tworzą je – z punktu widzenia źródeł – akty prawne „specjalne” w całości lub w części oraz akty prawne zawierające unormowania szczególne. Te pierwsze odnoszą się wyłącznie do rolnictwa, a nie do innych dziedzin gospodarki; mają więc charakter specjalny, a nie uniwersalny (powszechny)<sup>7</sup>. Stanowią one *ius proprium* rolnictwa. Te drugie natomiast w postaci przepisów lub ich zespołów (instytucji prawnych) mają charakter odrębny, zawierają rozwiązania odmienne od ogólnych (np. przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych). Stanowią one *ius singulare* rolnictwa<sup>8</sup>.

Legislacja rolna w przeszłości narastała stopniowo, choć w różnym tempie. Szczególnego przyspieszenia rozwój ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa nabierał w okresach trudnych (np. po dwóch wojnach światowych w ubiegłym wieku). Rozbudowa legislacji rolnej charakteryzuje również czasy współczesne i dotyczy zarówno międzynarodowego prawa rolnictwa, wspólnotowego prawa rolnego, jak

---

6 J. Hudault, *Droit rural*, Paris 1988, s. 1. Natomiast M. Cardwell zauważa paradoks polegający na specjalnym statusie rolnictwa, choć jego rola w gospodarce uległa znacznemu zmniejszeniu – *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 13.

7 Unormowania o charakterze uniwersalnym są również, co zrozumiale, przedmiotem zainteresowania nauki o prawie rolnym, ale nie mają charakteru wyróżniającego tę dziedzinę prawa.

8 O różnych postaciach przepisów dotyczących rolnictwa zob. bliżej W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung*, (w:) *Recht, Umwelt, Gesellschaft. Festschrift für Alfred Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 364–365.

i krajowego prawa rolnego. O ile międzynarodowe prawo rolnictwa i wspólnotowe prawo rolne mają charakter bardzo dynamiczny, o tyle prawo krajowe – charakter bardziej statyczny<sup>9</sup>. Wynika to między innymi z różnic w sposobie stanowienia, jak i powiązania z tradycją prawną. W każdym zaś razie rozwój tego ostatniego jest coraz bardziej determinowany przez czynniki międzynarodowe<sup>10</sup>.

W rezultacie legislacja rolna rodzi, przynajmniej na pierwszy rzut oka, wrażenie pewnego chaosu. Na obowiązujące prawo rolne składają się bowiem akty prawne wydane w różnym czasie, w kolejnych fazach rozwoju ustawodawstwa rolnego, operujące zróżnicowaną terminologią. Obok siebie występują regulacje dotyczące kształtowania stosunków własnościowych i korzystania z gruntów, charakterystyczne dla początkowego okresu rozwoju prawa rolnego oraz dotyczące komercjalizacji produkcji czy jakości produktów rolnych, właściwe dla prawa współczesnego. Wspólnotowe prawo rolne nie jest natomiast obciążone takim „spadkiem przeszłości ani tradycji” jak prawo krajowe<sup>11</sup>, wnosi ono do języka prawnego terminologię obcą kontynentalnym porządkom prawnym, czerpiącym wiele z tradycji prawa rzymskiego<sup>12</sup>.

Zauważa się przy tym, że w państwach zachodnioeuropejskich ustawodawstwo rolne narasta poza kodeksami cywilnymi<sup>13</sup>. Na tym tle formułuje się nawet opinie o ograniczeniu znaczenia dla prawa rolnego regulacji kodeksowej (cywilnej)<sup>14</sup>. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast wprowadzanie aktów prawnych (jak np. we Francji i ostatnio we Włoszech) o szerokim zakresie regulacji, mających istotne znaczenie dla „ukierunkowania” rolnictwa. W polskim porządku prawnym nie występują tego rodzaju akty, takiego znaczenia nie ma (mimo bardzo szerokiego przedmiotu regulacji wyznaczonego tytułem) wspomniana już ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Natomiast widoczne jest również narastanie regulacji prawnorolnej poza kodeksem cywilnym (w warunkach ograniczenia szczególnych rozwiązań rolnych w samym kodeksie).

9 Tak A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, s. XVII (Introduzione).

10 Jak piszą E. Casadei i L. Costato, „polityka rolna jest bowiem zasadniczo uzależniona od poszanowania międzynarodowych zobowiązań” – *Il diritto agrario nell'anno 2000*, *Rivista di Diritto Agrario* 2000, z. 1, s. 21.

11 Tak C. Hernandez-Zakine, C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz.1), *Revue du Droit Rural* 2000, nr 283, s. 264.

12 Tak J. Hudault, *La différence d'approche conceptuelle et méthodique de la notion d'agriculture en droit français et en droit communautaire* (Observations sur la différence entre les systèmes juridiques nationaux d'inspiration romaniste et le système communautaire), *Revue du Droit Rural* 1995, nr 277, s. 486. Zdaniem Autora, wspólnotowe prawo rolne wywodzi się z systemu Case law i można je zakwalifikować bardziej jako system empiryczny, praktyczny lub użytkowy niż jako konstrukcję doktrynalną.

13 O takim zjawisku we Włoszech, a także w innych państwach europejskich pisze A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario. Elementi di teoria generale*, I, Milano 1988, s. 198. Na tym tle ten sam autor pisze o dekodyfikacji prawa rolnego – *Décodification du droit agraire italien*, (w:) *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001.

14 Aktualne prawo rolne jest „prawem pozakodeksowym”. Tak M. Tamponi, *Diritto agrario tra codice e mercato*, *Rivista di Diritto Agrario* 2002, z. 4, s. 725.

Charakterystyczne dla rozwoju dzisiejszego ustawodawstwa rolnego jest odchodzenie od szczególnego regulowania stosunków rolnych w kierunku prawa specjalnego. Rezygnowanie przez ustawodawcę ze szczególnych unormowań nie może być traktowane jako objaw słabości prawa rolnego (jako dziedziny legislacji)<sup>15</sup>, skoro procesowi temu towarzyszy rozwój ustawodawstwa specjalnego w zakresie prawa powszechnego (przede wszystkim – o czym dalej – publicznego).

W warunkach narastania regulacji rolnych, powodujących zjawisko określane jako „inflacja przepisów”<sup>16</sup>, nie dziwią postulaty doktryny zmierzające do uporządkowania ustawodawstwa rolnego, także w formie kodeksu, a jednocześnie zrozumiałe są trudności w jego opracowaniu. Właśnie kodeks rolny ma być tym aktem prawnym, który pozwoli usystematyzować to ustawodawstwo, uprościć je, wyeliminować sprzeczności itd<sup>17</sup>, nawet przy założeniu, że nie będzie w zasadzie zawierał nowych rozwiązań, a jego cechy będą odbiegały od tradycyjnych wymogów kodeksu. Jednakże i taki „uproszczony” kodeks rolny jest niezmiernie trudno opracować, a jeszcze trudniej doprowadzić do jego przyjęcia. Świadczą o tym problemy związane z próbą kodyfikacji włoskiego prawa rolnego<sup>18</sup>.

3. Ekspansja prawa rolnego oznacza rozszerzanie się przedmiotu regulacji, wkraczanie regulacji prawnorolnych na coraz to nowe obszary. Jest to pewien proces historyczny, w którego wyniku następuje „agraryzacja” tych stosunków społecznych, które dotychczas nie były objęte ustawodawstwem rolnym. Proces ten nie występował, ani obecnie nie występuje w równym stopniu we wszystkich sferach rolnictwa. Jest on związany ze stanem tego działu gospodarki, stopniem jego rozwoju, powiązaniem z innymi dziedzinami, a także z interwencją publiczną w rolnictwie, jej przedmiotem i zakresem.

Dlatego w prawie rolnym, patrząc z punktu widzenia genezy, dominowała problematyka ziemi i prawnych form korzystania z tego czynnika produkcji. W konsekwencji dawne prawo rolne było prawem gruntowym<sup>19</sup>. Nie można tego powiedzieć o tym prawie w czasach współczesnych. Jest ono rezultatem kolejnych etapów ewolucji, uwzględniania coraz to innych aspektów rolnictwa<sup>20</sup>. Okazuje się,

15 O czym pisał W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, (w:) *Z zagadnień prawa cywilnego*. Księga dedykowana profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991, s. 131.

16 Zob. np. A. Carrozza, *La ricostruzione teorica del sistema del diritto agrario attraverso i suoi istituti*. Raggionamenti sulla tecnica di applicare, *Rivista di Diritto Agrario* 1992, z. 2, s. 219.

17 Por. L. Costato, *I tre decreti orientamento: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*. Note introduttive, (w:) *Le Leggi Civili Comentate* 2001, nr 3–4, s. 247.

18 Bliżej o kodyfikacji prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 158.

19 Jak pisał K. Kreuzer w połowie lat osiemdziesiątych (*Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, *Rivista di Diritto Agrario* 1983, z. 1, s. 185 i n.), prywatne prawo gruntowe uważa się we wszystkich porządkach prawnych za tradycyjne jądro prawa rolnego, ale w żadnym państwie regulacja prawnorolna nie ogranicza się do problematyki gruntowej, lecz obejmuje już bardzo szeroki zakres regulacji. Taki kompleks norm dotyczących rolnictwa określa się jako nowoczesne prawo rolne.

20 Zob. wyróżnienie etapów rozwoju rolnictwa i prawa rolnego – M. Błażejczyk, A. Stelmachowski, *Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i parabolicznej a ustrój prawny polskiego rolnictwa*, *Państwo i Prawo* 1989, z. 1, s. 38.

że to właśnie na etapie komercjalizacji produkcji rolnej doszło do bardzo znacznego rozszerzenia przedmiotu regulacji prawnorolnych na te dziedziny, których stopień „nasylenia” prawem był znikomy albo w ogóle nie były one objęte taką regulacją. Dowodzą tego zmiany WPR i rozszerzenie przedmiotu wspólnotowego prawa rolnego.

„Proprodukcyjne” ukierunkowanie WPR nie doprowadziło do odpowiedniego podniesienia dochodów rolniczych, a spowodowało wiele niekorzystnych zjawisk, nie tylko w sferze rynku (np. nadwyżki produkcyjne), ale w zakresie środowiska czy bezpieczeństwa produktów rolnych i ich jakości. Z tego względu, a także z uwagi na coraz silniejsze uwarunkowania międzynarodowe, zmianie uległo samo podejście do rolnictwa, odejście od postrzegania tego sektora wyłącznie przez pryzmat wytwarzania produktów rolnych (rolnictwa monofunkcyjnego) do ujmowania go z punktu widzenia różnych funkcji spełnianych na rzecz społeczeństwa (rolnictwa wielofunkcyjnego)<sup>21</sup>. Związana z tymi zjawiskami ewolucja WPR, przy modyfikacji instrumentów interwencji rynkowej, doprowadziła do rozbudowy przedmiotu wspólnotowej regulacji na kwestie ochrony środowiska w rolnictwie, zapewnienia bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości oraz problematyki rozwoju obszarów wiejskich.

Ekspansja polskiego prawa rolnego została zdynamizowana w ramach procesu dostosowania naszego prawa do prawa wspólnotowego w celu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Wiele kwestii zostało po raz pierwszy objętych regulacją prawną<sup>22</sup>. Dalsze rozszerzanie się przedmiotu prawa rolnego jest już konsekwencją objęcia naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną.

Okazuje się zatem, że charakteryzowana tu tendencja jest kolejnym paradoksem w rozwoju tej dziedziny ustawodawstwa, będącym logiczną konsekwencją wcześniej wymienionego. Mianowicie, zdaniem J. Hudault, zmniejsza się liczba zatrudnionych w rolnictwie, ale przedmiot prawa rolnego wykazuje wyraźną tendencję do ekspansji<sup>23</sup>. Rozszerzanie się przedmiotu regulacji odnosi się zarówno do prawa międzynarodowego dotyczącego rolnictwa, jak i wspólnotowego prawa rolnego oraz prawa rolnego krajowego<sup>24</sup>.

Uzasadnienia dla tej tendencji należy upatrywać w związku między rolnictwem, stopniem jego rozwoju, powiązaniem z innymi dziedzinami a interwencją publicz-

---

21 Zob. C. Hernandez-Zakine, *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture: l'intérêt général au cœur de l'agriculture* (cz.1), *Revue du Droit Rural* 2000, nr 283, s.263 i n.; J. Hudault, *Rapport de synthèse du XVII Congrès Européen de droit rural*, *Rivista di Diritto Agrario* 1995, z. 1, s. 63 i n. O koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa zob. też A. Szymecka, *Wielofunkcyjne przedsiębiorstwo rolne w prawie włoskim*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2007, nr 1, s. 225 i n.

22 Bliżej zob. np. R. Budzinowski, *Z problematyki dostosowania prawa rolnego i administracji publicznej w rolnictwie do realizacji Wspólnej Polityki Rolnej*, *Prawo i Administracja*, Piła 2005, tom IV, s. 12 i n.

23 J. Hudault, *Droit rural*, Paris 1987, s. 1.

24 Tak J. Hudault, *L'évolution et les fondaments actuels du droit rural*, *Rivista di Diritto Agrario* 2006, z. 3, s. 259.

ną w tę sferę gospodarki, jej przedmiotem i zakresem, a przez to również w związku między czynnikiem przyrodniczo–technicznym a innymi czynnikami rozwoju prawa rolnego. Wszakże na przestrzeni czasu uległo zmianie nie tylko natężenie interwencji, ale również jej przedmiot i zakres. Na pewnym etapie rozwoju głównym przedmiotem oddziaływania przestała być ziemia, a stał się rynek. Komerccjalizacja tego działu gospodarki doprowadziła do eksponowania nieprodukcyjnych funkcji rolnictwa (ekologicznych, zdrowotnych, terytorialnych), przyniosła też odejście od ujmowania rozwoju tego działu gospodarki w izolacji, do wiązania go z rozwojem innych działów gospodarki, a także z rozwojem obszarów wiejskich, z rozwojem regionalnym.

Na tym tle ekspansja prawa rolnego wyraża się w przejściu od „agrarnych korzeni” tej dziedziny legislacji (gdym głównym przedmiotem regulacji był grunt rolny), poprzez komercjalizację do agraryzacji problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz obszarów wiejskich. O ile komercjalizacja rolnictwa, z uwagi na stopniową liberalizację handlu, będzie podlegać procesowi deregulacji (dezagraryzacji), to w ostatnio wymienionych dziedzinach uwidoczni się dalszy proces agraryzacji. Nie znaczy to, że problematyka gruntowa w regulacji prawnorolnej straci na znaczeniu. Zmienia się, co widać obecnie, jej traktowanie przez ustawodawcę; nie przez pryzmat „prawa do ziemi”, ale z punktu widzenia „prawa ziemi”<sup>25</sup>. W każdym zaś razie efektem ekspansji prawa rolnego jest wyodrębnienie pewnych jego działów oraz potrzeba określenia na nowo jego relacji z innymi dziedzinami prawa.

4. Publicyzacja prawa rolnego oznacza stopniowe (choć z różnym nasileniem w czasie) narastanie regulacji o charakterze publicznoprawnym w ramach unormowań dotyczących rolnictwa. Jest ona wynikiem narastania regulacji prawnych w tych sferach rolnictwa, które normowane są głównie przez przepisy prawa publicznego. Okazuje się bowiem, że w prawie rolnym – jako dziedzinie kompleksowej regulacje prywatnoprawne i publicznoprawne dotyczące rolnictwa nie są wzbogacane w jednakowym stopniu; szybciej rozbudowywane są te ostatnie. Niezależnie więc od tego, czy w poszczególnych państwach europejskich prawo rolne wywodzi się – z punktu widzenia genezy – bardziej z prawa prywatnego czy bardziej z prawa publicznego, podlega procesowi publicyzacji. Już od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w państwach Europy Zachodniej dostrzegana jest ogólna tendencja do przesuwania się punktu ciężkości od prawa rolnego prywatnego do prawa rolnego publicznego<sup>26</sup>.

Współcześnie, dzięki procesowi publicyzacji, właśnie część publicznoprawna prawa rolnego jest niezmiernie rozbudowana, a nawet jest dominująca, gdy idzie

25 Por. C. A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, (w:) *Le risorse preziose: lo squadro del giurista*, red. C. A. Graziani, Milano 2005, s. 26.

26 K. Kreuzer, *Rapporto sullo stato del diritto agrario in Europa*, *Rivista di Diritto Agrario* 1983, z. 1, s. 192.

o liczbę aktów prawnych oraz o przedmiotowy zakres regulacji. Jej rola niewątpliwie wzrosła pod wpływem wspólnotowego prawa rolnego<sup>27</sup>. Publicyzacja prawa rolnego odzwierciedla przydatność regulacji publicznoprawnych dla ingerencji czynnika publicznego w rolnictwie. Jej wynikiem jest rozszerzanie się zakresu administrowania rolnictwem (w sensie przedmiotowym) oraz rozbudowa administracji rolnictwa (w sensie podmiotowym). Jednakże wbrew sugestiom *prima facie*, publicyzacja prawa rolnego nie oznacza osłabienia znaczenia rozwiązań z zakresu prawa prywatnego (dokładniej: prawa cywilnego). Wszakże cele administrowania osiągnane są nie tylko poprzez zakazy czy nakazy, ale – zwłaszcza gdy idzie o realizację WPR – poprzez operowanie bodźcami lub zachętami.

We współczesnym prawie rolnym rośnie znaczenie umów jako instrumentu realizacji celów wyznaczonych dla administracji rolnictwa. Zjawisko to, zwane kontraktualizacją<sup>28</sup>, występuje nie tylko – tradycyjnie – w sferze polityki rynkowej (umowy dotyczące wytwarzania i zbytu produktów rolnych<sup>29</sup>), ale przede wszystkim w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Właśnie wzrost znaczenia umów w działaniach pomocowych na rzecz rozwoju tych obszarów jest najlepszym przykładem obrazującym rolę kontraktualizacji w prawie rolnym.

Publicyzacja prawa rolnego wyrażająca proces narastania regulacji publicznoprawnych w sferze rolnictwa ma także – jak widać – inne, prywatnoprawne oblicze, co może wydawać się swoistym paradoksem. Nie oznacza ona deprecjacji regulacji z zakresu prawa prywatnego (prawa cywilnego). Ustawodawca wspólnotowy, a za nim także krajowy, nie rezygnując z form właściwych dla prawa publicznego, do realizacji celów publicznych w niektórych sferach wymienionego działu gospodarki używa instrumentów z zakresu prawa cywilnego<sup>30</sup>. W ten sposób uwzględnia się autonomię podmiotów administrowanych, gdy idzie o prowadzenie działalności rolniczej, a jednocześnie zmniejsza się możliwość wystąpienia ewentualnych konfliktów między organami administracji publicznej w rolnictwie a tymi podmiotami. Wyraża się w tym ewolucja stosunku czynnika publicznego do rolnictwa, którą można wyrazić jako przejście od kierowania czy zarządzania tym działem gospodarki do ukierunkowywania jego rozwoju.

Okazuje się zatem ostatecznie, że wzmoczenie ingerencji publicznej powoduje wprawdzie publicyzację prawa rolnego, ale nie jest to równoznaczne z wypieraniem

- 
- 27 Por. E. Romagnoli, *Il diritto agrario nel momoneto presente*, (w:) *Gli attuali confini del diritto agrario*. Atti del Congresso di "Enrico Bassanelli", Firenze 28–30 aprile 1994, red. E. Casadei, A. Germano, E. Rook Basile, Milano 1996, s. 17.
- 28 Zob. F. Bruno, *Strumenti contrattuali di governo dell'agricoltura: il caso francese*, *Diritto e Giurisprudenza Agricola e dell'Ambiente* 2000, nr 12, s. 720; F. Adornato, *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowanej*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2007, nr 1, s. 209 i n.; tenże, *Nowa rola kontraktu między licznymi modelami rolnictwa, wielością źródeł i rozwojem obszarów wiejskich*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2007, nr 2, s. 13 i n.
- 29 *Umowy te pełnią funkcję instrumentu organizacji rynku rolnego w warunkach ograniczania produkcji*. Zob. bliżej R. Budzinowski, *Zmiany prawa rolnego...*, s. 160.
- 30 Por. L. Costato, *Corso di diritto agrario*, Milano 2001, s. 11.

prawa prywatnego przez prawo publiczne<sup>31</sup>, jako że to ostatnie wkracza na nowe obszary, nieobjęte dotychczas reżimem „rolnym”, a zatem w zasadzie nie następuje „kosztem” prawa prywatnego. Realizacja interesu społecznego, wyrażona w regulacjach publicznoprawnych, dokonywana jest poprzez realizację interesu jednostki (producenta rolnego)<sup>32</sup>. Znajduje to wyraz właśnie w przedstawionym zjawisku kontraktualizacji. Natomiast sam producent rolny, podejmujący zadania w interesie publicznym, traktowany jest nawet jako „współpracownik organów administracji”<sup>33</sup>

5. Instytucjonalizacja prawa rolnego wyraża się w narastaniu, zwiększaniu liczby instytucji prawnych, czyli zespołów funkcjonalnie ze sobą powiązanych przepisów<sup>34</sup> dotyczących rolnictwa. Jest to również pewien proces historyczny, przebiegający z różnym nasileniem i w niejednakowym stopniu w różnych sferach regulacji tego działu gospodarki. Poszczególne instytucje nie zawsze są przez ustawodawcę ukształtowane w sposób wyraźny i pełny, ich kształt oraz znaczenie nie są stałe, a w konsekwencji treść oznaczających je pojęć jest również zmienna. Wiele szczegółowych rozwiązań dopiero z biegiem czasu ulega przekształceniu w odrębne instytucje prawne<sup>35</sup>, przy czym tworzące je przepisy zawarte są często w wielu aktach prawnych. Zmiany zaś regulacji dotyczących rolnictwa powodują często zmianę albo utratę znaczenia instytucji dotychczasowych, a niekiedy nawet ich likwidację<sup>36</sup>. Kształt wielu instytucji z omawianej dziedziny prawa określony jest przez przepisy prawa rolnego wspólnotowego i krajowego. Trudność natomiast polega na tym, jak stwierdzono w doktrynie, że w prawie wspólnotowym nie istnieją instytucje prawne rozumiane w sensie klasycznym i tradycyjnym<sup>37</sup>, stosowana terminologia obca jest pojęciom występującym w kontynentalnych systemach prawnych<sup>38</sup>, a wiele regulacji ma charakter bardzo techniczny, ekonomiczny czy finansowy<sup>39</sup>.

31 O zjawisku wypierania prawa prywatnego przez prawo publiczne w sferze stosunków rolnych pisze A. Sàncnes Hernández, *El derecho agrario en España: perspectiva historica y prospectiva*, *Derecho Agrario y Alimentario* 2000, nr 37, s. 25.

32 Por. W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung...*, s. 378. Mając to na uwadze, zdaniem tego Autora, podział na prawo publiczne i prywatne ma niewielkie znaczenie.

33 Tak J. Hudault, *Rapport...*, s. 63 i n.

34 W ten sposób pojęcie instytucji prawnej określa Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 83 i n. Podobnie A. Carrozza (*L'individuazione del diritto agrario per mezzo dei suoi istituti*, *Rivista di Diritto Civile* 1975, z. 1, s. 159), według którego omawiane pojęcie powinno być „zastrzeżone dla wskazania zespołu przepisów prawnych, połączonych w optyce jednego celu”.

35 Por. A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, z. 4, s. 625.

36 Zdaniem R. Zeledon Zeledon (*Prawne aspekty wspieranego rozwoju rolnictwa*, *Prawo Rolne* 1974, nr 4, s. 12) ekonomizacja gospodarki i związana z tym zjawiskiem dezagrarnizacja regulacji prawnych powoduje upadek wielu instytucji prawnych.

37 Takie stwierdzenie zostało sformułowane w 1992 r. podczas kongresu prawa rolnego w Pizie. Zob. A. Massart, *Sintesis de derecho agrario. Conferencias para Latinoamérica. Tercera edición ampliada*, Pisa 2001, s. 193–194. Bliżej instytucje wspólnotowego prawa rolnego charakteryzuje A. Carrozza, *Gli istituti del diritto agrario comunitario*, (w:) *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, red. M. Goldoni, A. Massart, Pisa 1995, s. 123 i n.

38 Bliżej zob. J. Hudault, *La différence...*, s. 486 i n.

39 Zob. np. K. Kroeschell, *Le droit rural dans la société industrielle*, *Rivista di Diritto Agrario* 1968, z. 1, s. 10–11; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996,



Narastanie instytucji prawnorolnych występuje zarówno w zakresie (rolnego) prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, z tym że w zróżnicowanym stopniu. Większą dynamikę wykazują, w związku z publicyzacją prawa rolnego, instytucje prawnorolne w prawie publicznym<sup>40</sup>. Dlatego słusznie uważa się, że w omawianej tu dziedzinie prawa następuje przesunięcie punktu ciężkości z tradycyjnych instytucji prawa cywilnego na nowe regulacje dotyczące reglamentacji procesu produkcji, wymagań jakościowych czy organizacji rynku<sup>41</sup>.

W sposób bardzo ogólny rozwój instytucji prawnorolnych można prześledzić na tle znanego rozróżnienia etapów rozwoju tej dziedziny prawa, uwzględniając rozszerzanie się jej przedmiotu. Początkowo, sięgając do genezy, punktem odniesienia i centrum zainteresowania była rolnicza własność gruntowa oraz instytucje służące do jej kształtowania. W miarę intensyfikowania rolnictwa głównym przedmiotem zainteresowania stało się gospodarstwo rolne i – następnie – przedsiębiorstwo rolne. Przesunięcie się punktu ciężkości na regulację rynku rolnego spowodowało wprowadzenie do regulacji prawnorolnej instytucji stanowiących odzwierciedlenie kategorii ekonomicznych, związanych z rynkiem, z jego organizacją (np. ceny rolne, kwoty produkcyjne, prawo do produkcji, porozumienia branżowe, zrzeczenia producentów itd.).

Komercjalizacji prawa rolnego na pewnym etapie rozwoju towarzyszyła rozbudowa instytucji w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie oraz w zakresie bezpieczeństwa i jakości produktów rolnych. Wreszcie położenie nacisku na rozwój obszarów wiejskich, oznaczające umiejscowienie przedsięwziętych środków w ramach rozwoju terytorialnego (lokalnego) i ochrony środowiska dało asumpt do wykorzystania niektórych instytucji dotychczas znanych (z zakresu polityki strukturalnej), ale także do wprowadzenia zupełnie nowych (np. umowy rolno-środowiskowej). Już ten ogólny przegląd wskazuje, jak bardzo rozwój instytucji prawnorolnych wyszedł poza sam proces wytwórczy w rolnictwie, w tym poza instytucje związane z gospodarką ziemią uprawną.

Współcześnie proces narastania instytucji nowych występuje zwłaszcza w sferze prawnej regulacji rynku rolnego oraz w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Z komercjalizacją rolnictwa wiążą się takie instytucje, jak np. kwoty produkcyjne, porozumienia branżowe, jakość produktów rolnych, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt itp.<sup>42</sup> Z kolei regulacja wsparcia rozwoju obszarów

---

s. 14. O występowaniu parametrów ekonomicznych w prawie rolnym pisze E. Tomkiewicz, *Tendencje rozwojowe współczesnego prawa rolnego*, *Studia Prawnicze* 2001, z. 3–4, s. 345.

40 Por. A. Carrozza, *La ricostruzione...*, s. 224.

41 Tak A. Lichorowicz, recenzja: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, (w:) *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1994, z. 2, s. 346.

42 Por. A. Luna Serrano, *El sentido de la evolución del derecho agrario*, *Rivista di Diritto Agrario* 2002, z. 4, s. 781; Jedną z cech „merkantylistycznego” profilu nowoczesnego prawa rolnego, zdaniem A. Massarta, są instytucje

wiejskich przyniosła choćby – wspomniane wcześniej – zobowiązania umowne, ale także konieczność bliższego prawnego określenia wspomnianych obszarów, jako punktu odniesienia tej regulacji<sup>43</sup>. Niektóre z nowych instytucji nie mają „zakotwiczenia” w tradycji prawniczej, a określenie ich charakteru prawnego nie jest łatwe. Obrazowe wyrażenie, że są to instytucje prawne „trzeciej generacji”, te trudności po części tłumaczy, ale niewiele wyjaśnia<sup>44</sup>.

Obok zwiększania się liczby instytucji prawnorolnych i przesuwania się punktu ciężkości w ich regulacji w wyniku ekspansji i publicyzacji prawa rolnego, wystąpiła również zmiana kształtu niektórych instytucji, ich roli i znaczenia. Stwierdzenie można odnieść do tradycyjnych, podstawowych dla prawa rolnego instytucji, jak własność, gospodarstwo rolne (przedsiębiorstwo rolne) oraz umowy. Takie instytucje występowały już u zarania prawa rolnego, a także są obecne we współczesnym prawie. Nie znaczy to, że ich kształt, rola i znaczenie pozostały niezmiennie<sup>45</sup>.

W sumie wraz z rozwojem prawa rolnego, skutek zwłaszcza ekspansji i publicyzacji, nastąpiła zmiana „instytucjonalnego” obrazu tej dziedziny legislacji. Liczba instytucji prawnych odnoszonych do rolnictwa uległa znacznemu powiększeniu, niektóre instytucje utraciły swe dotychczasowe znaczenie albo już nie występują w obowiązującym prawie, inne zaś uległy istotnym przekształceniom. Tak jak zróżnicowany jest stopień narastania regulacji prawnych w poszczególnych sferach rolnictwa, tak niejednakowe jest „natężenie” występowania instytucji prawnych. Dla obecnego etapu rozwoju prawa rolnego najbardziej charakterystyczna jest instytucjonalizacja rynku rolnego oraz obszarów wiejskich. Na pierwszy plan, w miejsce instytucji prawnych związanych z samym wytwarzaniem produktów rolnych, wysunęły się te, które są związane z efektami tego wytwarzania, a także te, które umiejscawiają rolnictwo w ramach rozwoju określonego terytorium.

Wraz z odejściem od sektorowego traktowania rolnictwa w polityce gospodarczej instytucje prawa rolnego charakteryzują się coraz większymi powiązaniem z instytucjami innych dziedzin prawa<sup>46</sup>. Co więcej, instytucje te stanowią niekiedy efekt łączenia regulacji prywatno- i publicznoprawnych, czego przykładem mogą być kwoty produkcyjne w rolnictwie czy zobowiązania umowne w ramach rozwoju obszarów wiejskich. To „przeplatanie się” obu wspomnianych regulacji w konstruowaniu tych instytucji przesądza o ich swoistym charakterze. Można w nim upatry-

---

prawne określające pewne parametry ekonomiczne (cła, ceny, zachęty, taryfy), jak też pogłębienie pojęcia produktów rolnych – A. Massart, *Sintesis...*, s. 196–197.

43 Zob. np. rozważania co do pojęcia obszarów wiejskich (przestrzeni wiejskiej): P.M. Porru, *L'espace rural dans le système juridique italien*, *Revue du Droit Rural* 1999, nr 278, s. 588 i n. oraz J. Hudault, *Le problème de la définition juridique de l'espace rural*, *Revue du Droit Rural* 2000, nr 288, s. 579 i n.

44 Por. E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 163 (i powołaną tam literaturę).

45 Zob. bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 149 i n.

46 Tak W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand*, s. 371, 375.

wać przynajmniej jedną z cech instytucji prawnorolnych, „właściwych” dla prawa rolnego.

6. Omówione tendencje charakteryzują współczesne prawo rolne „w ruchu”, z dynamicznego punktu widzenia. Nie występują one w jednakowym stopniu we wszystkich działach tej dziedziny prawa. Na ich podstawie można sformułować inaczej ujęte prawidłowości, stanowiące w gruncie rzeczy pewne sprzeczności rozwojowe prawa rolnego.

W pierwszym rzędzie, nawiązując do dynamiki prawa rolnego, należy zaprezentować sprzeczność wyrażoną w sformułowaniu „między uniwersalizmem a partykularyzmem” regulacji prawnorolnych. Jak wiadomo, z punktu widzenia genezy rozwój prawa rolnego przebiegał od prawa powszechnego do prawa szczególnego (zwłaszcza w zakresie prawa cywilnego) w momencie narodzin ku prawu powszechnemu, ale już na obszarze przede wszystkim prawa publicznego. Obecnie widoczny jest, w warunkach ograniczania rozwiązań szczególnych, rozwój regulacji swoistej dla rolnictwa, występującej tylko w tym dziale gospodarki. Ta regulacja nie ma charakteru szczególnego (względem jakiejś ogólnej regulacji), a jednocześnie nie ma charakteru uniwersalnego (nie ma zastosowania we wszystkich działach gospodarki).

Z kolei, nawiązując do ekspansji prawa rolnego, można odnotować sprzeczność ujętą w sformułowaniu „między agraryzacją a dezagraryzacją” stosunków społecznych w rolnictwie. Widoczny jest proces agraryzacji, skoro regulacją prawną obejmowane są coraz to nowe aspekty tego działu gospodarki. Związane jest to też z rozbudową interwencji publicznej, której przedmiot oddziaływania również – generalnie – ulega rozszerzeniu. Patrząc z pewnej perspektywy historycznej, agraryzacja wyraża się w przejściu od „agrarnych korzeni” tej dziedziny legislacji (gdym głównym przedmiotem oddziaływania był grunt rolny), poprzez komercjalizację do obejmowania reżimem „rolnym” problematyki środowiska w rolnictwie, żywnościowej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Nie można jednak nie dostrzegać zjawiska o odmiennym przebiegu, tj. dezagraryzacji. Ten proces będzie coraz bardziej widoczny w zakresie regulacji rynków rolnych, z uwagi na stopniową liberalizację handlu produktami rolnymi.

Natomiast łączne spojrzenie na omówione tendencje uzasadnia sformułowanie kolejnej sprzeczności rozwojowej, ujętej w wyrażeniu „między tradycją a nowoczesnością”. Charakteryzuje ono stan współczesnego prawa rolnego. Wprawdzie kierunek rozwoju jest oczywisty (od prawa rolnego tradycyjnego do prawa rolnego nowoczesnego), ale ewolucja tej dziedziny prawa następowała, jak dotychczas, poprzez „dodawanie” nowych regulacji, przy czym każdy kolejny etap rozwoju zasadniczo nie niwelował poprzednich. Wprawdzie nowoczesne prawo rolne jest prawem zorientowanym na rynek, uwzględniającym problematykę rolno-środowiskową,

rolno–żywnościową i rozwoju obszarów wiejskich, ale mieści się w nim nadal charakterystyczna dla tradycyjnego prawa rolnego problematyka gruntowa. O ile jednak to ostatnie, uwzględniające przede wszystkim produkcyjną funkcję rolnictwa, było ukierunkowane na ochronę producenta rolnego, to nowoczesne prawo rolne, mające na uwadze również inne funkcje tego działu gospodarki, ochroną obejmuje także konsumenta.

Wynikiem omawianych tu tendencji był i jest rozwój regulacji prawnych dotyczących rolnictwa. Osłabienie rozwoju prawa rolnego w jakimś jego dziale, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia, było rekompensowane rozwojem czy nawet powstaniem nowego działu. Należy więc, jak napisał A. Luna Serrano<sup>47</sup>, z pewnością patrzeć w przyszłość.

---

47 A. Luna Serrano, *El sentido...*, s. 387.

## **Modern Tendencies in the Evolution of Agricultural Law**

### **Summary**

There are four basic tendencies presented in the paper: dynamics, expansion, publicization as well as institutionalization. They all correspond to the evolution lines of modern agricultural law. Each of them defines slightly different aspect of agricultural legislation, whereas all of them jointly render an up-to-date image of the agricultural law "on the move". The dynamics of agricultural law characterizes the evolution of this legislation field from the perspective of the law sources, while expansion formulates the development of subject regulation, publicization denotes the method (manner) of influence, and institutionalization – law instruments being in use.

The Author, with reference to the tendencies mentioned above, presents the evolution discrepancies of agricultural law: between universalism and particularism of law regulations, between agrarisation and disagrarisation of social relationships within agriculture, and also between tradition and modernity. The result of the discussed tendencies despite all the mentioned discrepancies, is the evolution of law regulations referring to agriculture. The decrease of agricultural law development in one of its sections has been compensated by a general progress and even creating of a new law section.