

Zmiana paradygmatu prawa rolnego

1. Zagadnienia wstępne

Prawo rolne rozwija się bardzo dynamicznie. Szczególnie widoczne jest to w Polsce oraz innych krajach przyjętych do Unii Europejskiej po 2000 roku. Pojawia się pytanie o naturę tych zmian. Patrząc na rozwój prawa rolnego od kilkudziesięciu lat, można postawić tezę o wyraźnej zmianie podstawowych zasad wyznaczających istotę prawa rolnego. Zmiana jest głęboka, zasadnicza. Należy ją określić jako zmianę paradygmatu prawa rolnego – rozumianego jako zbiór podstawowych zasad wyznaczających tożsamość gałęzi prawa. Prawo rolne zmienia swoją istotę i poszerza swoje pole regulacji. Z prawa gruntowego, produkcyjnego staje się gałęzią odnoszącą się do zagospodarowania przestrzeni rolniczej. Z prawa gruntów rolnych staje się prawem regulującym życie na wsi. Uzasadnieniu tej tezy poświęcona jest niniejsza publikacja. Pod uwagę brane są rozwiązania polskie i polska perspektywa rozwoju prawa rolnego. Publikacja niniejsza ze względu na swój charakter (bardziej zbioru refleksji niż całościowego opracowania tematu) i objętość przedstawia tylko zarys problematyki będącej w sferze zainteresowań przedstawicieli prawa rolnego.²

2. Podstawa wyodrębnienia prawa rolnego

Podstawą wyodrębnienia prawa rolnego była specyfika produkcji rolnej, specyfika rozumiana szeroko jako wpływ czynników niezależnych od człowieka na produkcję rolną. Klimat, warunki pogodowe, specyficzne cykle produkcji, niemożność przyspieszenia produkcji – czynniki te determinowały powstawanie regulacji prawnych dedykowanych działalności rolniczej. Wielką rolę odgrywał oczywiście najważniejszy czynnik – ziemia – jako podstawowy nieodnawialny i niezastępowalny

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Pytania o kierunek ewolucji prawa rolnego były już oczywiście stawiane przede wszystkim przez R. Budzinowskiego, zob. m.in. R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008, idem Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13-33, również R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 35-59.

środek produkcji.³ Żywność jako czynnik zaspokajający podstawową potrzebę człowieka, jednocześnie ludność wiejska jako istotny składnik społeczeństwa – elementy te wyróżniały regulacje prawne na tyle, by doprowadzić do wyodrębnienia prawa rolnego.

Prawo rolne zostało wyodrębnione nie ze względu na metodę, ale na przedmiot regulacji.⁴ Początkowo tym przedmiotem była produkcja rolna oparta o grunt rolny. Jednak następnie uległ on zmianie – zmieniło się przez to również prawo rolne. Dotychczasowy model prawa rolnego jako prawa produkcji rolnej opartej na gruncie jest już zdecydowanie niewystarczający. Obecnie mamy do czynienia z zupełnie innym niż 30 lat temu zakresem tej gałęzi prawa. Dawne ujęcie okazało się zdecydowanie zbyt wąskie. Współczesne prawo rolne odnosi się również do gruntu rolnego, ale jest to tylko wycinek regulacji.

3. Zagadnienia historyczne

Doktryna prawa rolnego jako dziedzina nauki prawa wyróżniona przedmiotowo, korzystająca zarówno z cywilistycznej, jak i administracyjnej metody regulacji – zmieniała się wraz ze zmianą ustawodawstwa. Regulacje prawnorolne w Europie szły dwutorowo. Polska miała system prawa oparty na wartościach socjalistycznych. Prawo rolne związane było z wpływem państwa na kształtowanie struktury rolnej – w sposób skażony ideologicznie (prymat gospodarki państwowej).

Model prawa rolnego – jako prawa gruntowego, produkcyjnego, związanego z maksymalizacją produkcji oraz dostosowywaniem polityki strukturalnej do z jednej strony wymagań politycznych, z drugiej zaspokajania potrzeb żywnościowych – dominował zarówno w socjalistycznej Polsce, jak i początkowo w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Początkowo przedmiotem zainteresowania prawa rolnego były stosunki agrarne (gruntowe), zakres i treść własności rolniczej, umowy dotyczące korzystania z gruntów. Związane to było oczywiście z podstawową rolą ziemi rolniczej jako środka produkcji. Mieliśmy do czynienia z prawem agrarnym – prawem rolnym związanym z kształtowaniem przez państwo struktury gruntów rolnych.

Rok 1957 to początek Wspólnej Polityki Rolnej. Zapisane w Traktacie Rzymskim⁵ (art. 39) (przyjęte w 1957 r. i realizowane od 1962 roku) cele WPR zakładały zwiększenie produktywności, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw żywności po

3 Szerzej A. Stelmachowski, *Kształtowanie stosunków prawnych w rolnictwie*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 18-20, zob. też R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, *op cit.*, s. 42 i nast.

4 Szerzej zob. R. Budzinowski, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 23 i nast.

5 Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

przystępnych dla konsumentów cenach, stabilizowanie rynków oraz zagwarantowanie godziwego poziomu życia rolniczej społeczności.⁶

W prawie rolnym lat 60. i 70. XX w. pojawia się szerzej problematyka produktów rolnych, później rynków rolnych, regulacji cen produktów rolnych, subsydiów eksportowych. Prawo rolne zajmuje się przede wszystkim problematyką gospodarstw rolnych jako producentów rolnych, regulacją produkcji rolnej, szeregiem instrumentów finansowych służących realizacji celów WPR. Pojawiają się nadwyżki żywności i instrumenty finansowe mające za zadania rozwiązać ten problem.

Gruntowna zmiana polityki rolnej rozpoczęła się od reformy MacSharry'ego z 1992 roku.⁷ W jej wyniku istotnie zredukowano wysokość cen interwencyjnych wprowadzając tzw. płatności kompensacyjne uzależnione głównie od wysokości produkcji bydła i zbóż, jednak w ramach limitów odpowiadających historycznej produkcji. Miały one na celu stabilizację dochodów rolników. Mechanizm wykorzystany w tej reformie był podobny jak dziś – uzależnienie od limitów historycznych równało się wspomaganie życia na wsi – nie było to wspomaganie produkcji.

Jednak przede wszystkim, z uwagi na rosnącą presję w zakresie ochrony środowiska, wprowadzono tzw. instrumenty towarzyszące. Były to programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, których celem było m.in.: zalesianie, zachęcanie rolników do stosowania metod respektujących środowisko oraz poprawa struktury agrarnej i społecznej, w tym odmłodzenie wsi poprzez wsparcie przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury. Działania te stanowiły początek polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Pod koniec lat 90. XX w. w ramach Agendy 2000⁸ stanowiącej całościowy pakiet reform modernizujących i przygotowujących Unię do największego w swojej historii rozszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dokonano przeformułowania celów WPR. Odwołano się do koncepcji tzw. europejskiego modelu rolnictwa, który zakłada godzenie wielofunkcyjności rolnictwa z wzmocnieniem jego konkurencyjności. Dalszą redukcję cen interwencyjnych rekompensowano rolnikom poprzez zwiększenie płatności bezpośrednich. Utworzono „drugi filar” WPR obejmujący rozwój obszarów wiejskich i wielofunkcyjność działalności rolniczej, wprowadzając m.in. pomoc dla rolników w tzw. regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz działania rolnośrodowiskowe.

W Polsce po roku 1990, po uwolnieniu w dużej części obrotu nieruchomościami rolnymi, regulacje rolne wyraźnie pomniejszyły swoją obecność w zaintereso-

6 Szerzej zob. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna, Zagadnienia prawne. Warszawa 2004, s. 50 i nast.

7 *Ibidem*, s. 60 i nast.

8 https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf (data dostępu: 20.10.2015 r.).

waniach ustawodawcy (wtedy W. Pańko pisał o kryzysie prawa rolnego – idąc za zmniejszającą się rolą ustawodawstwa prawno-rolnego⁹). Jednak im bliżej był moment wejścia Polski do Unii Europejskiej, tym większe oddziaływanie miały regulacje prawa europejskiego na polski porządek prawny. Od roku 2004 Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej bierze również udział we Wspólnej Polityce Rolnej. Dominującym źródłem prawa rolnego w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, stały się akty unijnego prawodawstwa rolnego. I obecnie możemy zapomnieć o kryzysie prawa rolnego – jego zakres wciąż się rozszerza.

Przedmiot prawa rolnego po wejściu Polski do Unii Europejskiej znacznie się zmienił. Wspólna Polityka Rolna funkcjonuje w Polsce już ponad 10 lat i cały czas dynamicznie ewoluuje. WPR w ostatniej realizowanej perspektywie budżetowej w latach 2007-2013 to kompleksowa polityka państwa wobec obszarów wiejskich. Produkcja rolnicza to jeden z jej elementów.

4. Jakie jest prawo rolne dzisiaj

We Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2014-2020 wyróżnić można trzy zasadnicze cele:

1. Wspieranie konkurencyjności rolnictwa.
2. Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu.
3. Osiąganie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

Pierwszy cel jest tradycyjny – wspieranie konkurencyjności rolnictwa – pozostałe – to wynik ewolucji regulacji prawnorolnych od czasu reform MacSharry’ego. Przedstawione powyżej cele WPR określają podstawowy przedmiot regulacji prawnej oraz pole zainteresowania prawa rolnego dzisiaj. Jeżeli porównamy prawo rolne z początku lat 70. czy 80. XX w. do regulacji dzisiejszych, można dostrzec ogromną różnicę, zmianę kierunku regulacji, zmianę priorytetów.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich realizuje natomiast sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, a mianowicie:

1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich.
2. Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych.

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

3. Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie.
4. Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa.
5. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym.
6. Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.¹⁰

W tym zakresie również widoczna jest zmiana przedmiotu regulacji. Polityka strukturalna ma coraz mniejsze znaczenie. Coraz większe znaczenie ma za to polityka zrównoważonego rozwoju. W ramach WPR funkcjonują dwa główne fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, który służy finansowaniu instrumentów rynkowych i płatności bezpośrednich oraz Europejski Fundusz Rolniczy na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspierający programy rozwoju wsi. W ramach płatności bezpośrednich – środki z modulacji przeznaczone są na rozwój obszarów wiejskich. Od 2015 r. uzależniono 30 proc. dopłat bezpośrednich od spełniania przez rolników wymogów ekologicznych, co ma na celu zmotywowanie rolników do prowadzenia proekologicznej produkcji.¹¹ Instrumenty finansowe są natomiast najbardziej skutecznym narzędziem rekompensującym straty poniesione w związku z przekierkowaniem produkcji z maksymalizującej dochody, na ekstenywną, proekologiczną.

O pogłębieniu wspierania działań proekologicznych w ramach WPR świadczy też z pewnością fakt, że 30 proc. środków z tzw. drugiego filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ma być przeznaczane na cele środowiskowe, organiczne i klimatyczne. Polska weszła wcześniej w ten trend i już teraz przeznacza na te cele blisko 30 proc. środków tego filara.

Współczesna WPR zatem ma kluczowe znaczenie już nie tylko w zapewnieniu obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego. Służy ona zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich, sprzyja stabilnemu i harmonijnemu rozwojowi Europy i poszczególnych państw członkowskich, szczególnie w kontekście klimatu, energii oraz budowy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. WPR dba o dobra publiczne i jednocześnie sprzyja wzrostowi gospodarczemu.

10 <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020> (data dostępu: 20.10.2015 r.).

11 Szerzej S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XI, s. 57-58.

5. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju staje się przewodnim motywem regulacji prawnorolnych. Istotę zrównoważonego rozwoju można sprowadzić do dążenia do takiego ukształtowania rozwoju gospodarczego, który by nie pogorszył sytuacji przyszłych pokoleń.¹² Zrównoważony rozwój to przede wszystkim poszukiwanie równowagi między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Z teorii zrównoważonego rozwoju wyrasta koncepcja zrównoważonej intensyfikacji, zakładająca stały wzrost wydajności produkcji rolnej z uwzględnieniem działań prośrodowiskowych.¹³ W przeciwieństwie do industrialnego modelu rozwoju rolnictwa, maksymalizowanie produkcji nie jest już priorytetem. Ważne są nie tylko efekty komercyjne rolnictwa, ale również jakość żywności, ochrona wód i gleb, bioróżnorodność.¹⁴

Zasada zrównoważonego rozwoju pojawia się w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zasadę tę precyzuje art. 3 pkt 50) ustawy prawo ochrony środowiska¹⁵ zgodnie z którą „zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb zarówno współczesnego jak i przyszłych pokoleń”. Korzystać więc należy z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. Regulacje prawne WPR mają za zadanie dążyć do takiej równowagi między produktywnością a wymaganiami ochrony środowiska.

6. Koncepcja dóbr publicznych

Z teorii zrównoważonego rozwoju wyrasta koncepcja dóbr publicznych. W literaturze ekonomicznej można znaleźć takie poglądy, iż: jednym z zasadniczych ele-

12 Zob. A. Daniłowska, Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 360, s. 247. O wpływie zasady zrównoważonego rozwoju na regulacje prawnorolne zob. m.in. M. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 240 i nast. Zob. też S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XI, s. 39 i nast. Szerzej ogólnie o zrównoważonym rozwoju zob. J. Zegar, Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego, Bielsko Biala 2007.

13 Zob. I. Nurzyńska, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a koncepcja zrównoważonej intensyfikacji rolnictwa, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, z. 4, s. 209-213.

14 Zob. A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa, s. 7 materiały z konferencji Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28-29 listopada 2013 r., opublikowany na stronie <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%20C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%20C5%BCewski%20Bazyli/Czy%20C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%20C5%BCewski%20Bazyli%20-%20ZIEMIA%20I%20JEJ%20RENTY%20W%20NOWYM%20PARADYGMACIE%20ROZWOJU%20ROLNICTWA.pdf> (data dostępu: 20.10.2015 r.).

15 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.).

mentów rolnictwa i zarządzania ziemią na obszarach wiejskich będzie, w dłuższym horyzoncie czasowym, „szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i krajobrazem kulturowym”.¹⁶ Pogląd taki może zostać uznany za zbyt daleko idący, ale z pewnością nie jest całkowicie pozbawiony słuszności. Rolnik nadal jest producentem żywności, ale jednocześnie rolnictwo – staje się producentem dóbr publicznych, które przynoszą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa – i za które powinno płacić państwo.

Pojęcie dóbr publicznych w powyższym kontekście użyte jest w znaczeniu ekonomicznym. Dobra publiczne – w klasycznym ekonomicznym ujęciu – to dobra, które charakteryzują się niemożnością wyłączenia ich z konsumpcji (nie ma możliwości wykluczenia kogoś od używania danego dobra) oraz brakiem konkurencyjności w konsumpcji (dostępność dla każdego bez możliwości wyczerpania się dobra).¹⁷ Krajobraz wiejski, zdrowa, ekologiczna żywność, czyste powietrze, różnorodność biologiczna to dobra, które spełniają powyższe kryteria. W prawie powoli zdobywa sobie więc miejsce określenie rolnika jako producenta usług środowiskowych.

Przejsie do rolnictwa zrównoważonego oraz globalizacja stawiają w nowym świetle rachunek ekonomiczny rolnictwa – zaś produkcja wyżej wspomnianych usług powinna być w tym rachunku uwzględniona. I tym można tłumaczyć, iż rolnictwo jest traktowane w odmienny sposób niż inne dziedziny gospodarki. Dlatego rolnicy powinni mieć preferencyjne warunki podatkowe, preferencyjne ubezpieczenia społeczne, wsparcie w postaci płatności bezpośrednich do gruntów, płatności rolnośrodowiskowych. W tym zakresie jednak właśnie kategoria producenta dóbr publicznych może być kryterium wartościującym wsparcie. Wsparcie powinno być przeznaczone przede wszystkim nie dla każdego rolnika – ale dla rolnika, którego możemy określić jako nie tylko producenta żywności, ale również producenta usług środowiskowych.

Zastosowanie ma tu zasada solidarności w ramach społeczeństwa – rolnik dostarcza pewnych dóbr na rzecz wspólnoty. Zgadza się na mniejszą produkcję, na zmniejszenie używania nawozów, na ekstensywną gospodarkę, ochronę siedlisk ptasich na terenach NATURA 2000, ochronę krajobrazu, różnorodności biologicznej, zmniejszenie używania maszyn rolniczych. Rolnik nie maksymalizuje produk-

16 R. Baum J. Śleszyński, Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2, s. 19.

17 Na temat dóbr publicznych szerzej zob. Dobra publiczne i publiczny system interwencji Raport analityczny. Pan-europejski przegląd podejścia państw członkowskich do dostarczania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, www.fapa.com.pl, zob. też J. Wilkin, Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa, Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, Warszawa 2010, również J. Wiśniewska, Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2, s. 19. A. Brelik, Dobra publiczne a wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2011, nr 25, s. 225 i nast., zob. też T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf

cji dlatego, by nie szkodzić środowisku, sady zapomniane gatunki roślin, drzew, hoduje konie sokólskie, w związku z tym wspólnota winna te działania wspierać. Należy chronić zadrzewienia śródpolne, oczka wodne i torfowiska, miedze, ekstenywnie użytkowane łąki i pastwiska – to siedliska ptaków, zwierząt. Raz zniszczone będą nie do odtworzenia.

Dobra takie jak czyste środowisko, zachowanie naturalnego krajobrazu, zachowanie dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, zachowanie i rozwój żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich z pewnością warte są wsparcia.

Wystarczy najprostszy przykład. Nie ma już malinówek, koszteli i antonówek – doskonałych jabłek, które niektórzy jeszcze pamiętają.¹⁸ Nie ma ich, gdyż ich uprawa się nie opłaca. Lobo, gloster, cortland, ligol, gala – to nowe odmiany, których uprawa jest daleko bardziej dochodowa. Jeśli chcemy, aby takie zapomniane gatunki jabłek przetrwały – musimy rolnikowi płacić za to, by opłacało mu się je uprawiać.

Zmiany priorytetów polityki rolnej mają swoje odzwierciedlenie w regulacji prawnej. Prawo rolne staje się dziedziną regulującą politykę rolną rozumianą nie jako polityka zwiększania wydajności produkcji, ale również tworzenia innych wartości poza produkcją rolną. Prawo gruntowe – dziedziczenie, sprzedaż ziemi itd. – co było podstawą powstania prawa rolnego, jest coraz bardziej domeną prawa cywilnego. Zmiany te wyraźnie widoczne są również w nauczaniu prawa rolnego. Przedmiot uniwersytecki – prawo rolne – to już w dużej części nie zbiór kazusów z dziedziczenia – ale przedmiot dotyczący zagospodarowania terenów wiejskich.

7. Problematyka wielofunkcyjności obszarów wiejskich

Wieś powinna być ośrodkiem życiowym o jakości i łatwości życia dorównującej życiu w mieście pod względem dostępności do dóbr kulturalnych, dostępności do usług itd. Jednocześnie szereg działań zmierza do aktywizacji rolników w kierunku działań pozarolniczych, powiązanych z rolnictwem – takich jak agroturystyka, ale również wsparcie służy podejmowaniu działalności na obszarach wiejskich niepowiązanej z rolnictwem. Przedmiotem WPR jest również wspieranie tradycyjnych wartości wiejskich – rzemiosła, kultury, produkcji towarów regionalnych, ochrona warstwy społeczno-kulturowej społeczności wiejskich. Szereg programów w pakiecie 2007-2013 miało za zadanie wspomagać wielofunkcyjność obszarów wiejskich. Również w nowej perspektywie budżetowej uwzględniono wspieranie rozwoju w tym zakresie. Coraz istotniejsze są czynniki pozagospodarcze, takie jak rola rolnictwa w kształtowaniu krajobrazu, ochrona tradycyjnej struktury społecz-

18 Na temat ochrony bioróżnorodności zob. m.in. M. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa...*, *op.cit.* s. 244-245.

nej, funkcja społeczna gospodarstw rodzinnych.¹⁹ Waga społeczna oraz podstawowa rola w gospodarce czynią z rolnictwa również odrębny przedmiot polityki społecznej państwa.

8. Podsumowanie

Czy prawo rolne zmieniło się tak bardzo, że zmieniła się jego podstawa, zasadnicze reguły, to co określamy paradygmatem. Uznać należy, iż mamy do czynienia z taką zmianą. Prawo rolne przestaje być tylko prawem rolnictwa rozumianym jako produkcyjna, rolnicza działalność gospodarza – staje się dziedziną odnoszącą się do zagospodarowania obszarów wiejskich, do kondycji społeczeństwa wiejskiego, wreszcie do naszego prawa do nieskażonej żywności, do wartości takich jak dobrostan zwierząt – co daje nam poczucie, że nie krzywdzimy zwierząt, do ochrony kultury wiejskiej, wiejskich więzi społecznych, krajobrazu, ochrony podhalańskich szlachownic, czystego powietrza, nadbiebrzańskich łąk.

Wynika to przede wszystkim ze zmiany priorytetów samego rolnictwa. Jednak mamy tu do czynienia z interesującą sytuacją znacznego stymulowania zmian poprzez politykę finansową Unii Europejskiej. Koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się koncepcją rynkową wtedy, gdy znajdują się środki na wspieranie określonego kierunku.

Koncepcja dóbr publicznych zmienia politykę ekonomiczną wobec rolnictwa. Jeżeli oczekujemy określonego zachowania od rolników – minimalizacji negatywnych skutków produkcji rolnej – powinniśmy ująć to w rachunku ekonomicznym. Rozwiązania w postaci dotacji do rolnictwa, różnego rodzaju preferencji w ramach systemu podatkowego, ubezpieczeniowego – winny być narzędziami wykorzystywanymi do wyrównania opłacalności produkcji rolniczej ukierunkowanej nie tylko na zyskowność i maksymalizację produkcji, ale także wytworzenie i utrzymanie dóbr publicznych, ochronę środowiska.

Prawo rolne coraz mniej zajmuje się produkcją rolną – staje się prawem rozwoju obszarów wiejskich, prawem zagospodarowania przestrzeni rolniczej w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jak określił to R. Budzinowski, „*przedmiotem prawa rolnego jest nie prawo do ziemi, ale prawo ziemi*”.²⁰ Należy więc odejść od przedmiotowego traktowania ziemi jako środka produkcji, czy obiektu własności.

Kiedyś prawo rolne zajmowało się warsztatem pracy rolnika – dziś zajmuje się życiem na wsi (również produkcją żywności, ale ona staje się jednym z elementów

19 Na temat wielofunkcyjności rolnictwa, zob. J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47 i nast.

20 R. Budzinowski, Problemy ogólne..., *op.cit.*, s. 248.

układanki). Oprócz produkcji żywności rolnik staje się producentem usług środowiskowych, pełni istotną rolę w ochronie środowiska, ochronie wartości związanych z życiem wiejskim. Przedmiotem WPR stają się na przykład problemy dobrostanu zwierząt – czasem opisywane w gazetach anegdotyczne zabawki dla świń, czy klatki zawierające miejsce z piaskiem do grzebania dla kur. Jednak istota dobrostanu zwierząt nie jest anegdotyczna i ma swój głęboki sens.

Zmiana paradygmatu prawa rolnego wynika ze zmiany przedmiotu regulacji, zmiany kierunku regulacji, zmiany wartości polityki rolnej Unii Europejskiej. Kierunek ewolucji jest wyraźnie widoczny. Prawo rolne było prawem struktur agrarnych, ewoluowało w kierunku prawa producenta rolnego, teraz jest coraz bardziej prawem rozwoju obszarów wiejskich, może nawet prawem życia na wsi.

THE CHANGE OF THE PARADIGM OF AGRICULTURAL LAW

Keywords: agricultural law, public goods, multifunctionality of rural areas, sustainable development

Agricultural law is developing very dynamically. Looking at the development of agricultural law for several decades, it can be argued that a distinct change regarding the basic rules determining the nature of agricultural law has occurred. The change is profound and fundamental. It should be defined as a paradigm shift in agricultural law and such a paradigm should be understood as a set of basic rules determining the identity of a branch of law. Agricultural law is changing its essence and expanding its field of regulation. Agricultural law defined as the land law or the production law is becoming a branch related to the management of agricultural space as well. The agricultural land law becomes the law governing the life in the country. This publication is devoted to the justification of this thesis.

Bibliografia

- R. Baum, J. Śleszyński, Nowe funkcje rolnictwa – dostarczanie dóbr publicznych, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2.
- A. Brelik, Dobra publiczne a wielofunkcyjny rozwój rolnictwa, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego” 2011, nr 25, s. 225.
- R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
- R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2.
- R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013.
- T. Cooper K., Hart, D. Baldock, Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf
- A. Czyżewski, B. Czyżewski, Ziemia i jej renty w nowym paradygmacie rozwoju rolnictwa, materiały z konferencji Ekonomia dla przyszłości: odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych: IX Kongres Ekonomistów Polskich; 28-29 listopada 2013 r., opublikowany na stronie <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Czy%C5%BCewski%20Andrzej,%20Czy%C5%BCewski%20Bazyli%20-%20ZIEMIA%20I%20JEJ%20RENTY%20W%20NOWYM%20PARADYGMACIE%20ROZWOJU%20ROLNICTWA.pdf>
- A. Daniłowska, Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 360.

- M. Król, A. Niewiadomski, Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, M. Podstawka (red.), Warszawa 2015, s. 240.
- A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne, Warszawa 2004.
- J. Martinez, Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.
- I. Nurzyńska, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a koncepcja zrównoważonej intensyfikacji rolnictwa, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, z. 4.
- W. Pańko, Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, [w:] Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991.
- S. Prutis, Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XI.
- A. Stelmachowski, Kształtowanie stosunków prawnych w rolnictwie, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1994.
- J. Wilkin, Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa, Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, Warszawa 2010.
- J. Wiśniewska, Zrównoważone rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych i nowej ekonomii instytucjonalnej, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2009, t. XI, z. 2.
- J. Zegar, Podstawowe zagadnienia rozwoju zrównoważonego, Bielsko-Biała 2007.