

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI*

ORCID: 0000-0003-4218-3143

O potrzebie opracowania i koncepcji *Systemu prawa rolnego***

1. Już w połowie lat 80. ubiegłego wieku nauka wskazywała na potrzebę przygotowania publikacji pt. *System prawa rolnego*. Ostatecznie dała jej wyraz uchwała przedstawicieli wszystkich uniwersyteckich katedr (zakładów) prawa rolnego, Instytutu Państwa i Prawa PAN oraz wymiaru sprawiedliwości na Zjeździe w Lublinie we wrześniu 1984 r.¹ Agraryści uznali realność tego zamierzenia przy założeniu współpracy szerokiego grona specjalistów. Już wtedy zauważono, że prawo rolne należy do tych nielicznych, a zarazem społecznie doniosłych dziedzin prawa, które nie doczekały się jeszcze tak fundamentalnego opracowania naukowego, stanowiącego ukoronowanie dorobku ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa.

Dzisiaj, w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych i prawnych, warto powrócić do inicjatywy sprzed ponad trzydziestu pięciu lat. Z pewnością nie będzie miał miejsca „kryzys prawa rolnego”, o którym na początku lat 90. pisał Walerian Pańko², a który m.in. spowodował, że prowadzone wówczas prace nad *Systemem* nie wyszły poza stadium przy-

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

** Artykuł poświęcony jest pamięci profesora Wiktora Pawlaka, przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego *Systemu prawa rolnego*, w piętnastą rocznicę Jego śmierci.

¹ A. Bałaban, Z. Szubartowski, *V Ogólnopolski zjazd zakładów prawa rolnego (Lublin 18–19 IX 1984)*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 1, s. 131.

² W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: J. Gajewski i in. (red.), *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991.

gotowawcze. Wszakże obecne ustawodawstwo rolne nie tylko „okrzepło”³, ale także cechuje się dużą dynamiką i ekspansją, zaś nauka prawa rolnego może pochwalić się znacznym dorobkiem⁴. Bogate jest również orzecznictwo sądowe w sprawach rolnych.

Celem niniejszych rozważań jest wykazanie, że opracowanie *Systemu prawa rolnego* jest pożądane (potrzebne i użyteczne), a do tego możliwe, oraz sformułowanie propozycji do dyskusji dotyczących koncepcji tego dzieła. Realizując tak określony cel, należy odwołać się do doświadczeń związanych z podjętymi w połowie lat 80. pracami, które miały doprowadzić do przygotowania *Systemu*, a także sięgnąć do dorobku nauki zachodnioeuropejskiej, w szczególności do założeń, struktury i treści włoskiego *Trattato di diritto agrario*⁵ oraz hiszpańskiego *Tratado de Derecho agrario*⁶. Warto też nawiązać do kilku prac z literatury niemieckiej. Na tym tle zostaną sformułowane propozycje koncepcji *Systemu prawa rolnego*.

2. Jeśli chodzi o doświadczenia z przeszłości, to warto zwrócić uwagę na tok działań przygotowawczych oraz ich efekt w postaci wstępnej, przeznaczonej do dyskusji, koncepcji tego dzieła⁷. Działania przygotowawcze obejmowały opracowanie różnych schematów struktury *Systemu* oraz prezentację materiałów, które miały umożliwić – po przeprowadzeniu dyskusji – sformułowanie koncepcji oraz układu jego treści. Wstępne propozycje przedstawił Zakład Prawa Rolnego UW, który przygotował pięć schematów jego struktury ujętych według następujących kryteriów: państwowego kierownictwa rolnictwem, zasad prawa rolnego, czynników produkcji rolnej, konstytucji oraz informacyjno-decyzyjnych⁸. W trakcie spotkania w Warszawie w lutym 1985 r. uczestnicy opowiedzieli się za przyjęciem jednego kryterium układu treści *Systemu*.

³ O „okrzepnięciu” źródeł, jako jednej z przesłanek podjęcia prac nad *Systemem prawa cywilnego*, pisał W. Czachórski, *Przedmowa*, w: S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 5.

⁴ Szerzej: R. Budzinowski, *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 11 i nn.; idem, *Prawo rolne wczoraj i dziś*, w: *Z problematyki systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego* (w druku).

⁵ L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, t. I–III, Torino 2011.

⁶ E. Muñiz Espada, P. A. Llombart (red.), *Tratado de Derecho agrario*, Madrid 2017.

⁷ Zob. sprawozdanie R. Budzinowskiego, *Prace przygotowawcze nad „Systemem Prawa Rolnego”*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 10, s. 124 i nn.

⁸ Później zostały dołączone propozycje J. Nadlera („System prawny gospodarstwa rolnego”) i B. Jastrzębskiego.

Kolejne posiedzenia odbywały się już w Poznaniu ze względu na wybór – na wniosek Andrzeja Stelmachowskiego – Wiktora Pawlaka na przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego⁹. By mieć podstawy do dyskusji, przeprowadzono ankietę opracowaną przez W. Pańkę oraz zaprezentowano materiały dotyczące oceny stanu nauki prawa rolnego, systematyki prawa rolnego w państwach socjalistycznych i kapitalistycznych, systematyki polskiego prawa rolnego w świetle dotychczasowych doświadczeń kodyfikacyjnych oraz ujęcia w *Systemie* części ogólnej. Na kolejnych posiedzeniach Komitetu Redakcyjnego na podstawie zgłoszonych uwag (także w formie pisemnej) została przygotowana wstępna koncepcja tego opracowania.

Nie budziło wątpliwości określenie ogólnych wymagań, jakie powinien spełniać *System prawa rolnego*. W tym zakresie agraryści odwoływali się do doświadczeń związanych z opublikowanymi dziełami dotyczącymi innych dziedzin prawa oraz powiązanej z nimi literatury¹⁰. Zgodnie zatem przyjęto, że system nie może być ani rozszerzonym podręcznikiem, ani komentarzem, ale powinien stanowić krytyczne uogólnienie dorobku doktryny, ustawodawstwa oraz praktyki, służące wzbogaceniu nauki prawa rolnego oraz doskonaleniu legislacji i stosowania prawa. Oparcie rozważań na obowiązującym prawie miało natomiast zapewnić jednolitość temu opracowaniu.

Przedmiotem ożywionej dyskusji były natomiast kwestie dotyczące sposobu ujmowania i treści poszczególnych zagadnień. Ze względu na swoistość przedmiotu prawa rolnego przyjęto, że w rozważaniach nie można pominąć odniesień do ekonomii i polityki, należy też uwzględnić aspekt prawnoporównawczy i historyczny. Ponieważ w *Systemie* nie mogło być „białych plam”, opracowanie niektórych zagadnień miało mieć charakter pionierski. Nie powinno być ono ograniczone tylko do istniejących instytucji, lecz miało poruszać także regulacje nowe, instytucje dopiero się kształtujące. W odniesieniu do instytucji należących do innych gałęzi prawa należało zaś przede wszystkim uwypuklić ich aspekt rolny. Zaakcentowana też została potrzeba należytego pogłębienia i rozbudowania kwestii ogólnych prawa rolnego, nawet w postaci odrębnego tomu¹¹.

Co do sposobu ujęcia całości *Systemu*, dyskutowana była kwestia wskazania myśli przewodniej, kategorii prawnej, według której należałoby usystematyzować zagadnienia szczegółowe. Ostatecznie zaaprobowana została

⁹ Na wniosek W. Pawlaka na zastępców przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego powołani zostali J. Paliwoda i A. Zieliński.

¹⁰ Zwłaszcza do artykułu J. Starościaka, *O systemie polskiego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 12, s. 54 i nn.

¹¹ Sugestia A. Stelmachowskiego, który przedstawił także propozycję ujęcia zagadnień ogólnych „Systemu” (w materiałach autora).

propozycja W. Pawlaka, by taką myślą była „produkcja rolna”. Stanowi ona bowiem – według tego autora – ogólną i pierwotną kategorię pojęciową ustawodawstwa rolnego, a inne kategorie są z nią funkcjonalnie powiązane. Opracowany i poddany pod dyskusję projekt systematyki *Systemu*, ujętego w dwa tomy, uwzględnił tę propozycję. Trzeba odnotować, że choć ogólne założenia systematyki zostały przyjęte, to zgłoszono wiele uwag korygujących szczegółowy układ treści.

Na uwagę zasługuje ciekawa propozycja, by autorzy poszczególnych zagadnień opracowali projekt aktu prawnego obejmującego rozważaną problematykę, co – po ich złożeniu – umożliwiłoby opracowanie projektu kodeksu rolnego. Prace nad opracowaniem *Systemu* były planowane na lata 1987–1989, tak by w 1990 r. można było złożyć do druku tom pierwszy, a w 1992 r. tom drugi (o łącznej objętości 75 arkuszy wydawniczych). Zapewne gdyby nie zmiana ustroju społeczno-gospodarczego w 1989 r., a w jej następstwie istotne zmiany regulacji prawnych na początku lat 90., *System* zostałby opracowany i wydany. Stanowiłby odzwierciedlenie ówczesnego stanu legislacji, nauki i orzecznictwa. Jednakże wspomniany wcześniej kryzys prawa rolnego, w sferze legislacyjnej polegający na znacznym ograniczeniu ustawodawstwa rolnego, uniemożliwił realizację tego ambitnego zamierzenia. Z tego względu nie można więc jednoznacznie stwierdzić, czy udałoby się przygotować, przy okazji prac nad *Systemem*, projekt kodeksu rolnego.

3. Jeśli chodzi o doświadczenia zagraniczne, to wypada rozpocząć od *Trattato di diritto agrario*, który ukazał się w 2011 r.¹² Bez wątpienia do czasu wydania tego dzieła włoska nauka prawa rolnego mogła pochwalić się licznymi osiągnięciami zarówno w zakresie opracowania zagadnień teoretycznych, jak i szczegółowych kwestii dogmatycznych. Ukazało się wiele prac, które pod względem treści i zakresu spełniają wymogi przewidziane dla publikacji w postaci systemu¹³. Sami redaktorzy zauważają natomiast, że wydany w 2003 r. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*¹⁴ nie odpowiadał już nowej rzeczywistości – ani ujmowaniu rolnictwa w gospodarce, ani regulacji prawnej, która się do niego odnosiła.

Otóż rolnictwo, stanowiące – w najogólniejszym ujęciu – przedmiot prawa rolnego, coraz bardziej odbiega od swego tradycyjnego znaczenia, w coraz większym stopniu staje się bowiem częścią globalnego rynku. Obej-

¹² Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 267 i nn.

¹³ Wymogom tym odpowiada np. książka A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006. Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 311 i nn.

¹⁴ L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003. Nie jest to bynajmniej „krótki” (*breve*) traktat, skoro liczy ponad 1300 stron.

muje ono współcześnie różne relacje, w tym te, które zachodzą między tą dziedziną gospodarki a otoczeniem, to jest rolnictwo – produkcja, rolnictwo – rynek, rolnictwo – środowisko i rolnictwo – wyżywienie. To nowe pojmowanie znalazło wyraz w sferze regulacji prawnej (zarówno krajowej, jak i unijnej), a także zrodziło konieczność dostosowania ujęć teoretycznych. Nie mogą się one jednak ograniczać do tradycyjnej relacji rolnictwo – produkcja, ale muszą uwzględniać także wymogi środowiska oraz wymogi dotyczące bezpieczeństwa żywności.

Z tego względu przedmiot *Trattato* został potraktowany bardzo szeroko. Pod jednym tytułem, jako prawo rolne, obok typowych dla tego prawa kwestii została także ujęta problematyka rolno-środowiskowa oraz rolno-żywnościowa. W rezultacie powstało trzytomowe dzieło, przygotowane przez wielu specjalistów, stanowiące podsumowanie dotychczasowego dorobku ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa. Nie jest ono ograniczone do regulacji z zakresu prawa prywatnego, gdyż redaktorzy uznali takie ograniczenie, charakterystyczne dla ubiegłego wieku, za niezasadne, a nawet szkodliwe. Dziwić może natomiast pominięcie typowych dla opracowań o charakterze systemu rozważań bardziej ogólnych, jak definicja prawa rolnego, jego przedmiot, nowe granice itd. Wynikało to zapewne z potrzeby dostarczenia dzieła przydatnego praktykom oraz badaczom niebędącym agrarystami.

Trudno byłoby szczegółowo przedstawić treści omawianego dzieła, liczącego ponad 2200 stron. Warto jednak zwrócić uwagę na zasadnicze rozstrzygnięcia wpływające na jego zawartość. Charakterystyczne jest, że pierwszy tom *Trattato* wprawdzie odwołuje się bezpośrednio do prawa rolnego, ale sprowadza jego treść do typowych dla tego (zwłaszcza tradycyjnego) prawa kwestii. Nosi bowiem tytuł: *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti* [Prawo rolne: obrót i ochrona praw] i obejmuje cztery części poświęcone kolejno: kontraktom rolnym z rozbudowanymi rozważaniami dotyczącymi umowy dzierżawy, obrotowi prawami związanymi z rolnictwem, w tym obrotowi ziemią zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*, oraz działalności orzeczniczej w sprawach rolnych. Jest to swoista cecha włoskiej nauki prawa rolnego, która do tego prawa zalicza także normy o charakterze procesowym i ustrojowym.

Drugi tom zatytułowany *Il diritto agroambientale* [Prawo rolno-środowiskowe] zawiera natomiast bardzo szeroki zestaw zagadnień. Rozważania dotyczą ogólnych kwestii ochrony środowiska i zobowiązań rolno-środowiskowych, ale też m.in. prawa leśnego, produkcji agroenergii, stosowania w rolnictwie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zanieczyszczeń, ochrony zasobów genetycznych w rolnictwie, agroturystyki, planów rozwoju obszarów wiejskich, ryzyka środowiskowego czy zasady ostrożności. Zawartość tego

tomu świadczy zatem o szerokim uwzględnieniu środowiskowych uwarunkowań i wymogów działalności rolniczej.

Związek prawa żywnościowego z prawem rolnym uzasadniał poświęcenie trzeciego tomu problematyce prawa rolno-żywnościowego (*Il diritto agroalimentare*). Rozważania obejmują zagadnienia ogólne (np. wspólna polityka rolna w zakresie żywienia, zasady ustawodawstwa żywnościowego, ryzyko żywnościowe, zasada ostrożności) oraz rozbudowany katalog kwestii szczegółowych. Oprócz kwestii typowych dla tego prawa (np. produkty tradycyjne, ekologiczne, żywność genetycznie modyfikowana, higiena produktów) przedmiotem analizy stały się m.in. umowy w systemie rolno-żywnościowym, w tym umowy rolno-przemysłowe (*contratti agro-industriali*), odpowiedzialność za produkt rolny, w tym za produkt szkodliwy, Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz reguły handlu międzynarodowego.

Z kolei hiszpański *Tratado de Derecho agrario*, opublikowany w 2017 r., jest również dziełem wielu autorów, przy czym każdy rozdział napisał inny specjalista. W pewnym zakresie nawiązuje ono do omówionego systemu włoskiego, co wynika z tradycyjnego już związku hiszpańskiej nauki prawa rolnego z nauką włoską. Zamiarem redaktorów było dostarczenie nauce, ale i praktyce, szerokiego opracowania regulacji prawnych dotyczących rolnictwa. Zgodnie z ich deklaracją publikacja przedstawia w usystematyzowany, naukowy sposób problematykę prawa rolnego, rolno-żywnościowego, rolno-przemysłowego, rolno-środowiskowego i rozwoju obszarów wiejskich, z wykorzystaniem literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Redaktorzy nie kryją przy tym trudności z ujęciem w ramach jednego tomu (liczącego prawie 1000 stron) tylu skomplikowanych zagadnień prawnych, uregulowanych w prawie krajowym, unijnym i międzynarodowym.

Charakterystyczne, że w prezentowanym dziele, w przeciwieństwie do systemu włoskiego, znajdują się szersze rozważania uzasadniające potrzebę opracowania *Tratado*. Wymienia się dwa argumenty: jeden odwołujący się do miejsca i roli rolnictwa w gospodarce Hiszpanii, drugi nawiązujący do regulacji prawnej tego działu gospodarki. To ze względu na jego znaczenie i rozwój „nikt nie powinien wątpić w potrzebę funkcjonowania odpowiedniej regulacji prawnej sektora rolno-żywnościowego”. Ta ostatnia zaś wymaga prowadzenia odpowiednich badań, także w zakresie międzynarodowym, oraz nauczania.

Powyższe uwagi dowodzą, że w *Tratado* przedmiot prawa rolnego ujęty jest szeroko, z uwzględnieniem jego nowych granic. Pod tym względem widoczne są podobieństwa do ujmowania tej materii we wcześniej omówionym opracowaniu włoskich autorów. Szczegółowe różnice wynikają natomiast głównie z ograniczenia objętości dzieła, składającego się z trzech części.

Część pierwsza, zatytułowana *Introducción. Derecho agrario patrimonial y empresarial* [Wstęp. Prawo rolne własnościowe i gospodarcze], nie jest jednorodna. Obejmuje ona zamknięte w dwóch pierwszych rozdziałach rozważania dotyczące zagadnień ogólnych prawa rolnego, a w kolejnych kilkunastu – analizę różnych zagadnień wchodzących w zakres „tradycyjnej” problematyki tego prawa. Niewątpliwie podjęcie rozważań w zakresie zagadnień ogólnych (dotyczących np. wyodrębnienia prawa rolnego, jego szczególnego charakteru, źródeł, ewolucji na tle rozwoju rolnictwa) stanowi zaletę tego opracowania. Prawo to jest traktowane jako immanentna część prawa cywilnego, ale nie jest „ubogim krewnym” tej dziedziny prawa. Wprawdzie występują tu regulacje z zakresu prawa publicznego (zwłaszcza dzięki prawu unijnemu), ale nie zmieniają one charakteru prawa rolnego w kierunku prawa publicznego. Rdzeń prawa prywatnego w prawie rolnym pozostaje niezagrożony. Natomiast szczegółowa problematyka dotyczy przedsiębiorstwa rolnego, gospodarstwa rolnego, działalności rolniczej, dzierżawy rolnej, użytkowania wód, organizacji rolniczych i ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie, rolno-żywnościowego prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, konstrukcji przedsiębiorcy rolnego o ograniczonej odpowiedzialności oraz stosowaniu prawa rolnego przez notariat.

Część druga, zatytułowana *Derecho agroalimentario*, poświęcona jest prawu rolno-żywnościowemu. Obejmuje ona problematykę produktów rolnych wysokiej jakości i ich ochronę, prawa Unii Europejskiej w zakresie chowu i hodowli zwierząt oraz stosowania go w Hiszpanii, regulacji GMO, śledzenia pochodzenia żywności w łańcuchu rolno-żywnościowym, etykietowania, prezentacji i reklamy produktów rolno-żywnościowych, bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów tych produktów oraz odpowiedzialności za szkody spowodowane wadliwą żywnością. Jak widać, ta część *Tratado* nie jest tak szczegółowa, jak trzeci tom włoskiego *Trattato* poświęconego prawu rolno-żywnościowemu.

Część trzecia, pt. *Derecho agroambiental y rural*, zawiera natomiast rozważania na temat prawa rolno-środowiskowego i wiejskiego. Nie jest ona zbyt rozbudowana, ani pod względem objętości, ani liczby poruszanych zagadnień. Cztery rozdziały ukazują zagadnienie związków między rolnictwem a środowiskiem, także pod kątem zmian klimatu, reżimu działalności leśnej, rolnictwa na obszarach górskich, rozwoju obszarów wiejskich oraz odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku w wyniku działalności rolniczej. Zwraca jednak uwagę dość wąskie potraktowanie prawa rolno-środowiskowego, stanowiącego we wspomnianej publikacji włoskiej przedmiot odrębnego tomu, oraz niemal symboliczna prezentacja prawa rozwoju obszarów wiejskich.

Wypada także wspomnieć o przynajmniej dwóch opracowaniach niemieckich, które – zgodnie ze swoją nazwą – nie mają charakteru systemu, ale mogą, zwłaszcza jeśli chodzi o zakres i treść ujęcia, taką funkcję pełnić.

Pierwszym z nich jest praca pt. *Handbuch des Rechtsanwalt. Agrarrecht*¹⁵ – podręcznik prawa rolnego adresowany do adwokatów. Od 2009 r., tj. od czasu powstania w ramach tego zawodu specjalizacji z zakresu prawa rolnego, znacznie wzrosło zapotrzebowanie na wszelkie prace służące pogłębieniu wiedzy z tej dyscypliny, w tym na obszernie opracowania obejmujące w zasadzie całość problematyki. Taki cel realizuje właśnie książka pod redakcją Ines Härtel licząca ponad 2000 stron. Uwagę zwraca pogłębione ujęcie prezentowanej problematyki, uwzględniającej wymogi specjalizacji, a jednocześnie na tyle szerokie, że znalazły się w niej zagadnienia charakterystyczne dla współczesnego przedmiotu tego prawa i jego nowych granic.

Drugim z opracowań jest książka zatytułowana *Agrarrecht*¹⁶, również uwzględniająca potrzeby praktyki adwokackiej, licząca ponad 2200 stron. Redaktorzy zastrzegają, że w gruncie rzeczy jest ona „naukowym komentarzem”, ale tok wywodów wskazuje na pogłębioną analizę różnych zagadnień mieszczących się w ramach szeroko ujmowanego prawa rolnego, napisanych przez liczne grono specjalistów. W uzasadnieniu konieczności opracowania tego rodzaju dzieła odwołują się oni z jednej strony do potrzeb rozwijającego się rolnictwa, poddanego coraz bardziej skomplikowanej, zmieniającej się regulacji prawnej, z drugiej – do wymogów praktyki prawniczej. Wprawdzie praca ta pozbawiona jest rozważań o charakterze ogólnym, ale może być inspiracją do formułowania teoretycznych refleksji.

4. Przechodząc do projektowanego *Systemu prawa rolnego*, warto wykazać, że jego opracowanie jest pożądane (potrzebne i użyteczne), a jednocześnie możliwe. Wprawdzie pozytywne twierdzenia w tym zakresie wydają się oczywiste, jednak warto poświęcić im nieco miejsca; one bowiem w pewnym stopniu determinują koncepcję tego dzieła. Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, to argumentacja – tak jak w omówionych opracowaniach zagranicznych – powinna odwoływać się do miejsca i funkcji rolnictwa we współczesnej gospodarce oraz do konieczności poznania i zbadania rozbudowanej, złożonej i zmiennej regulacji, która się tego działu odnosi¹⁷.

¹⁵ I. Härtel (red.), *Handbuch des Rechtsanwalt. Agrarrecht*, Köln 2012.

¹⁶ M. Düsing, J. Martínez (red.), *Agrarrecht*, München 2016. Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2, s. 279 i nn.

¹⁷ Do tych dwóch aspektów odwołuję się, uzasadniając potrzebę rozwoju nauki prawa rolnego. Zob. R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 23 i nn.

Nie można obecnie sprowadzać znaczenia i roli rolnictwa jedynie do zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństwa oraz wytwarzania pewnych surowców dla przemysłu. Nie są to wprawdzie nieistotne kwestie, ale znaczenie tego działu gospodarki jest dużo większe, zwłaszcza że wciąż się on rozwija, co widać na przykładzie złożoności jego funkcji, zmian w zakresie sposobu i techniki gospodarowania, powiązań z innymi sektorami, jak również zjawiska globalizacji.

Oprócz tradycyjnej funkcji wyżywieniowej temu działowi gospodarki przypisuje się też inne funkcje: społeczną, dochodową, ekologiczną, kulturową, a ostatnio nawet energetyczną czy klimatyczną, zaś oprócz dotychczasowych relacji, takich jak: rolnictwo – produkcja czy rolnictwo – wyżywienie, coraz większego znaczenia nabierają takie relacje, jak: rolnictwo – rynek, rolnictwo – środowisko, rolnictwo – obszary wiejskie. Jak widać, rolnictwo stanowi współcześnie bardzo złożone zjawisko społeczno-gospodarcze. Oddziaływanie na jego rozwój, także w drodze regulacji prawnych, wymaga gruntownej wiedzy.

Nie trzeba dziś szerzej uzasadniać twierdzenia, że badanie prawa rolnego jest potrzebne i użyteczne¹⁸. Można je wprawdzie odnieść do każdej innej dziedziny prawa, jednak w przypadku prawa rolnego ma ono szczególnie charakter. Prawo to bowiem jest bardzo zróżnicowane, gdy idzie o źródła i zmienne, podlegające ekspansji. Obejmuje nie tylko prawo krajowe, ale także akty prawa unijnego oraz międzynarodowe prawo rolnictwa, a jego przedmiot już dawno wyszedł poza tradycyjną problematykę gruntową.

Współczesne prawo rolne, ukierunkowane na rynek, uwzględnia wymagania produkcyjne, żywnościowe, a ponadto wymogi dotyczące ochrony środowiska. Silne są również odniesienia terytorialne, nie tylko ze względu na związek rolniczej działalności wytwórczej z ziemią (a przez to z danym terytorium), ale także ze względu na legitymizację wsparcia. Wzmocnieniu uległa ochronna funkcja prawa rolnego – ochroną objęci są i producenci, i konsumenci. Jednych i drugich, aczkolwiek w różnym stopniu, dotyczą więc akty prawne tej gałęzi prawa, a jego stosowaniem zajmują się różne sądy i wiele organów administracji.

Już te uwagi wskazują na potencjalnie szeroki krąg czytelników przysłego *Systemu prawa rolnego*. Można by nawet powiedzieć, że za tym opracowaniem przemawiają te same względy, co za potrzebą rozwoju nauki o prawie rolnym. Doświadczenia związane z wydawaniem i wznawianiem obecnych na rynku wydawniczym systemów innych dziedzin prawa prowadzą natomiast do wniosku, że również *System prawa rolnego* cieszyłby się wielkim zainteresowaniem.

¹⁸ Takie twierdzenie sformułowałem w artykule pt. *Prawo rolne wczoraj i dziś*.

Kolejną kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy opracowanie projektowanego *Systemu* byłoby w obecnych warunkach możliwe, a zatem czy podjęte prace doprowadziłyby do wydania tego dzieła. Wstrzeźliwość co do udzieleniu pozytywnej odpowiedzi wynika z doświadczeń z przeszłości, gdy podjęte już i dość zaawansowane prace przygotowawcze nie zakończyły się sukcesem. Dzisiaj sytuacja jest jednak inna, jeśli chodzi o uwarunkowania obiektywne i subiektywne. Pierwsze są związane ze stanem ustawodawstwa rolnego i jego naukowym opracowaniem. Nie ma miejsca obecnie ani nie nastąpi w przyszłości „kryzys prawa rolnego” na płaszczyźnie legislacyjnej, polegający na znoszeniu szczególnej czy specjalnej regulacji dotyczącej rolnictwa¹⁹. Wręcz przeciwnie, dominujący kierunek rozwoju stanowi dziś agraryzacja²⁰. Widoczny jest bowiem wzrost regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa czy tylko z rolnictwem powiązanych. Proces ten uzasadnia nie tyle interes tego sektora, ile względy społeczno-gospodarcze, wynikające z wielości funkcji przypisywanych współcześnie tej sferze gospodarowania.

Argumentacja ta z czasem ulegnie wzmocnieniu, gdyż rolnictwo, a zatem i jego regulacja prawna, musi stawić czoło wyzwaniom współczesności związanym z wyżywieniem, ochroną zasobów produkcyjnych, środowiska i klimatu. Do unormowań, które mają już swoją historię i stały się przedmiotem szerszych naukowych badań, dochodzą unormowania nowe, wymagające naukowej refleksji. Wszystkie się zaś przyjęły, choć zapewne w niejednakowym stopniu, w wyniku ich stosowania w praktyce. Można więc stwierdzić, że opracowanie projektowanego *Systemu* jest – od strony stanu ustawodawstwa – jak najbardziej realne.

Z kolei uwarunkowania subiektywne wyrażają możliwości kadry naukowej, osób, które podjęłyby się – najlepiej każda w zakresie swojej specjalności – opracowania poszczególnych zagadnień. Dziś możliwości te są znacznie większe niż przed ponad trzydziestu pięciu laty, zarówno jeśli chodzi o liczbę agrarystów, jak i o przedmiot oraz zakres badań. Zastosowanie w polskim rolnictwie mechanizmów WPR stało się impulsem do ich intensyfikacji i rozpoczęło nowy etap rozwoju nauki prawa rolnego²¹.

¹⁹ Szerzej: R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 17 i nn. oraz 26 i nn.

²⁰ Szerzej: R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 16 i nn.

²¹ Szersze uzasadnienie: R. Budzinowski, *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 13 i nn.

W przypadku kadr wzrosła liczba profesorów tytularnych specjalizujących się w prawie rolnym, powiększyło się też grono doktorów habilitowanych. Do głosu doszło również najmłodsze pokolenie prawników agrarystów, którzy zaczęli działalność naukową w obecnym wieku; uzyskali oni najniższy stopień naukowy (doktora nauk prawnych), a niektórzy osiągnęli już status samodzielnego pracownika naukowo-badawczego (otrzymali stopień doktora habilitowanego). To wzmocnienie kadrowe nauki prawa rolnego, wprawdzie nie we wszystkich ośrodkach uniwersyteckich, stanowi podstawę do prowadzenia intensywnych badań, także w odniesieniu do prac związanych z przygotowaniem *Systemu*.

Rozwojowi kadry agrarystów towarzyszyło zwiększenie intensywności badań oraz znaczne rozszerzenie przedmiotu naukowych dociekań. Wyrazem zwiększenia intensywności pracy badawczej są liczne monografie oraz pokaźna liczba studiów i artykułów, komentarzy oraz innych opracowań. Są to zarówno opracowania typu analitycznego, jak i syntetycznego. Przedmiotem badań stały się różne problemy współczesnego prawa rolnego; badania wyszły poza tradycyjną problematykę gruntową (choć i w tym zakresie poruszane są zupełnie nowe wątki²²) oraz organizację produkcji rolnej, obejmując także aspekt rolno-żywnościowy i rolno-środowiskowy oraz ich odniesienia do terytorium (obszaru wiejskiego).

Tak szerokie ujęcie problematyki badawczej odpowiada ekspansji współczesnego prawa rolnego, które uwzględnia triadę: rolnictwo – żywność – środowisko, a tym samym potrzebie opracowania *Systemu prawa rolnego*, który z założenia powinien być dziełem całościowym, uwzględniającym, przy rozdziale zagadnień do opracowania, specjalizacji poszczególnych badaczy. Agrarysty mają ponadto niemałe doświadczenie w prowadzeniu wspólnych prac badawczych, o czym świadczy zbiorowe autorstwo wielu dzieł²³. Z pewnością ułatwi to podjęcie i realizację omawianego projektu.

Przechodząc do samej koncepcji *Systemu*, wypada rozpocząć od oczywistego, a wspomnianego już stwierdzenia, że nie może on być ani komentarzem, ani rozszerzonym podręcznikiem, ani – co oczywiste – elementarzem zawierającym podstawowe informacje. Powinien natomiast stanowić, co też nie jest oryginalnym stwierdzeniem, uogólnienie dorobku legislacji,

²² R. Pastuszko, *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.

²³ P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017; M. Korzycka (red.), E. Klat-Górska, E. Kremer, P. Księżak, A. Suchoń, P.E. Wojciechowski, *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019; *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VIII: *Prawo rolne i żywnościowe*, red. S. Prutis, Warszawa 2015.

doktryny i orzecznictwa, a zatem mieć charakter bardziej syntetyczny aniżeli analityczny. Nie znaczy to, że zawarte w nim rozważania będą ograniczane do referowania istniejących poglądów; autorzy nie powinni unikać formułowania własnych sądów i ocen. Nie można sprowadzać go też tylko do instytucji prawa rolnego²⁴, a zwłaszcza tych mających już bogatą literaturę i będących przedmiotem licznych orzeczeń sądowych. Jeśli dzieło to ma służyć procesowi stanowienia i stosowania prawa, a przy tym wzbogacić naukę prawa rolnego, to powinno uwzględniać również nowe regulacje, a więc instytucje prawne w toku kształtowania się. Zadaniem redaktorów i autorów będzie więc zadbanie nie tylko o to, by nie było „białych plam”, ale także o równomierne opracowanie poszczególnych zagadnień. Rozważania o charakterze sprawozdawczym, opisowym nie odpowiadają bowiem randze dzieła w postaci systemu prawa.

Wypada także zwrócić uwagę na podejście do opracowania tzw. kwestii granicznych. Jak wiadomo, prawo rolne ze względu na wyodrębnienie według kryterium przedmiotu regulacji prawnej obejmuje regulacje zaliczane do prawa prywatnego i prawa publicznego. Zbędne byłoby powtarzanie w *Systemie* typowych kwestii cywilnoprawnych dotyczących np. przeniesienia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości czy dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Nie oznacza to bynajmniej, że kwestie te powinny być w *Systemie* pominięte, zwłaszcza że ich regulacja prawna ma szczególny charakter. Należy zatem, włączając je do projektowanego opracowania, ująć je np. w ramach prawnych form organizowania i funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Takie podejście powinno także towarzyszyć analizie instytucji prawnych mieszczących się w prawie publicznym. Uwypuklenie aspektu rolnego powinno być jednym z założeń metodologicznych *Systemu* – służyć pokazywaniu związków, ale i odrębności instytucji prawnorolnych.

Przedmiotem analiz należy uczynić prawo krajowe. Nie oznacza to wszakże pominięcia unijnego prawa rolnego czy międzynarodowego prawa rolnictwa. Regulacje te powinny być uwzględnione, jeśli mają wpływ na kierunek czy kształt unormowań wprowadzanych do krajowego porządku prawnego. Równie ważnym punktem odniesienia rozważań powinna być Wspólna Polityka Rolna. Wprawdzie *System* ma być dziełem poświęconym polskiemu prawu rolnemu, ale nie może pomijać rozważań o charakterze prawnoporównawczym. Chodzi o takie rozważania, które służyłyby

²⁴ *Instytucje prawa rolnego*, o których wcześniej wspomniałem, są wprawdzie dziełem wartościowym, ale skupionym na wybranych instytucjach mających już bogatą literaturę, wywodzących się przede wszystkim z prawa rolnego prywatnego.

lepszemu wyjaśnieniu i zrozumieniu poszczególnych instytucji prawnych. W takim zakresie należałoby stosować także metodę historycznoprawną. Wreszcie nie sposób pominąć aspektu ekonomicznego i socjologicznego analizowanych zagadnień. Kwestie te powinny być umiejętnie włączone do analizy obowiązującego prawa. Interdyscyplinarność badań może bowiem podnieść rangę ustaleń zawartych w *Systemie*.

Pod względem merytorycznym – przechodząc już do zakresu opracowania – istotne byłoby rozstrzygnięcie, czy *System* będzie ograniczał się do tradycyjnego prawa rolnego, skoncentrowanego na gospodarce gruntami i organizacji produkcji, czy wyjdzie poza te ramy, uwzględniając rozszerzanie się przedmiotu tej dziedziny prawa i jej nowe granice. Przytoczone wcześniej przykłady opracowań zagranicznych wskazują na szerokie ujęcie, odpowiadające obowiązującej regulacji prawnorolnej. Odzwierciedla ono bowiem współczesne oddziaływanie na rolnictwo („od pola do stołu”). Jeśli więc *System* ma być dziełem całościowym, to powinien również obejmować dziedziny składające się na współczesną regulację prawnorolną.

Tym samym, nie przesądzając liczby tomów, opracowanie *Systemu* obejmowałoby część ogólną, prawną organizację i funkcjonowanie rolnictwa jako część drugą (nazwę można doprecyzować), prawo rolno-żywnościowe jako część trzecią oraz prawo rolno-środowiskowe jako część czwartą. Do rozważenia pozostaje jeszcze wyodrębnienie części piątej: prawa rozwoju obszarów wiejskich, chyba że objęta nią problematyka zostałaby ujęta we wcześniej wymienionych częściach (jak w opracowaniu włoskim). Wypełnienie treścią poszczególnych części powinno być efektem dyskusji szerszego grona agrarystów, w tym redaktora odpowiedzialnego za całość dzieła oraz redaktorów poszczególnych części.

5. Zaprezentowane rozważania nie mają charakteru wyczerpującego, ale – jak można sądzić – w sposób wystarczający realizują cel sformułowany we wstępie. Jest zatem właściwy czas, by wrócić do idei A. Stelmachowskiego sprzed ponad trzydziestu pięciu lat i opracować *System prawa rolnego*. Przemawia za tym wiele względów, a jego przygotowanie jest realne, zarówno z uwagi na uwarunkowania obiektywne, jak i subiektywne. Realizacja tak poważnego dzieła na pewno nie będzie łatwa, ale agraryści mają duże doświadczenie we wspólnej pracy nad różnymi przedsięwzięciami naukowymi, a także dostęp do opracowań zagranicznych, które mogą być wykorzystane jako wzór. Gdyby takie prace zostałyby teraz podjęte, to – jak sądzę – na przełomie lat 2022/2023 gotowy materiał zostałby złożony w wydawnictwie.

THE DEVELOPMENT AND CONCEPT OF AN AGRICULTURAL LAW SYSTEM

Summary

The aim of the considerations is to show that it is not only desirable (as well as necessary and useful) but also possible to develop an *Agricultural Law System*, and to propose a discussion on its concept. In the conclusions, the author states that it is now the right time to come back to the idea of Andrzej Stelmachowski, dating back more than thirty-five years, and develop an *Agricultural Law System*. There are many reasons for doing so, and they are presented to in the article. The development of such a system is feasible taking into account both, the objective and the subjective conditions. There is no doubt that the realisation of such a serious work will not be easy, but agricultural lawyers have a great deal of experience in working together on various scientific projects, and may also benefit from foreign studies and solutions that can be used as a model. If work on the system started now, the finished material could be ready for submission to publishers at the turn of 2022/2023.

DELLA NECESSITÀ DI COSTRUIRE IL SISTEMA DI DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di mettere in evidenza che il compito di costruire il *Sistema di diritto agrario* non solo è auspicabile (necessario e utile), ma anche possibile, nonché di formulare proposte di discussione riguardanti la concezione dell'opera. Nella parte conclusiva, l'autore afferma che è giunto ormai il momento di tornare alle idee di Andrzej Stelmachowski, di oltre trentacinque anni fa, e di intraprendere il lavoro. Molte ragioni, richiamate nell'articolo, si dimostrano a favore, inoltre, viste le condizioni sia oggettive sia soggettive, la sua messa in opera sembra ormai più che fattibile. Indubbiamente non è un compito facile, anche se agevolato dal fatto che gli agraristi possono vantarsi di una notevole esperienza acquisita lavorando insieme in vari progetti di ricerca scientifica, possono inoltre accedere a studi di esperti stranieri, che potrebbero fungere da modello. Se i lavori venissero intrapresi ora, a cavallo del 2022/2023 sarebbe possibile presentare la bozza definitiva presso la casa editrice.