
II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Giuliana Strambi, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle “banche della terra” e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, ss. 346.

Praca autorstwa Giuliani Strambi dotyczy problematyki niezwykle ważnej i aktualnej – porzucania ziemi rolnej (gruntów rolnych). To zjawisko występuje obecnie nie tylko we Włoszech. Ocenia się, że w Unii Europejskiej około 30% gruntów rolnych narażonych jest na ryzyko porzucenia. Szczególnej wagi nabiera ono w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, ostatnio zwłaszcza w związku z agresją Rosji na Ukrainę. Te między innymi argumenty przytacza Autorka, uzasadniając wybór problematyki badawczej książki. Choćby z tego względu warto polskiemu czytelnikowi przybliżyć jej treść.

Już we wstępie G. Strambi bliżej charakteryzuje porzucanie gruntów rolnych jako zjawisko złożone, wielowymiarowe, pozbawione jednoznacznej definicji zarówno w ujęciach ekonomicznych, jak i w dokumentach organizacji międzynarodowych, także w Unii Europejskiej. Przyjmuje zatem, że tytułowy termin (w języku angielskim: *agricultural land abandonment*) oznacza „zaprzestanie działalności rolniczej na danym obszarze, przy czym na ten ostatni nie mają wpływu procesy urbanizacji lub ponownego zalesiania, tak więc za »porzucone grunty rolne« uważa się zazwyczaj grunty, które w przeszłości były wykorzystywane do uprawy lub hodowli i które nie zostały przekształcone w las lub sztuczne powierzchnie” (s. 15–16). W literaturze, jak zauważa, wprowadza się wiele dodatkowych szczegółowych kryteriów, które rzutują na jego identyfikację.

Przyczyny zaprzestania działalności rolniczej są wielorakie, często zależne od lokalnych uwarunkowań, jak również od rozpatrywanego okresu historycznego. Główne z nich, które wymienia Autorka, to: klimatyczno-środowiskowe, ekonomiczne, polityczne i społeczne. Wyróżnia się wśród nich: ograniczenia naturalne, degradację gruntów rolnych, czynniki społeczno-ekonomiczne i ramy instytucjonalne. Spośród tych przyczyn za najważniejsze uważa się właśnie ograniczenia

naturalne (np. warunki klimatyczne, jakość gleby, zdolność do retencji wody). Mogą one utrudniać prowadzenie działalności rolniczej i czynić ją nieproduktywną samą w sobie. Nieprzypadkowo więc porzucanie gruntów występuje przede wszystkim w regionach o trudnych warunkach naturalnych. Duże znaczenie mają też względy ekonomiczne, zmiany w strukturze społecznej, np. starzenie się ludności przyczyniające się do wyludniania pewnych obszarów.

Niektóre konsekwencje porzucania gruntów rolnych oceniane są jako pozytywne (np. polepszenie jakości środowiska przez przywrócenie bioróżnorodności), ale w literaturze akcentuje się głównie jego negatywne następstwa, zróżnicowane w zależności od regionu. Mogą to być skutki środowiskowe (np. zmniejszenie żyzności gleby, jej degradacja, zwiększenie ryzyka pożarów), krajobrazowe (przekształcenie cennych krajobrazów), społeczne (np. zmniejszenie zatrudnienia na obszarach marginalnych) czy ekonomiczne (np. zanikanie lokalnych tradycji i praktyk uprawowych w wyniku spadku zatrudnienia).

Mając na uwadze wielowymiarowość badanego zjawiska, jego przyczyny i skutki, Autorka dokonuje zasadnego rozróżnienia na instrumenty mające przeciwdziałać ryzyku porzucania gruntów rolnych oraz instrumenty ukierunkowane na odzyskiwanie porzuconych gruntów w celu ich produkcyjnego wykorzystania. Zarówno pierwsze, jak i drugie powinny być przez ustawodawcę dostosowane do warunków lokalnych. To rozróżnienie znalazło wyraz już w podtytule monografii, a także w sformułowaniu celu rozważań. Celem jest zbadanie niektórych z tych „zmiennych instytucjonalnych”, zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie włoskim, mając zwłaszcza na uwadze ostatnie zmiany przepisów, także tych dotyczących banków ziemi (s. 21).

Pierwszy rozdział monografii dotyczy więc Wspólnej Polityki Rolnej w obliczu porzucania ziemi. Autorka dokonuje analizy WPR z perspektywy podejścia prawodawcy unijnego do porzucania gruntów rolnych, poszukuje odpowiedzi na pytanie, na jakim etapie historycznym i na jakiej podstawie kolejne rozporządzenia przewidywały programy pomocy ukierunkowane na likwidowanie tego zjawiska lub na przywracanie tych gruntów do produkcji rolnej. Ten rozdział stanowi rodzaj wprowadzenia do analizy ustawodawstwa włoskiego. Ukazuje bowiem mechanizmy, które wpłynęły na jego ukształtowanie, a w szczególności na odzyskiwanie gruntów nieuprawianych lub porzuconych.

Drugi rozdział zawiera rozważania na temat odzyskiwania ziemi nieuprawianej lub opuszczonej na cele produkcyjne: od ustawy nr 440 z 1978 r. do regionalnych ustaw o „bankach ziemi”. Analizie została poddana wspomniana ustawa oraz regionalne ustawy o „bankach ziemi” na tle zmieniającej się WPR. W szczególności rozważane jest zagadnienie spójności instrumentów służących odzyskiwaniu ziemi na cele produkcji rolnej z kolejnymi regulacjami unijnymi mającymi na celu odłogowanie gruntów. Z kolei analiza regionalnych uregulowań „banków ziemi” umożliwiła wskazanie przesłanek determinujących wybór instrumentów służących odzyskiwaniu gruntów rolnych.

Trzeci rozdział dotyczy odzyskiwania w celach produkcyjnych gruntów nieuprawianych lub porzuconych przez „banki ziemi” utworzone z inicjatywy państwa. Ponieważ na wielu obszarach kraju grunty rolne znajdują się w coraz gorszym stanie, zainteresowanie poszukiwaniem sposobu promowania ich produkcyjnego wykorzystania zaczęło pojawiać się również na szczeblu państwowym. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na uchylene czy modyfikacje wspomnianej ustawy nr 440/1978, ale wprowadzał nowe instrumenty, oddziałujące na niektóre przyczyny zaprzestania działalności, a jednocześnie promujące cele klimatyczne, środowiskowe i związane z zatrudnieniem. W szczególności inicjatywy podejmowane w ostatnim dziesięcioleciu ponownie wykorzystwały tradycyjne instrumenty polityki scalania gruntów i odzyskiwania gruntów nieuprawianych. Zasadniczą rolę wśród nich odgrywa przyjęcie modelu „banków ziemi”.

Ostatni czwarty dotyczy odzyskiwania porzuconych gruntów w ustawie o scalaniu lasów i leśnych łańcuchach dostaw. Rozważania koncentrują się na przywróceniu wcześniej istniejącej działalności rolniczej na opuszczonych obszarach, ze zwróceniem uwagi na istotne innowacje wprowadzone przez wspomnianą ustawę z 2018 r. Ustawa ta reguluje odzyskiwanie porzuconych gruntów przede wszystkim z ekonomiczno-produkcyjnego punktu widzenia, mając na względzie wspieranie i ochronę gospodarki leśnej, ekonomii górskiej i odpowiednich łańcuchów produkcyjnych, jak również rozwój działalności agro-pasterskiej.

W uwagach końcowych Autorka stwierdza między innymi, że obecna regulacja dotycząca nieuprawianych lub porzuconych gruntów rolnych opiera się na założeniu, że to zjawisko ma negatywne skutki dla społeczeństwa, a zatem wymaga ingerencji ustawodawcy. Wspomniana włoska ustawa nr 440 z 1978 r. była wydana w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej ukierunkowanej na wzrost produkcji. Wprowadzenie dobrowolnego, a później obowiązkowego systemu odłogowania gruntów, symbolizującego zmianę WPR, stanowiło przełom w podejściu Wspólnoty do kwestii porzucania gruntów rolnych, gdyż system pomocy pozwalał na pozostawienie gruntów bez uprawy, o ile były one utrzymywane w dobrych warunkach agronomicznych. Dopiero reformy w XXI wieku przyniosły zainteresowanie przeciwdziałaniem ryzyku porzucania gruntów rolnych, tj. ryzyku zaprzestania jakiegokolwiek rodzaju uprawy lub wypasu, ale także pielęgnacji lub utrzymania gruntów.

Monografia Giuliany Strambi wpisuje się we współczesne wyzwania prawa rolnego. Bez wątpienia jest to praca bardzo aktualna, oparta na szerokiej bazie legislacyjnej i doktrynalnej oraz porządkująca dotychczasową wiedzę. Może być ona inspiracją do podejmowania tej problematyki także przez polskich agrarystów, zwłaszcza że widoczny jest nacisk Unii Europejskiej na odzyskiwanie nieuprawianych lub porzuconych gruntów rolnych do celów produkcyjnych w dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i samowystarczalności żywnościowej.

ROMAN BUDZINOWSKI