

PRAWO ROLNE

redakcja naukowa Paweł Czechowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

Autorzy:

Paulina Będźmirowska
Jerzy Bieluk
Paweł Blajer
Roman Budzinowski
Paweł Czechowski
Beata Jeżyńska
Alina Jurcewicz
Małgorzata Korzycka
Elżbieta Kremer
Monika A. Król
Teresa Kurowska
Katarzyna Leśkiewicz
Aleksander Lichorowicz
Izabela Lipińska
Przemysław Litwiniuk
Dorota Łobos-Kotowska
Konrad Marciniuk
Rafał Michałowski
Joanna Mikołajczyk
Michał Mozdzeń-Marcinkowski
Adam Niewiadomski
Radosław Pastuszko
Stanisław Prutis
Bartosz Rakoczy
Marek Stańko
Krystyna Stefańska
Aneta Suchoń
Elżbieta Tomkiewicz
Zygmunt Truskiewicz
Błażej Wierzbowski
Beata Włodarczyk
Paweł Wojciechowski
Bohdan Zdziennicki
Andrzej Zieliński

PRAWO ROLNE

redakcja naukowa Paweł Czechowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

Stan prawny na 1 września 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Grażyna Polkowska-Nowak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-816-6
6. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	21
---------------------	----

Od autorów	25
------------------	----

Część pierwsza WPROWADZENIE

Rozdział I

Pojęcie i przedmiot prawa rolnego	29
§ 1. Prawo rolne, jego przedmiot i definicja (<i>Roman Budzinowski</i>)	29
§ 2. Prawo rolne i inne dziedziny prawa (<i>Roman Budzinowski</i>)	38
§ 3. Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego (<i>Paweł Czechowski,</i> <i>Małgorzata Korzycka, Adam Niewiadomski</i>)	44
1. Prawo rolne do roku 1945	44
2. Prawo rolne do roku 1989	47
3. Prawo rolne po roku 1989	50
4. Rozwój prawa żywnościowego	52
5. Teraźniejszość i przyszłość prawa rolnego i żywnościowego	56
§ 4. Własność rolnicza (<i>Małgorzata Korzycka, Stanisław Prutis</i>)	58
1. Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego ...	58
2. Ochrona własności rolniczej	60

Rozdział II

Źródła prawa rolnego (<i>Bohdan Zdziennicki</i>)	63
---	-----------

Rozdział III

Konstytucyjne podstawy polskiego ustroju rolnego (<i>Przemysław Litwiniuk</i>)	67
---	-----------

Rozdział IV

Prawne instrumenty polityki rolnej	73
§ 1. Ingerencja państwa w stosunki agrarne (<i>Paweł Czechowski</i>)	73

§ 2. Interwencjonizm kształtujący czynniki produkcji w rolnictwie (Paweł Czechowski)	78
§ 3. Modele interwencjonizmu	80
1. Interwencjonizm amerykański (Konrad Marciniuk)	80
2. Interwencjonizm Unii Europejskiej (Paweł Czechowski).....	83
3. Interwencjonizm kolektywizacyjny (Paweł Czechowski).....	84

Rozdział V

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej

(Alina Jurcewicz, Beata Włodarczyk)	87
§ 1. Założenia i zasady Wspólnej Polityki Rolnej	87
§ 2. Zadania Wspólnej Polityki Rolnej	88
§ 3. Definicja produktów rolnych.....	90
§ 4. Definicja producenta rolnego i gospodarstwa rolnego.....	91
§ 5. Instrumenty prawne polityki rynkowo-dochodowej w rolnictwie Unii Europejskiej.....	95
§ 6. Polityka struktur rolnych w ramach rozwoju obszarów wiejskich.....	102
§ 7. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej.....	114

Rozdział VI

Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne (Roman Budzinowski).....	125
§ 1. Gospodarstwo rolne jako kategoria prawna – charakterystyka szczegółowa.....	125
§ 2. Gospodarstwo rolne a przedsiębiorstwo rolne	132

Rozdział VII

Agroprzedsiębiorczość (Beata Jeżyńska)	137
§ 1. Agrobiznes jako wyodrębniony subsystem gospodarki narodowej	137
1. Pojęcie agrobiznesu.....	137
2. Agrobiznes w prawie	139
§ 2. Prawne determinanty agroprzedsiębiorczości.....	140
1. Pojęcie agroprzedsiębiorczości w prawie.....	140
2. Status prawny przedsiębiorcy rolnego	140
3. Działalność rolnicza jako działalność gospodarcza	141
§ 3. Organizacyjno-funkcjonalne determinanty agroprzedsiębiorczości	143
1. Determinanty agroprzedsiębiorczości.....	143
2. Funkcja produkcyjna.....	143
3. Funkcja gospodarcza	146
3.1. Uwagi wstępne	146
3.2. Funkcje gospodarstw wielkotowarowych.....	146
3.3. Funkcje działów specjalnych produkcji rolnej.....	147
3.4. Funkcje gospodarstw agroenergetycznych.....	147

§ 4. Agropresiębiorcy.....	148
1. Forma organizacyjnoprawna jako kryterium wyróżnienia agropresiębiorców.....	148
2. Spółdzielnie.....	148
3. Organizacje producentów rolnych	149
4. Kłustry rolnicze	150
5. EPI-AGRI.....	151
§ 5. Prawna koncepcja agropresiębiorczości.....	157

Rozdział VIII

Administracja rolna.....	159
§ 1. Pojęcie, cechy i funkcje publicznej administracji rolnej	159
1. Administracja rolna w systemie administracji publicznej (<i>Paweł Czechowski, Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>).....	159
2. Administracja rolna i podziały terytorialne kraju (<i>Paweł Czechowski, Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>)	161
2.1. Uwagi wstępne	161
2.2. Podział pomocniczy – sołectwo	162
2.3. Terytorialne podziały specjalne	162
3. Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na struktury polskiej administracji rolnej (<i>Paweł Czechowski</i>)	163
§ 2. Rodzaje publicznej administracji rolnej	164
1. Rządowa administracja rolna (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>)	164
1.1. Uwagi wstępne	164
1.2. Zmiany w strukturze i zasadach wykonywania administracji rolnej w latach 2015–2019	164
1.3. Rada Ministrów	165
1.4. Prezes Rady Ministrów.....	166
1.5. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – główne obszary kompetencji.....	167
1.6. Kompetencje MRiRW w zakresie wydawania aktów normatywnych.....	169
1.7. Kompetencje MRiRW jako organu wydającego decyzje administracyjne w pierwszej instancji.....	170
1.8. Kompetencje MRiRW związane z prowadzeniem rejestrów i wykazów	170
1.9. Inne działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	171
2. Centralne organy rządowej administracji rolnej i agencje	171
2.1. Uwagi wstępne (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>)	171
2.2. Historia administracji agencyjnej w Polsce – Agencja Nieruchomości Rolnych (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>).....	172
2.3. Agencja Rynku Rolnego (<i>Paweł Wojciechowski</i>)	176

2.4.	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>).....	179
2.5.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (<i>Paweł Wojciechowski</i>)	183
3.	Wyspecjalizowane inspekcje rolne (<i>Paweł Wojciechowski</i>)	186
3.1.	Uwagi wstępne	186
3.2.	Państwowa Inspekcja Sanitarna.....	188
3.3.	Inspekcja Weterynaryjna	189
3.4.	Inspekcja Jakości handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.	190
3.5.	Inspekcja handlowa.....	190
3.6.	Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	191
4.	Samorządowa administracja rolna (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>)	191
4.1.	Administracja rolna w samorządzie gminnym	191
4.2.	Administracja rolna w samorządzie powiatu	194
4.3.	Administracja rolna w samorządzie województwa.....	195
5.	Prawne formy koordynacji działań w ramach publicznej administracji rolnej (<i>Michał Możdżeń-Marcinkowski</i>)	196

Część druga GOSPODARKA ZIEMIĄ

Rozdział IX

Kształtowanie stosunków własnościowych w rolnictwie (<i>Zygmunt Truskiewicz</i>).....	201
§ 1. Krótka charakterystyka własności rolniczej w okresie międzywojennym.....	201
§ 2. Przebudowa stosunków własnościowych w rolnictwie w latach 1944–1956.....	203
§ 3. Kształtowanie regulacji prawnych dotyczących stosunków własnościowych w rolnictwie w latach 1956–1989.....	209
§ 4. Wpływ przemian ustrojowych z przełomu lat 80. i 90. na stosunki własnościowe w rolnictwie	213
§ 5. Wpływ regulacji unijnych na przeobrażenia własnościowe w polskim rolnictwie.....	216
§ 6. Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi	218

Rozdział X

Obrót nieruchomościami rolnymi	227
§ 1. Pojęcie nieruchomości rolnej (gruntu rolnego) (<i>Krystyna Stefańska, Joanna Mikołajczyk</i>)	227
§ 2. Pojęcie obrotu nieruchomościami rolnymi (<i>Konrad Marciniuk</i>)	232
§ 3. Przeniesienie własności nieruchomości rolnej (<i>Konrad Marciniuk</i>)	235

1. Zagadnienia wstępne	235
2. Umowa sprzedaży	238
3. Umowa darowizny nieruchomości rolnej	239
4. Umowa dożywocia	240
5. Przekazywanie gospodarstw w zamian za emeryturę lub rentę. Umowa z następcą.....	241
6. Przekazanie gospodarstwa za rentę strukturalną	242
§ 4. Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (<i>Konrad Marciniuk</i>)	243
1. Zagadnienia wstępne	243
2. Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	245
3. Pojęcia rolnika indywidualnego i gospodarstwa rodzinnego	250
4. Nabycie nieruchomości rolnej.....	252
5. Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej.....	259
6. Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnej.....	261
7. Prawo pierwokupu udziałów i akcji w spółce będącej właścicielem nieruchomości rolnej.....	265
8. Ograniczenia dotyczące spółek osobowych.....	267
9. Prawo nabycia nieruchomości rolnej	268
10. Skutki zawarcia umowy z naruszeniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego; sankcje za naruszenie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	272
11. Podsumowanie	273
§ 5. Zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej (<i>Krystyna Stefańska, Joanna Mikołajczyk</i>).....	275
§ 6. Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi z udziałem cudzoziemców (<i>Zygmunt Truszkiewicz</i>)	288
§ 7. Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste) (<i>Marek Stańko</i>)	292
1. Zagadnienia wstępne	292
2. Kataster nieruchomości a ewidencja gruntów.....	293
3. Podstawowe zasady funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków.....	295
4. Księga wieczysta jako podstawa ustalenia stanu prawnego nieruchomości (w tym nieruchomości rolnych)	298
5. Ewidencja gruntów i budynków a księgi wieczyste	299
§ 8. Globalny obrót nieruchomościami rolnymi (<i>land grabbing</i>) (<i>Radosław Pastuszko</i>).....	301
1. Zagadnienia wstępne	301
2. Przyczyny wielkoobszarowych przejęć gruntów.....	303
3. Skutki wielkoobszarowych przejęć gruntów	306
4. Uwarunkowania prawne.....	308

Rozdział XI**Formy prawne zmiany generacji *inter vivos* w rolnictwie**

(<i>Roman Budzinowski</i>).....	311
§ 1. Ogólna charakterystyka.....	311
§ 2. Darowizna i dożywocie jako forma prawna zmiany generacji.....	315
§ 3. Umowa z następcą.....	318

Rozdział XII**Dziedziczenie gospodarstw rolnych**

(§ 1–10 <i>Zygmunt Truskiewicz</i> ; § 11 i 12 <i>Elżbieta Kremer</i>)	329
§ 1. Modele dziedziczenia gospodarstw rolnych	329
§ 2. Pojęcie spadkowego gospodarstwa rolnego i wkładu gruntowego	333
§ 3. Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych.....	334
§ 4. Dziedziczenie gospodarstwa rolnego przez osoby prawne.....	337
§ 5. Zapis gospodarstwa rolnego i roszczenie z tytułu zachowku ze spadku rolnego	338
§ 6. Zachówek ze spadku rolnego.....	339
§ 7. Dziedziczenie spadku rolnego przez obywatela państwa obcego i zapis gospodarstwa rolnego na jego rzecz.....	339
§ 8. Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dziedziczenie nieruchomości rolnych i gospodarstw rolnych.....	340
§ 9. Szczególne przepisy proceduralne dotyczące ustalania praw do spadku rolnego	343
§ 10. Roszczenie o zwrot gospodarstwa rolnego odziedziczonego przez Skarb Państwa.....	344
§ 11. Dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne lub wkład gruntowy w rolniczej spółdzielni produkcyjnej	344
§ 12. Odpowiedzialność spadkobiercy za długi związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.....	348

Rozdział XIII

Dzierżawa gruntów rolnych (<i>Aleksander Lichorowicz, Paweł Blajer</i>)	351
§ 1. Ewolucja modelu dzierżawy rolniczej w krajach Europy Zachodniej.....	351
§ 2. Ewolucja polskiej regulacji dzierżaw rolnych.....	354
§ 3. Dzierżawa gruntów rolnych według Kodeksu cywilnego oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego	357
§ 4. Szczególna regulacja dzierżawy gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	367
§ 5. Uwagi końcowe.....	372

Rozdział XIV**Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa**

<i>(Stanisław Prutis, Rafał Michałowski)</i>	373
§ 1. Pojęcie, funkcje i kierunki zagospodarowania Zasobu	373
1. Pojęcie Zasobu; składniki mienia państwowego tworzące Zasób	373
2. Uprawnienia powiernicze Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	375
3. Kierunki rozdysponowania Zasobu	375
§ 2. Struktury organizacyjno-produkcyjne rolniczego wykorzystania Zasobu	378
1. Spółka Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa	378
2. Administrowanie gospodarstwem rolnym Zasobu	379
§ 3. Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych	380
1. Tryby sprzedaży nieruchomości	380
2. Sprzedaż bez przetargu; pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości... ..	383
3. Charakter prawny pierwszeństwa	384
4. Sprzedaż w trybie przetargowym; rodzaje przetargów	386
5. Procedura przetargowa	389
6. Cena państwowych nieruchomości rolnych i inne postanowienia umowy sprzedaży	393
§ 4. Dzierżawa gruntów rolnych Zasobu	396
§ 5. Zamiana nieruchomości rolnych	396
1. Warunki dokonania zamiany nieruchomości	396
2. Procedura zamiany nieruchomości	398
§ 6. Przekazywanie nieruchomości w trwałą zarząd	399
1. Konstrukcja prawna zarządu	399
2. Przekazanie w zarząd; wygaśnięcie zarządu	400

Część trzecia**KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI ROLNICZEJ****Rozdział XV**

Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich (<i>Teresa Kurowska</i>)	405
§ 1. Uwagi ogólne	405
§ 2. Polityka rozwoju	407
§ 3. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	409
§ 4. Plany zagospodarowania przestrzennego	412
§ 5. Planowanie przestrzenne a wykonywanie prawa własności nieruchomości	416

Rozdział XVI

Ochrona gruntów rolnych (<i>Paweł Czechowski, Konrad Marciniuk</i>)	423
§ 1. Uwagi wprowadzające	423

§ 2. Przedmiot ochrony	426
§ 3. Kierunki działań związanych z ochroną gruntów rolnych. Ochrona ilościowa i jakościowa.....	427
§ 4. Reglamentacja zmian przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolne....	428
§ 5. Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej.....	430
§ 6. Zapobieganie degradacji gleb	432
§ 7. Rekultywacja.....	433
§ 8. Finansowanie i kontrola działań ochronnych	433

Rozdział XVII

Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji (<i>Bartosz Rakoczy</i>).....	435
§ 1. Uwagi wstępne.....	435
§ 2. Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa.....	436

Rozdział XVIII

Scalanie i wymiana gruntów (<i>Andrzej Zieliński</i>)	445
§ 1. Uwagi ogólne. Ewolucja ustawodawstwa.....	445
§ 2. Pojęcie scalania.....	447
§ 3. Wszczęcie postępowania.....	448
1. Wdrożenie postępowania scaleniowego	448
2. Podjęcie wymiany	449
§ 4. Przedmiot postępowania	450
§ 5. Uczestnicy postępowania.....	451
§ 6. Szacunek gruntów.....	452
§ 7. Projekt scalenia (wymiany). Decyzja o zatwierdzeniu projektu	454
§ 8. Wykonanie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia (wymiany)	455
§ 9. Koszty postępowania	456

Część czwarta PRODUCENT ROLNY

Rozdział XIX

Formy organizacyjno-prawne współdziałania producentów rolnych (<i>Stanisław Prutis</i>)	461
§ 1. Zespołowe formy gospodarowania.....	461
1. Proste formy kooperacji w rolnictwie	461
2. Strukturalne formy zespołowego gospodarowania	462
§ 2. Grupy producentów rolnych i ich związki	462
1. Grupy producentów jako forma gospodarowania	462
2. Akt założycielski grupy producentów.....	464
3. Rejestracja oraz nadzór nad działalnością grup.....	465

4. Związki grup producentów rolnych	466
5. Zakres pomocy finansowej udzielanej grupom producentów i tryb jej udzielania	467
§ 3. Spółki wodne i związki wałowe	469
1. Zadania spółek wodnych w dziedzinie melioracji wodnych	469
2. Tworzenie, zasady działania i likwidacja spółek wodnych	470
3. Nadzór i kontrola nad działalnością spółki wodnej	472
§ 4. Spółki do zagospodarowania wspólnot gruntowych	473
1. Wspólnoty gruntowe jako relikty nadań własności gruntów	473
2. Charakter prawny wspólnoty gruntowej	473
3. Organizacja spółki do zagospodarowania wspólnoty	473

Rozdział XX

Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu

interesów zawodowych (<i>Elżbieta Tomkiewicz</i>)	475
§ 1. Konstytucyjne podstawy wolności zrzeszania się rolników	475
§ 2. Prawne formy zrzeszania się rolników w polskim systemie prawnym	476
1. Katalog rolniczych organizacji zawodowych	476
2. Społeczno-zawodowe organizacje rolników	479
3. Koła gospodyń wiejskich	483
4. Związki zawodowe rolników indywidualnych	485
§ 3. Izby rolnicze jako forma samorządu rolniczego	486
§ 4. Rola ponadnarodowych organizacji rolników w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej	489

Rozdział XXI

Spółdzielczość w rolnictwie i na obszarach wiejskich (<i>Aneta Suchoń</i>)	493
§ 1. Wprowadzenie	493
§ 2. Znaczenie spółdzielni w rolnictwie i na obszarach wiejskich	494
§ 3. Regulacje prawne, definicja i podstawowe zasady działania spółdzielni	496
§ 4. Wybrane zagadnienia dotyczące spółdzielni rolniczych	498
1. Spółdzielnie rolników	498
2. Spółdzielcze grupy i organizacje producentów rolnych	503
3. Spółdzielnie mleczarskie	509
4. Rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych	510
5. Spółdzielnie socjalne i inne na terenach wiejskich	511
§ 5. Podsumowanie	514

Rozdział XXII

Ubezpieczenie społeczne rolników (<i>Błażej Wierzbowski</i>)	517
§ 1. Wprowadzenie	517
§ 2. Organizacja ubezpieczenia społecznego rolników	517

1. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.....	517
2. Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników	518
3. Fundusz Składkowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników.....	519
4. System orzecznictwa lekarskiego.....	520
5. Organy i instytucje współdziałające z Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.....	520
§ 3. Rodzaje ubezpieczeń.....	521
1. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	521
2. Ubezpieczenie emerytalno-rentowe.....	522
§ 4. Zakres podmiotowy ubezpieczenia.....	522
1. Rolnik.....	522
2. Domownik	523
3. Pomocnik rolnika	524
4. Ubezpieczeni w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim	524
5. Ubezpieczeni w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym	525
6. Uzupełniający charakter ubezpieczenia społecznego rolników.....	526
§ 5. Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie	529
1. Zakres ochrony ubezpieczeniowej.....	529
2. Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej	530
3. Pojęcie rolniczej choroby zawodowej.....	531
4. Świadczenia.....	531
§ 6. Świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego.....	532
1. Katalog świadczeń.....	532
2. Emerytura	533
3. Renta rolnicza	533
4. Renta rolnicza szkoleniowa.....	534
5. Renta rodzinna	534
6. Zasiłek pogrzebowy	535
7. Zasiłek macierzyński.....	536
8. Konstrukcja i zasady obliczania wysokości emerytury lub renty rolniczej	537
9. Częściowe zawieszenie wypłaty renty rolniczej	537
§ 7. Składka z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników.....	539
1. Składka w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim	539
2. Składka w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym.....	539
3. Ściąganie składek i zabezpieczenie ich spłaty.....	540

Rozdział XXIII

Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie (<i>Elżbieta Kremer</i>)	543
§ 1. Uwagi wstępne.....	543
§ 2. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego	544
§ 3. Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych	548
§ 4. Ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich	550

Część piąta**WŁASNOŚĆ INTELEKTUALNA W OBSZARZE ROLNICTWA I ŻYWNOŚCI****Rozdział XXIV**

Własność intelektualna w zakresie rolnictwa (<i>Małgorzata Korzycka</i>)	555
§ 1. Ochrona prawna odmian roślin; wyłączne prawo <i>sui generis</i>	555
1. Uwagi wprowadzające	555
2. Zakaz patentowania odmian roślin w europejskim porządku prawnym.....	556
§ 2. Główne założenia międzynarodowej Konwencji o ochronie nowych odmian roślin (Konwencja UPOV)	557
§ 3. Przesłanki przyznania wyłącznego prawa hodowcy.....	558
§ 4. Regulacja ochrony prawnej odmian roślin w Unii Europejskiej	560
§ 5. Relacja między twórcą i uprawnionym z tytułu wyłącznego prawa	560
§ 6. Patentowanie roślin i zwierząt – wynalazek biotechnologiczny	561

Rozdział XXV

Własność intelektualna w zakresie żywności (<i>Małgorzata Korzycka</i>)	563
§ 1. Ochrona regionalnych produktów żywnościowych	563
1. Oznaczenia geograficzne w Prawie własności przemysłowej	563
2. Przyczyny objęcia ochroną oznaczeń żywności pochodzącej z określonych regionów w prawie Unii Europejskiej.....	564
§ 2. Rodzaje chronionych oznaczeń.....	565
§ 3. Zakres ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia	567

Część szósta**RYNKI ROLNE****Rozdział XXVI**

Europejskie rynki rolne (<i>Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski</i>)	573
§ 1. Ukształtowanie się jednolitej wspólnej regulacji rynku.....	573
1. Zakres przedmiotowy regulacji	578
2. Mechanizmy interwencyjne	579

3. Prywatne przechowanie produktów rolnych.....	580
4. Kwotowanie (kontyngentowanie) produkcji rolnej	580
5. Program „Owoce i warzywa w szkole”	582
6. Program „Mleko w szkole”	582
7. Programy wsparcia dla niektórych sektorów.....	582
8. Normy handlowe oraz środki nadzwyczajne.....	583
9. Wspieranie organizacji producentów.....	583
10. Handel z państwami trzecimi	584
11. Reguły konkurencji.....	585
12. Uwagi końcowe.....	586
§ 2. Regulacje polskie stanowiące uzupełnienie regulacji europejskich dotyczące rynków rolnych	587

Rozdział XXVII

Kontraktacja (<i>Bohdan Zdziennicki</i>)	591
---	-----

Część siódma

INSTRUMENTY PRAWNOFINANSOWE W ROLNICTWIE

Rozdział XXVIII

Płatności bezpośrednie (<i>Dorota Łobos-Kotowska, Jerzy Bieluk</i>)	599
§ 1. Systemy płatności bezpośrednich	599
§ 2. Rodzaje płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego	604
1. Jednolita płatność obszarowa (JPO).....	604
2. Płatność za zazielenienie.....	605
3. Płatność dla młodych rolników	605
4. Płatność dodatkowa (redystrybucyjna)	606
5. Płatności związane z produkcją.....	606
6. Przejściowe wsparcie krajowe	606
§ 3. Charakter prawny płatności	607
§ 4. Właściwość organów administracji w sprawach płatności bezpośrednich.....	608
§ 5. Zasady i tryb przyznawania rolnikom płatności.....	609
1. Charakter prawny postępowania w sprawie przyznania płatności bezpośrednich.....	609
2. Zasady postępowania w sprawie przyznania płatności.....	609
3. Wszczęcie postępowania w sprawie	610
4. Zmiana stron postępowania.....	611
5. Zakończenie postępowania i tryb zaskarżania decyzji	612
§ 6. Zasady przeprowadzania kontroli	612
§ 7. Nowe przepisy – WPR 2022–2027	614
§ 8. Wnioski.....	614

Rozdział XXIX

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	617
§ 1. Polityka rozwoju obszarów wiejskich (<i>Adam Niewiadomski</i>).....	617
1. Uwagi wstępne.....	617
2. Podstawy prawne polityki rozwoju obszarów wiejskich.....	619
3. Cele polityki rozwoju obszarów wiejskich	620
§ 2. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako podstawowy instrument polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (<i>Paweł Wojciechowski</i>) ...	621
1. Wstęp	621
2. Treść Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	622
3. Tryb uchwalenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	623
4. Charakter prawny Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	623
5. Podmioty realizujące Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	624
6. Działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce ...	626
7. Tryb i zasady ubiegania się o pomoc z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich	627
§ 3. Wybrane działania (<i>Paulina Będźmirowska</i>)	628
1. Modernizacja gospodarstw rolnych	628
2. Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne.....	633
3. Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.....	636

Rozdział XXX**Prawne uwarunkowania systemu rolnictwa ekologicznego w Unii**

Europejskiej (<i>Katarzyna Leśkiewicz</i>)	641
§ 1. Uwagi wprowadzające	641
§ 2. Zarys historyczny regulacji rolnictwa ekologicznego.....	642
§ 3. Przedmiot regulacji prawnej rolnictwa ekologicznego	645

Rozdział XXXI

Obciążenia podatkowe rolnictwa (<i>Jerzy Bieluk</i>)	649
§ 1. Podatek rolny	649
1. Zagadnienia wstępne	649
2. Obowiązek podatkowy w podatku rolnym.....	649
3. Przedmiot opodatkowania	650
4. Podstawa opodatkowania	651
§ 2. Podatek leśny	656
§ 3. Podatek od nieruchomości	658
§ 4. Podatek dochodowy.....	659
§ 5. Podatek od towarów i usług.....	662
§ 6. Podatek od spadków i darowizn	665
§ 7. Podatek od czynności cywilnoprawnych	666

Część ósma PRAWO ŻYWNOŚCIOWE

Rozdział XXXII

Prawo żywnościowe (<i>Małgorzata Korzycka, Paweł Wojciechowski</i>)	671
§ 1. Prawo żywnościowe polskie i Unii Europejskiej	671
1. Uwagi ogólne	671
2. Ewolucja i zakres legislacji polskiej	672
3. Ewolucja i zakres prawa żywnościowego Unii Europejskiej.....	673
4. Cele i zasady publicznego i prywatnego prawa żywnościowego.....	675
5. Relacja żywnościowego prawa krajowego i żywnościowego prawa Unii Europejskiej.....	676
§ 2. Definicja żywności i niektórych jej postaci	677
1. Żywność.....	677
2. Suplement diety	678
3. Żywność rolnictwa ekologicznego.....	680
4. Żywność genetycznie zmodyfikowana	681
§ 3. Bezpieczeństwo żywności	684
1. Zakres i funkcje łańcucha żywnościowego	684
2. Niebezpieczny produkt żywnościowy. System Wczesnego Ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszy w Unii Europejskiej.....	685
3. Obowiązkowe systemy producenta żywności: HACCP, system identyfikowalności (<i>traceability</i>)	687
3.1. System HACCP	687
3.2. System identyfikowalności (<i>traceability</i>)	688
4. Dobrowolne systemy jakości produktu żywnościowego.....	690
§ 4. Odpowiedzialność administracyjna, karna i cywilna w prawie żywnościowym	691
1. Rodzaje odpowiedzialności	691
2. Unijny model sankcji w prawie żywnościowym	692
3. Odpowiedzialność cywilna	692
4. Odpowiedzialność karna	693
5. Odpowiedzialność administracyjna	693
6. Zbieg odpowiedzialności	694

Część dziewiąta DOBROSTAN ZWIERZĄT

Rozdział XXXIII

Gospodarka leśna i łowiecka na obszarach wiejskich (<i>Monika A. Król</i>).....	699
§ 1. Użytkowa ochrona biosfery w gospodarce leśnej i łowieckiej.....	699

1. Rola lasów w ochronie biosfery.....	699
2. Prawna ochrona zwierząt żyjących w stanie wolnym	701
§ 2. Trwale zrównoważona gospodarka leśna prowadzona na obszarach wiejskich	703
1. Podstawy ochrony lasów w dokumentach programowych	703
2. Prawna definicja lasu i kategoryzacja lasów.....	706
3. Struktura własnościowa lasów	709
4. Zarządzanie lasami publicznymi.....	710
5. Zasady prawa leśnego	711
6. Zalesianie gruntów rolnych.....	715
§ 3. Użytkowa ochrona biosfery w gospodarce łowieckiej na obszarach wiejskich	719
1. Prawne podstawy gospodarki łowieckiej	720
2. Zasady gospodarki łowieckiej	722
3. Ograniczanie populacji zwierzyny łownej	727
4. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta	728
§ 4. Zwalczanie afrykańskiego pomoru świń.....	730

Rozdział XXXIV

Administracyjnoprawna ochrona zwierząt gospodarskich (Izabela Lipińska) ...	739
§ 1. Uwagi wstępne.....	739
§ 2. Pojęcie zwierząt gospodarskich.....	741
§ 3. Dobrostan zwierząt	741
§ 4. Status prawny zwierząt.....	743
§ 5. Transport zwierząt	743
§ 6. Uśmiercanie i ubój zwierząt	744
§ 7. Użytkowa ochrona zwierząt.....	745
§ 8. Ochrona zwierząt gospodarskich w aspekcie bioasekuracji.....	746

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
- OPŻ – Ogólne Prawo Żywnościowe – rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustalające procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WEL 31, s. 1)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. łow. – ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1173)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
- pr. spółdz. – ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2021 r. poz. 648)
- p.w.k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. poz. 94 ze zm.)
- TEWG (też traktat rzymski) – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)

- Traktat Akcesyjny – Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16.04.2003 r. (Dz.U. z 2004 r. poz. 864)
- Traktat z Lizbony – Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
- u.g.n.r. – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 514 ze zm.)
- u.k.u.r., u.k.u.r. z 2003 r. – ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 461 ze zm.)
- u.k.u.r. z 2015 r. – ustawa z 5.08.2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. poz. 1433 ze zm.) – uchylona
- u.k.w.h. – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2022 r. poz. 1728 ze zm.)
- u.l. – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.)
- u.n.n. – ustawa z 10.07.2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2021 r. poz. 76 ze zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)
- u.OZE, ustawa OZE – ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1378 ze zm.)
- u.o.z.z. – ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 1421 ze zm.)
- u.p.b. – ustawa z 5.02.2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1775)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
- ustawa o KOWR – ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 481 ze zm.)

ustawa VAT	-	ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.)
u.u.s.r.	-	ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2022 r. poz. 933 ze zm.)
u.w.s.n.	-	ustawa z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 507)
u.z.p.r.	-	ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)

Pozostałe

ANR	-	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARIMR	-	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
ARR	-	Agencja Rynku Rolnego
BPS	-	Basic Payment Scheme, System Płatności Podstawowej
EFROW	-	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFTA	-	European Free Trade Association, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego handlu
EOG	-	Europejski Obszar Gospodarczy
GMO	-	żywność zmodyfikowana genetycznie
KOWR	-	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KPP	-	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KRUS	-	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSOW	-	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
KSP	-	Krakowskie Studia Prawnicze
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
ONW	-	obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania
OSNC	-	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	-	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPİKA	-	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK ZU	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
OTK-A	-	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OwSS	-	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PGR	-	Państwowe Gospodarstwo Rolne
PiP	-	Państwo i Prawo
PKWN	-	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PPR	-	Przegląd Prawa Rolnego
PROW	-	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
PUG	-	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RM	-	Rada Ministrów
ROW	-	Rozwój Obszarów Wiejskich
RPEiS	-	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
r.s.p.	-	rolnicza spółdzielnia produkcyjna
SAPS	-	Single Area Payment Scheme, System Jednolitej Płatności Obszarowej
SN	-	Sąd Najwyższy
SP	-	Studia Prawnicze

s.p.r.	-	spółdzielnia produkcji rolnej
SPS	-	Single Payment Scheme, System Płatności Jednolitej
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości
WPR	-	Wspólna Polityka Rolna
WSA	-	wojewódzki sąd administracyjny
WTO	-	World Trade Organization, Światowa Organizacja handlu
ZNUJ	-	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZUS	-	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ZWRSP	-	Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

OD AUTORÓW

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, jest podręcznikiem akademickim przeznaczonym dla studentów prawa i administracji. Jej zakres treściowy i układ tematyczny nawiązują do koncepcji wielokrotnie wznawianego podręcznika opracowanego pod kierunkiem nieobecnego już wśród nas Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, który przez blisko cztery dekady był jego współautorem i redaktorem naukowym. Autorzy – reprezentujący wiodące ośrodki naukowe w Polsce – są wieloletnimi współpracownikami Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, zrzeszonymi w Polskim Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów, z których to inicjatywy powstały poprzednie edycje tej książki.

Obecne wydanie podręcznika uwzględnia niezbędne zmiany związane z dostosowywaniem prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej, jak również z rozwojem współczesnego polskiego prawa rolnego.


Przedstawiona w publikacji problematyka stanowi odzwierciedlenie poglądów poszczególnych autorów.


redaktor naukowy prof. dr hab. Paweł Czechowski


Część pierwsza
WPROWADZENIE

POJĘCIE I PRZEDMIOT PRAWA ROLNEGO

§ 1. Prawo rolne, jego przedmiot i definicja


 **Przedmiotem prawa rolnego** są stosunki społeczne w rolnictwie, a prawo rolne jest po prostu prawem rolnictwa. Takie wyrażenie określa wyraźnie przedmiot prawa rolnego od strony negatywnej – prawo to nie jest prawem ani przemysłu, ani handlu, ani usług. Odmienność rolnictwa (zwłaszcza tradycyjnego) od wymienionych tu sfer aktywności człowieka była i jest oczywista. Patrząc wszakże od strony pozytywnej, określenie prawa rolnego jako prawa rolnictwa nie prowadzi do jasnych ustaleń, gdy chodzi o doprecyzowanie jego przedmiotu i wyodrębnienie w systemie prawa. Jedną z przyczyn jest zmienność samego pojęcia rolnictwa – zarówno w ujęciu społeczno-ekonomicznym, jak i prawnym. 1

 Takie ogólne określenie przedmiotu prawa rolnego jest nadto **za szerokie** (stosunki społeczne w rolnictwie są także przedmiotem regulacji innych gałęzi prawa), **a jednocześnie za wąskie**, skoro ustawodawca rozszerza reżim „rolny” także na te dziedziny, które – same przez się – do rolnictwa nie należą. Z tego względu doktryna stara się określić przedmiot omawianej tu dziedziny prawa w sposób bardziej szczegółowy, odwołując się do wybranego aspektu rolnictwa i jego odzwierciedlenia w regulacji prawnej. Dążenie do sprecyzowania przedmiotu towarzyszyło rozwojowi nauki o prawie rolnym niemalże od jego narodzin, znajdowało wyraz w różnych koncepcjach dotyczących wyodrębnienia tej dziedziny prawa, ulegających zmianom wraz z rozwojem rolnictwa oraz ustawodawstwa. Można je najlepiej prześledzić na tle ewolucji prawa rolnego. 2

 Niewątpliwie prawo rolne nie może poszczycić się tak długą tradycją, jak np. prawo cywilne¹. Wprawdzie regulacja prawna rolnictwa występowała już nawet w antycznych porządkach prawnych, ale jej kształtowanie się nie jest równoznaczne z genezą prawa rolnego we współczesnym rozumieniu. Prawo to bowiem wyodrębniło się dopiero na pewnym etapie

¹ A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 9. Szerzej o genezie prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 106 i n.

rozwoju społeczeństwa, gospodarki i ustawodawstwa, gdy – wraz z rozwojem kapitalizmu – społeczeństwo przestało mieć wyłącznie charakter rolniczy. W Europie nastąpiło to w końcu XIX i na początku XX w., gdy ewidentne stały się różnice między rolnictwem a przemysłem i handlem, a rolnictwo – ze względu na cechy swoiste – wymagało specjalnej (czasem szczególnej) regulacji.

- 3 **Wyróżnia się dwa modele rozwoju prawa rolnego**². W **modelu romańskim** prawo to wywodzi się w większym stopniu z prawa cywilnego; widać tu przejście w regulowaniu spraw rolnych od prawa cywilnego (powszechnego) do prawa szczególnego w obrębie tej gałęzi prawa. W rezultacie doszło do wyodrębnienia prawa rolnego jako działu prawa cywilnego, regulacja administracyjna stosunków rolnych była zaś traktowana (jak np. we Włoszech) jedynie jako legislacja rolna. Z kolei w **modelu germańskim** rozwój legislacji rolnej związany jest z narastaniem ustawodawstwa specjalnego dotyczącego rolnictwa przede wszystkim w obszarze prawa administracyjnego. Były to akty prawne związane z realizacją reformy rolnej, uwłaszczenia czy osadnictwa, a także z zakresu różnych technicznych zagadnień produkcji rolnej oraz tzw. policji rolnej.
- 4  Jednakże dopiero **łączne ujęcie regulacji z zakresu prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego dotyczących rolnictwa stało się impulsem do wyodrębnienia prawa rolnego**. Dzięki temu ta dziedzina prawa oddala się i wyróżnia od prawa cywilnego, a jednocześnie nie da się zamknąć w ramach prawa administracyjnego. Kodeksy cywilne z XIX w., oparte na indywidualistycznych założeniach, nie uwzględniały swoistości rolnictwa, nie były w stanie sprostać – ze względu na rozwój stosunków kapitalistycznych – potrzebom tego działu gospodarki. Nowa regulacja o charakterze szczególnym nie traktowała już ziemi tylko jako przedmiotu prawa własności, ale jako dobro produkcyjne służące do prowadzenia działalności rolniczej. Również akty z zakresu prawa administracyjnego dotyczyły własności ziemi, ułatwiały dostęp do tego czynnika produkcji rolnej (np. w drodze reformy rolnej, osadnictwa czy uwłaszczenia).


Dlatego zasadnie mówi się o **agrarnych (gruntowych) korzeniach prawa rolnego**, skoncentrowanego na problematyce gruntowej, związanego zwłaszcza z kształtowaniem własności rolnej lub umów dotyczących korzystania z gruntów. Dominację tej problematyki tłumaczy ówczesny niski poziom rozwoju rolnictwa. Ze względu na jego słabe wyposażenie techniczne ziemia była czynnikiem produkcji o dominującym znaczeniu ekonomicznym i społecznym. Wprawdzie i wówczas występowała regulacja dotycząca ochronnych czy technicznych aspektów produkcji rolnej, ale nie ona wyznaczała kolejne etapy ewolucji prawa rolnego jako dziedziny legislacji.


Dopiero wprowadzenie postępu technicznego spowodowało wzrost znaczenia innych czynników produkcji rolnej. Wskutek tego ekonomiczna rola maszyn i urządzeń dorów-

² O romańskim i germańskim modelu rozwoju prawa rolnego zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego* [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2009, s. 23.

nywała roli samej ziemi albo ją nawet przewyższała. W rezultacie głównym przedmiotem zainteresowania ustawodawcy stała się problematyka rolniczej jednostki wytwórczej (gospodarstwa rolnego), a nie poszczególnych czynników produkcji rolnej (zwłaszcza ziemi). Wzrost ingerencji publicznej w sprawy rolnictwa po drugiej wojnie światowej, w tym realizacja Wspólnej Polityki Rolnej w krajach Unii Europejskiej, przyniosły znaczne rozszerzenie przedmiotu regulacji. Wyszła ona poza samą problematykę gruntową, objęła proces produkcji, a w końcu – jej rezultaty w postaci produktów rolnych. Zwieńczeniem tego procesu stała się dominacja regulacji dotyczących rynku rolnego.



Komercjalizacja rolnictwa wpłynęła na szerokie ujmowanie działalności rolniczej, wykraczającej poza samą działalność wytwórczą. Doprowadziła ona również do ekspansji nieprodukcyjnych funkcji rolnictwa (ekologicznych, zdrowotnych, terytorialnych), przyniosła przejście od ujmowania rozwoju tego działu gospodarki w izolacji do wiązania go z rozwojem innych działów gospodarki, a także z rozwojem obszarów wiejskich. Wspólna Polityka Rolna rozciągnęła przedmiot unijnej (dawniej: wspólnotowej) regulacji na kwestie ochrony środowiska w rolnictwie, zapewnienia bezpieczeństwa żywności i odpowiedniej jej jakości oraz na problematykę rozwoju obszarów wiejskich. **Jeśli dawna regulacja dotycząca rolnictwa pełniła funkcję ochronną względem tych, którzy uprawiali ziemię, to współczesna w coraz większym stopniu ochroną obejmuje również konsumentów.**

 Rozwojowi prawa rolnego jako dziedziny legislacji oraz rozbudowie przedmiotu regulacji towarzyszyły bardzo **liczne i zróżnicowane koncepcje jego wyodrębnienia** jako gałęzi w systemie prawa³. Zmierzały one do ustalenia jego przedmiotu (treści), aczkolwiek w niejednakowy sposób. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje te, które opierają się na założeniu, że taki przedmiot da się w sposób wystarczający określić, i z reguły znajdują one syntetyczny wyraz w postaci klasycznej definicji poprzez bezpośrednie określenie przedmiotu prawa rolnego. Druga grupa koncepcji wychodzi od nie zawsze wyraźnie sformułowanego założenia, że taki przedmiot jest niezmiernie trudno precyzyjnie oznaczyć (także w postaci syntetycznej). Dlatego proponuje „rekonstrukcję systemu prawa rolnego” przez pośrednie wskazanie przedmiotu tej gałęzi prawa.

 W doktrynie prawa rolnego państw Europy Zachodniej (także w nauce polskiej) dominują koncepcje mieszczące się w pierwszej grupie. Ta dominacja wynika nie tylko z faktu, że w badaniach z reguły zakłada się istnienie (możliwego do wyraźnego określenia) przedmiotu rozważanej tu dziedziny prawa, lecz także z tego, że kryterium przedmiotowe jest niezwykle istotne w ustaleniu bardziej szczegółowej struktury

³ Szerzej o koncepcjach wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa: R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 174 i n.

porządku prawnego⁴. Definiując zaś przedmiot, raczej nie poprzestaje się jedynie na wskazaniu kręgu stosunków społecznych poddanych regulacji prawnej (mieszczących się w zakresie rolnictwa), ale sięga się także do swoistości samej regulacji. Rolę wyróżnika tego przedmiotu odgrywają kryteria nie tyle podmiotowe, ile przedmiotowe.

- 6  Na uwagę zasługują przynajmniej **trzy koncepcje odwołujące się do kryterium przedmiotowego**. Chodzi tu o koncepcję prawa rolnego, po pierwsze – jako prawa związanego z gruntem rolnym czy prawa rolniczej własności gruntowej, po drugie – jako prawa regulującego określoną działalność, po trzecie – jako prawa przedsiębiorstwa rolnego. Poza tym należy wspomnieć o koncepcjach uwzględniających już bardzo współczesne aspekty regulacji prawnorolnej, związane z komercjalizacją produkcji czy z bezpieczeństwem żywności.
- 7  **Koncepcja ujmująca prawo rolne jako prawo dotyczące gruntu (rolnego) czy rolniczej własności gruntowej została ukształtowana najwcześniej**. Tłumaczy to jej związek z agrarnymi (gruntowymi) korzeniami tej dziedziny prawa. Znalazła ona wyraz w postaci wielu definicji prawa rolnego traktujących je właśnie jako prawo własności gruntowej. Koncepcja ta podkreślała wyjątkowy status gruntu rolnego i rolniczej własności gruntowej; to ta własność była głównym punktem odniesienia dla konstruowania całości, obejmowała m.in. regulacje dotyczące pobierania pożytków, a także racjonalizacji użytkowania gruntów, przy czym nie chodziło tu o własność w ogólności (instytucję prawa cywilnego), ale o specjalną własność, tj. „własność rolną” jako typową instytucję prawa rolnego.
- 8 Z biegiem czasu, wraz z rozwojem rolnictwa i ustawodawstwa, omawiana tu koncepcja stawała się – w warunkach europejskich – coraz bardziej anachroniczna. Widoczne niedostatki ujęcia prawa rolnego jako prawa dotyczącego gruntu rolnego czy własności rolnej na kolejnym etapie rozwoju rolnictwa i ustawodawstwa skłoniły doktrynę do poszukiwania bardziej adekwatnej koncepcji, która chroniłaby także prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie. Znalazła ona wyraz w ujęciu – zresztą bardzo zróżnicowanym – **prawa rolnego jako prawa dotyczącego działalności prowadzonej w rolnictwie**. Zmieniło to tym samym optykę ujmowania własności gruntowej. Stała się ona instrumentem prowadzenia tej działalności, składnikiem gospodarstwa rolnego. Centrum prawa rolnego, przynajmniej u narodzin tej koncepcji, pozostawała działalność wytwórcza (działalność rolnicza z natury). Ten sam kierunek wyrażały też ujęcia prawa rolnego, które miały na uwadze gospodarstwo rolne albo „eksploatację rolną”. W każdym razie prawo rolne w ramach omawianej tu koncepcji nabierało już bardziej dynamicznego charakteru. Wyróżnieniu natomiast działalności rolniczej spo-

⁴ Za pomocą kryterium metody regulacji prawnej nie można uzyskać określenia bardziej szczegółowej struktury porządku prawnego.

śród innych rodzajów aktywności człowieka wychodziła naprzeciw koncepcja cyklu rolno-biologicznego (*agrarieta*) sformułowana przez Antonia Carrozze⁵.

W zasadzie z omówionego ujęcia wywodzi się koncepcja prawa rolnego jako **prawa 9 przedsiębiorstwa rolnego**, mająca zwolenników w niektórych państwach. Impulsem do jej sformułowania stał się dalszy rozwój rolnictwa, w tym wzrost znaczenia działalności rolniczych tzw. powiązanych z działalnością rolniczą z natury oraz „odkrycie” przedsiębiorstwa jako podstawowej instytucji prawnej. Słabością tej koncepcji, jak zauważono, jest sprowadzanie wykonywania rolnictwa do działalności przedsiębiorczej; nie zawsze przecież użytkowanie gruntu (podstawowy przedmiot rolnictwa) wyraża się w postaci przedsiębiorstwa, jak również nie zawsze podmioty prowadzące taką działalność są w ustawodawstwie traktowane jako przedsiębiorcy. Niemniej ta koncepcja, wychodząca od działalności, okazała się bardzo płodna, gdyż pozwoliła uwypuklić nowe aspekty i nowe profile prawa rolnego. W czasach już współczesnych daje ona możliwość umiejscowienia prawa rolnego między działalnością gospodarczą, rozwojem terytorialnym i ochroną środowiska naturalnego.

Właśnie nowe dziedziny prawnej regulacji rolnictwa uzasadniają dalsze poszukiwania takiej koncepcji prawa rolnego, która odpowiadałaby jak najpełniej obecnemu stanowi ustawodawstwa. Warto wspomnieć o koncepcji tego prawa skupiającej uwagę na handlu produktami rolnymi (prawo rolne jako prawo komercjalizacji produktów rolnych), w której istotnym obiektem zainteresowań staje się efekt działalności rolniczej, tj. produkt rolny. Jest to ujęcie, w którym ciężar regulacji przesunął się z działalności wytwórczej w rolnictwie w stronę wyniku tej działalności jako przedmiotu wymiany handlowej, a w konsekwencji prawo to bardziej uwzględnia interesy konsumentów. W tym samym nurcie mieści się koncepcja prawa rolnego jako prawa rolno-żywnościowego. Takie prawo obejmowałoby całość regulacji dotyczących rolnictwa „od produkcji do konsumpcji”, łącząc element „rolniczy” z elementem „żywnościowym” i wyrażając – tym samym – ekspansję regulacji prawnorolnej. Koncepcja prawa rolno-żywnościowego nie zyskała jednak szerszego poparcia. Spotkała się z krytyką zarówno agrarystów, jak i znawców prawa żywnościowego. Dla tych ostatnich nie do przyjęcia było – z naukowego punktu widzenia – obejmowanie obu regulacji wspólnym określeniem.




Z kolei koncepcje zaliczone do drugiej grupy nie są ani tak zróżnicowane, ani tak 10 rozpowszechnione⁶. **Rekonstruowanie systemu prawa rolnego** przez określenie przedmiotu tego prawa w sposób pośredni ma charakter raczej wyjątkowy. Nie zyskała aprobaty koncepcja, która kryterium wyodrębnienia omawianej tu dziedziny prawa upatrywała w istnieniu swoistych zasad ogólnych. Negując jej przydatność, doktryna wskazywała przede wszystkim na trudność, a nawet wręcz niemożliwość indywidualiza-

⁵ Zob. A. Carrozza, *Gli istituti del diritto agrario*, Milano 1962; A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano 1975; A. Carrozza, *Diritto agrario*, Milano 1983.

⁶ Szerzej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 183 i n.

cji zasad właściwych (wyłącznych) dla tej dziedziny prawa. Również wyróżnienie prawa rolnego na podstawie stosunku prawnorolnego nie spotkało się z większym uznaniem⁷. Szerszy natomiast oddźwięk wywołała koncepcja wyodrębnienia tego prawa poprzez instytucje własne i wyłączne, sformułowana przez Antonia Carrozzę. Autor ten już na przełomie lat 50. i 60. XX w. podkreślał konieczność określenia przedmiotu prawa rolnego nie za pomocą swoistych ogólnych zasad bądź przez odwołanie się do jednego kryterium – przedsiębiorstwa rolnego, lecz poprzez analizę instytucji właściwych dla tej dziedziny prawa.

11 Prawo rolne w Polsce nie ma cywilistycznego rodowodu (jak w państwach romańskich), ale jest – z punktu widzenia genezy, podobnie jak w Niemczech – bardziej związane z regulacjami z zakresu prawa publicznego.

 Uwłaszczenie chłopów w poszczególnych zaborach, przeprowadzone w połowie XIX w., upowszechniło prywatną (chłopską) własność ziemi⁸. Była ona przedmiotem regulacji poszczególnych państw zaborczych – początkowo raczej o charakterze powszechnym (cywilnym), a następnie (zwłaszcza pod koniec XIX i na początku XX w.) również szczególnym, dotyczącym przede wszystkim obrotu nieruchomościami ziemskimi oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych. W tym też czasie zostały rozbudowane instrumenty oddziaływania na rolnictwo właściwe dla prawa publicznego (reforma rolna, osadnictwo, komasacja gruntów, tzw. policja polna czy różne regulacje dotyczące technicznych aspektów produkcji rolnej itd.).

Szczególne przyspieszenie rozwoju legislacji rolnej (publicznej) nastąpiło po pierwszej wojnie światowej. To ustawodawstwo było niezwykle bogate, normowało różne aspekty rolnictwa. Obok rozwiązań z zakresu tradycyjnej problematyki gruntowej (takich kwestii, jak: reforma rolna, uwłaszczenie, osadnictwo, komasacja gruntów, obrót ziemią, wspólnoty gruntowe, znoszenie służebności) występowały akty dotyczące m.in.: technicznych zagadnień produkcji rolnej, oddłużenia rolnego, ochrony roślin i zwierząt, interwencji na rynku rolnym, a nawet samorządu rolniczego (izb rolniczych).


Z racji takiego ukierunkowania legislacji ówczesne prawo rolne (zwane wtedy prawem agrarnym), zdominowane przez regulacje prawa publicznego, było zaliczane do prawa administracyjnego⁹. Wprawdzie w okresie międzywojennym występowała także współczesna nazwa omawianej tu dziedziny ustawodawstwa, ale albo bez bliższego określenia, albo jako oznaczenie zespołu regulacji dotyczących rolnictwa, traktowanych jednak jako dział prawa administracyjnego. Jeszcze po drugiej wojnie światowej, w związku z budową

⁷ Zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie stosunku prawno-rolnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, KSP 1987/XX, s. 150 i n. i powołana tam literatura.

⁸ O kształtowaniu się ustroju rolnego na ziemiach polskich zob. zwłaszcza A. Stelmachowski [w:] A. Stelmachowski, J. Selwa, *Prawo...*, s. 30 i n.

⁹ Szerzej o kształtowaniu się definicji prawa rolnego w nauce polskiej zob. studium A. Lichorowicza, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, KPP 1997/4, s. 613 i n.

nowego ustroju rolnego za pomocą instrumentów o charakterze publicznoprawnym (reforma rolna, osadnictwo rolne i uwłaszczenie), została zachowana tradycyjna nazwa omawianej tu dziedziny prawa. Dopiero od lat 50. ubiegłego wieku, w związku z narastaniem regulacji cywilnoprawnej w rolnictwie, utrwaliło się już bardziej nowoczesne „prawo rolne”, obejmujące regulacje administracyjno- i cywilnoprawną, traktowane jako odrębna (od prawa administracyjnego i cywilnego) gałąź prawa.

 Również w odniesieniu do polskiego prawa rolnego, jak widać, można mówić o jego agrarnych (gruntowych) korzeniach; bardzo długo dominowała w nim regulacja związana z kształtowaniem stosunków własnościowych w rolnictwie. Stanowiła ona również zasadniczy element określający przedmiot prawa rolnego w różnych ujęciach definicyjnych. W okresie tzw. przyspieszonej kolektywizacji (1948–1956) został on wzbogacony o określenie celu przebudowy ustroju rolnego („w kierunku socjalistycznym”). Odstąpienie od tej polityki przyniosło znaczny rozwój ustawodawstwa rolnego, a także nowe doktrynalne spojrzenie na kwestię wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa. Znalazło ono wyraz m.in. w szeroko aprobowanych definicjach zaproponowanych przez profesorów Andrzeja Stelmachowskiego¹⁰ i Wiktora Pawlaka¹¹. 12

Współcześnie na uwagę zasługują **trzy definicje prawa rolnego** zmierzające do określenia przedmiotu tego prawa, aczkolwiek w różny sposób. 13

Pierwszą z nich jest definicja sformułowana przez prof. Andrzeja Stelmachowskiego jeszcze przed objęciem polskiego rolnictwa mechanizmami europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej. Ma ona wszakże charakter na tyle ogólny, że może być odniesiona i łatwo dostosowana również do obecnej legislacji rolnej. Wystarczyłoby uzupełnić zakreslony przedmiot prawa rolnego o kolejne dziedziny (np. o rozwój obszarów wiejskich). Według tego autora zatem **prawo rolne to całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem ustroju rolnego, w tym także produkcji rolnej i rynku rolnego**¹².

Kolejna definicja została zaproponowana przez Aleksandra Lichorowicza. Według tego autora **przez prawo rolne należy rozumieć zespół instytucji i rozwiązań prawnych o charakterze szczególnym, podyktowanym specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu**

¹⁰ Według A. Stelmachowskiego prawo rolne to: „całokształt norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z kształtowaniem przez Państwo ustroju rolnego i produkcji rolnej – z punktu widzenia interesu społeczno-gospodarczego” – A. Stelmachowski [w:] J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo...*, s. 13. Definicja ta była przez autora korygowana w kolejnych opracowaniach podręcznikowych.

¹¹ Według W. Pawlaka prawo rolne to: „zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne powstające w związku z organizowaniem, kierowaniem i nadzorowaniem przez państwo produkcji rolnej, rozwijanej w systemie gospodarki planowej” – W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, cz. 2, *Kształtowanie ustroju rolnego*, Poznań 1971, s. 3. Również ta definicja została przez autora zmieniona w kolejnych opracowaniach podręcznikowych.


¹² A. Stelmachowski [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19.

gospodarki, które tworzą ramy prawne (strukturalne i techniczne) dla działalności produkcyjnej w rolnictwie, jak też dla przetwarzania i obrotu produktami rolnymi¹³.

Jak widać, jest to próba połączenia pośredniego wskazania przedmiotu prawa rolnego przez określenie charakterystycznych dla tej dziedziny prawa instytucji i rozwiązań prawnych z jednoczesną konkretyzacją jego przedmiotu w postaci działalności produkcyjnej w rolnictwie oraz przetwarzania i obrotu produktami rolnymi. Obiektem zainteresowania agrarystów są tylko te instytucje i rozwiązania prawne dotyczące stosunków społecznych w wymienionych sferach działalności, które mają charakter szczególny, podyktowany specyfiką rolnictwa jako odrębnego działu gospodarki. Tak sformułowana definicja prawa rolnego wymaga jednak, tak jak poprzednia, uzupełnienia w miarę rozszerzania się przedmiotu regulacji.

Trzecia definicja prawa rolnego została sformułowana przez Romana Budzinowskiego, według którego **prawo rolne to zespół norm prawnych regulujących działalność rolniczą oraz stosunki społeczne ściśle z tą działalnością związane¹⁴.**

Ta definicja ma charakter uniwersalny w tym sensie, że nie wymaga uzupełnienia o kolejne dziedziny regulacji odpowiednio do rozwoju ustawodawstwa; jest więc zwarta i przy tym funkcjonalna. Odwołuje się do bardzo charakterystycznej dla współczesnego prawa rolnego kategorii pojęciowej – działalności rolniczej. Działalność ta – w świetle regulacji prawnych – nie jest sprowadzana wyłącznie do działalności wytwórczej, ale obejmuje również związane z nią działalność przetwórczą oraz działalność handlową. Wyraźnie rysuje się też jej odniesienie terytorialne. Łączne ujęcie w pojęciu działalności rolniczej aspektu produkcyjnego z aspektem środowiskowym, żywnościowym i terytorialnym uwypukla swoiste cechy dzisiejszego rolnictwa, a przez to i prawa rolnego. Sprowadzenie przedmiotu prawa rolnego do szeroko rozumianej działalności rolniczej oraz stosunków społecznych ściśle z nią powiązanych umożliwia wyróżnienie poszczególnych **działów (subdyscyplin) tej gałęzi prawa**. Pierwszy dział obejmuje działalność wytwórczą w rolnictwie oraz istniejące w tym zakresie struktury. Regulacja prawna zaliczana do tego działu należy do tradycyjnej problematyki prawa rolnego. Drugi dział obejmuje prawną organizację rynków rolnych, trzeci – stanowi prawo żywnościowe, czwarty zaś – prawo rozwoju obszarów wiejskich.

- 14  W tym miejscu można postawić pytanie o **przyszłość prawa rolnego¹⁵**, w tym o kierunek kształtowania się jego przedmiotu. Jak dotychczas, mimo różnych

¹³ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot...*, s. 27.

¹⁴ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 250.

¹⁵ Szerzej: R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, PPR 2009/1, s. 13 i n.; R. Budzinowski, *Jeszcze o przyszłości prawa rolnego*, PPR 2010/2, s. 11 i n.; R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, PPR 2014/2, s. 11 i n.

zwrotów i sprzeczności rozwojowych¹⁶, można mówić nie o stagnacji, lecz o rozwoju tego prawa. Taki też zapewne będzie jego los w przyszłości.


Przede wszystkim **uległy wzmocnieniu motywy uzasadniające ingerencję ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolne**, determinujące i legitymizujące działania ochronne oraz wspierające rozwój tego działu gospodarki. Potrzeba prowadzenia polityki rolnej i wprowadzania specjalnego czy nawet szczególnego ustawodawstwa uzasadniana jest obecnie nie tyle interesem samego rolnictwa, ile przede wszystkim względami społecznymi wynikającymi z wielości funkcji, jakie przypisywane są współcześnie temu działowi gospodarki. Wzmacnia to społeczną akceptację dla pewnych odrębności w traktowaniu rolnictwa w porównaniu z innymi sektorami gospodarki. Okazuje się zatem, że zwłaszcza dzięki oddziaływaniu czynników: politycznego, międzynarodowego i ustrojowego, swoistości rolnictwa nadal będą uwzględniane w regulacji prawnej. Szczególna rola w tym zakresie przypada Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, która w coraz większym stopniu odwołuje się do lokalnych warunków rozwoju i uwzględnia pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa.

Wzmocnienie motywów uzasadniających ingerencje ustawodawcy w szeroko rozumiane sprawy rolnictwa uzasadnia twierdzenie o dalszym rozwoju odrębnego ustawodawstwa rolnego. Nie oznacza to, że regulacja prawna będzie obejmować w jednakowym stopniu różne aspekty tego sektora gospodarki. **Zróźnicowanie intensywności jurydyzacji poszczególnych dziedzin rolnictwa czy z rolnictwem tylko powiązanych** jest już dziś widoczne i z pewnością nie ulegnie osłabieniu w przyszłości. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że osłabienie rozwoju prawa rolnego w jakimś jego dziale było rekompensowane rozwojem innego działu, a nawet powstaniem nowego. Niewątpliwie bardzo wyraźnie zaznaczy się rozbudowa prawa w zakresie bezpieczeństwa żywności¹⁷ i jej jakości, ochrony środowiska w rolnictwie, rozwoju obszarów wiejskich oraz tzw. prawa rolno-przemysłowego.



Jednocześnie **prawo rolne zachowa swój ochronny charakter względem nie tylko samych producentów, lecz także konsumentów**. Ci pierwsi nadal będą zasługiwać na ochronę ze względu na właściwości samego procesu wytwarzania, jego ukierunkowanie na zaspokajanie potrzeb żywnościowych, słabość względem jednostek przetwórczych i handlowych wchodzących w skład agrobiznesu oraz z uwagi na wymiar środowiskowy i terytorialny swojej działalności. Wydaje się jednak, że przyszłe prawo rolne przynajmniej częściowo utraci swój „merkantylistyczny” charakter (proces ten jest już widoczny), mimo że głównym punktem odniesienia regulacji prawnorolnych nadal pozostanie rynek.

¹⁶ O sprzecznościach rozwojowych prawa rolnego zob. bliżej R. Budzinowski, *Sprzeczności rozwojowe prawa rolnego*, PPR 2008/2, s. 13 i n.

¹⁷ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 106 i n.

- 17  **Rozwój prawa rolnego w przyszłości wymaga znacznego zwiększenia intensywności badań naukowych, wspomagających proces stosowania, a także stanowienia prawa.** Wysilek badawczy powinien uwzględniać zarówno dogmatyczne, jak i teoretyczne aspekty regulacji prawnorolnych – krajowych, unijnych oraz międzynarodowych. Skoro zaś rozwój rolnictwa wiązany jest z rozwojem innych sektorów gospodarki, to i w badaniach akcent powinien spoczywać nie tyle na wykazywaniu odrębności prawa rolnego, ile właśnie na ustalaniu powiązań z innymi dziedzinami prawa. Umożliwi to odejście od pozycji obronnych prawa rolnego i przejście do ofensywy służącej jego rozwojowi. Skoro rolnictwa dotyczą uregulowania specjalne czy nawet szczególne, to ich badanie – z różnego punktu widzenia – jest użyteczne i konieczne. Ofensywa powinna towarzyszyć także zabiegom wokół wzmocnienia pozycji dydaktycznej prawa rolnego.

§ 2. Prawo rolne i inne dziedziny prawa

- 18  **Relacje prawa rolnego z różnymi dziedzinami prawa mają charakter dynamiczny.** Zmieniają się wraz z rozwojem rolnictwa, zwiększaniem jego powiązań z innymi działami gospodarki, ewolucją ustawodawstwa rolnego oraz innych dziedzin prawa. Rozszerzanie pojęcia działalności rolniczej oznacza przesunięcie granic prawa rolnego na nowe obszary, nieobjęte dotychczas reżimem „rolnym”, będące – co do zasady – przedmiotem regulacji różnych dziedzin prawa. Bez wątpienia ustalenie wspomnianych relacji stanowi dobrą podstawę wyjściową do prezentacji problematyki autonomii tego prawa w strukturze porządku prawnego¹⁸.
- 19  Wstępem do szczegółowych rozważań jest przypomnienie umiejscowienia prawa rolnego na tle zasadniczego podziału systemu prawa na prawo prywatne i prawo publiczne. **Mieści się ono w części w prawie prywatnym, a w części – w prawie publicznym,** przy czym ta ostatnia ze względu na publicyzację regulacji dotyczących rolnictwa stale się powiększa. Prawo rolne nie reguluje więc ani wyłącznie stosunków prawnych między autonomicznymi podmiotami, ani wyłącznie stosunków opartych na kryterium władztwa i podporządkowania.

Stwierdzenia te nie przeczą tezie, że **istota regulacji prawa rolnego** jest związana z działalnością rolniczą i **znajduje się w prawie prywatnym**, natomiast prawo publiczne, bardzo rozbudowane w sferze regulacji rolnictwa, doprecyzowuje cele i warunki wykonywania tej działalności. Samo sformułowanie, że prawo to stanowi normatywnie „otoczenie” działalności rolniczej, nie oddaje w pełni jego roli w zakresie regulacji rolnictwa. Z pewnością celem ustawodawcy nie jest dziś, co do zasady, wkraczanie w działalność rolniczą – tę bowiem prowadzą odrębne podmioty. Jest nim wspieranie

¹⁸ O relacjach prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa zob. szerzej R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 203 i powołana tam literatura.

i ochrona tej działalności, tak by realizowała ona – w warunkach poszanowania autonomii producentów rolnych – interesy o wymiarze społecznym.


! Relacje prawa rolnego z innymi szczegółowymi dziedzinami prawa nakładają się na zarysowany, zasadniczy podział systemu prawa na prywatne i publiczne. **20**
Wśród nich **za najważniejsze dla wyodrębnienia prawa rolnego, jego autonomii, należy uznać relacje prawa rolnego z prawem cywilnym.** „Jądro” prawa rolnego, związane zwłaszcza z regulacją działalności wytwórczej w rolnictwie, tkwi – jak już powiedziano – w prawie prywatnym, a ściślej – w prawie cywilnym. Prawo rolne jest genetycznie i normatywnie powiązane z prawem cywilnym. Jeśli nawet narodziny prawa rolnego w Polsce i Niemczech są bardziej związane z prawem administracyjnym, to i w tych państwach ustawodawca regulował stosunki rolne (np. w drodze reformy rolnej, osadnictwa czy uwłaszczenia), głęboko wchodząc w sferę regulacji właściwą dla prawa cywilnego.

Z biegiem czasu regulacja rolnictwa zaczęła się wyraźnie oddalać od prawa cywilnego, gdy pojawiły się szczególne regulacje spraw rolnych, a gospodarka rolna przestała być utożsamiana z wykonywaniem prawa własności. Wpłynęła na to nabierająca coraz większego znaczenia ingerencja publiczna w sektorze rolnym, w wyniku której przedmiotem uwagi ustawodawcy stało się nie tyle samo wspomniane prawo, ile działalność nastawiona na produkcję. Nie oznacza to jednak, że współczesne prawo rolne deprecjonuje prawa podmiotowe, ale że postrzega je z funkcjonalnego punktu widzenia jako instrument działalności rolniczej. O odchodzeniu od statycznego, majątkowego ujmowania rolnictwa świadczą m.in. zmiany polskiego Kodeksu cywilnego, aczkolwiek nie można powiedzieć, że Kodeks ten daje wyraz nowoczesnemu ujęciu rolnictwa.

Skoro działalność rolnicza może mieć charakter działalności gospodarczej, to zrozumiałe jest wskazanie relacji prawa rolnego z tym zespołem przepisów, które nazywa się prawem gospodarczym, a także – zwłaszcza w świetle doświadczeń państw romańskich – z prawem handlowym.

Gdyby przyjąć, że prawo gospodarcze w najbardziej ogólnym ujęciu stanowi zespół norm dotyczących gospodarki (działalności gospodarczej), obejmujący zarówno normy zaliczane do prawa prywatnego, jak i do prawa publicznego, to związki prawa rolnego z tą dziedziną prawa są oczywiste. Widoczne są również związki z publicznym prawem gospodarczym, aczkolwiek prawo rolne, jako całość, nie mieści się w tak określonym przedmiocie. Gdy mowa o związkach, chodzi zwłaszcza o tę część prawa rolnego, która dotyczy prowadzenia działalności rolniczej. Działalność ta, najpierw w świetle ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.), a obecnie ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.), może mieć charakter działalności gospodarczej, choć podlegającej innemu („rolnemu”) reżimowi prawnemu, niż ten wyznaczony przez tę ustawę. Dlatego **obok** **21**

widocznych powiązań prawa rolnego z prawem gospodarczym należy dostrzegać również odrębności związane z uwzględnianiem przez ustawodawcę swoistości działalności rolniczej.

- 22 Gdy chodzi o relację prawa rolnego z prawem handlowym, trzeba zauważyć, że **regulacja prawna rolnictwa już u zarania prawa rolnego nie została przyporządkowana prawu handlowemu**. Takie rozdzielenie obu regulacji nie występuje jednak **obecnie**, w innych warunkach funkcjonowania rolnictwa. **Widoczne są związki**, w tym zbliżanie na niektórych płaszczyznach, statusu działalności rolniczej i handlowej oraz statusu gospodarstwa rolnego (przedsiębiorstwa rolnego) i przedsiębiorstwa handlowego. Można więc mówić o wyraźnych powiązaniach prawa rolnego z tzw. prawem handlowym. Wprawdzie regulacja rolnictwa zachowuje pewne odrębności, ale wspomniana tendencja jest wyraźna. Wyraża ona tzw. nowoczesny profil prawa rolnego – ukierunkowanego na rynek, charakteryzującego się wzrostem znaczenia tzw. czynności powiązanych z działalnością rolniczą z natury.
- 23  Analizując stosunki prawa rolnego z tymi dziedzinami, które mieszczą się w zakresie prawa publicznego, wypada scharakteryzować **relację tego prawa z prawem administracyjnym**. W tym prawie unormowania rolne występują obok regulacji bardzo wielu innych dziedzin (np. prawa wodnego, górniczego, budowlanego, prawa o drogach publicznych). Wyróżnia je przedmiot regulacji i na podstawie tego kryterium łatwo je wydzielić w osobny, bardzo rozbudowany zespół przepisów. Określają one warunki prowadzenia działalności rolniczej, ale także działania administracji publicznej podejmowane w zakresie rolnictwa. Przepisy te uwzględniają cechy tego działu gospodarki, a jednocześnie nie jest pozbawione cech swoistych tzw. ustrojowe prawo administracyjne (czego dowodzi funkcjonowanie agencji rolnych), a nawet postępowanie w sprawach rolnych (o czym świadczy np. modyfikacja rozwiązań proceduralnych Kodeksu postępowania administracyjnego w kierunku uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia kosztów postępowania w zakresie płatności bezpośrednich).

Jeśli chodzi natomiast o stosunki prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa, to warto zwrócić uwagę zwłaszcza na **relacje prawa rolnego z prawem ochrony środowiska**. Związki rolnictwa ze środowiskiem są oczywiste. Ustawodawca stara się ograniczać szkodliwe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, a także – poprzez działalność rolniczą – wpływać pozytywnie na jego stan. Ze względu na związki rolnictwa i środowiska problematyka rolna znajduje swój wyraz w prawie ochrony środowiska, a problematyka środowiskowa – w prawie rolnym. Nie można jednak powiedzieć, że następuje „agraryzacja” prawa ochrony środowiska – występuje natomiast zjawisko, które zostało w nauce określone jako „ekologizacja” prawa rolnego. Funkcja „środowiskowa” prawa rolnego rysuje się bardzo wyraźnie, skoro wymogi środowiskowe – w ramach wielofunkcyjnego ujmowania rolnictwa – zostały włączone do zadań tego sektora gospodarki; współkształtują one warunki wykonywania działalności rolniczej i stanowią jeden z parametrów jej


oceny. „Środowiskowe” regulacje w ramach prawa rolnego nie stanowią jednak jakiegś odrębnej dziedziny, można je określić jako prawo rolno-środowiskowe, co nie odrywa go ani od prawa rolnego, ani od prawa ochrony środowiska.

➔ W wyniku przeprowadzonych rozważań nasuwają się **trzy wnioski. Pierwszy wniosek** polega na stwierdzeniu występowania **związków prawa rolnego z tradycyjnymi dziedzinami prawa** (tj. z prawem cywilnym i prawem administracyjnym), **ale też pewnych odmienności**, przy czym tego pierwszego nie da się zamknąć – jak już powiedziano – ani w ramach prawa cywilnego, ani w ramach prawa administracyjnego. Ta cecha potwierdza pewną swoistość regulacji prawnorolnych w ramach istniejącej struktury porządku prawnego. Związki prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa mają różną postać: mogą to być związki wynikające z „nakładania się” regulacji z różnych dziedzin (współzależności zasięgów), związki o charakterze pojęciowo-konstrukcyjnym, a także związki funkcjonalne. Odmienności natomiast polegają na tym, że w prawie rolnym występują przepisy specjalne, ustanowione wyłącznie na potrzeby rolnictwa (tzw. *ius proprium* rolnictwa), oraz przepisy szczególne względem innych (ogólnych), należących do tradycyjnych gałęzi prawa (tzw. *ius singulare*). Jedne i drugie nie wykluczają możliwości odwoływania się do ogólniejszych pojęć zawartych w dziedzinach podstawowych ani nie wyłączają związków funkcjonalnych z tymi dziedzinami. Wspomniane powiązania i odmienności można prześledzić bliżej, sięgając do szczegółowych, a wyróżnianych w nauce działów (subdyscyplin) prawa rolnego (np. prawo rolne spadkowe, prawo rolno-środowiskowe, prawo rolno-żywnościowe, rolne prawo leśne).

Drugi wniosek ma charakter bardziej ogólny, wyraża się w stwierdzeniu, że **w prawie rolnym występują dwie przeciwstawne tendencje**: jedna polega na zbliżaniu regulacji prawnorolnych do regulacji innych dziedzin gospodarki prawa, druga – na zachowaniu pewnej niezależności czy nawet odrębności. Tej pierwszej daje wyraz traktowanie działalności rolniczej jako działalności gospodarczej czy upodabnianie się statusu gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa. Druga natomiast wyraża się w utrzymywaniu odmienności prawa rolnego poprzez regulacje specjalne (dotyczące np. rolniczego ubezpieczenia społecznego czy podatku rolnego, regulacji rynków rolnych), a nawet szczególne (np. w zakresie zniesienia współwłasności gospodarstw rolnych czy dziedziczenia).

Trzeci wniosek wyraża się w spostrzeżeniu, że stosunek między owym „zbliżaniem” a „oddalaniem” w relacjach prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa nie jest stały w czasie. Wystarczy przypomnieć, że geneza prawa rolnego łączy się właśnie z „oddalaniem” prawa rolnego od tzw. prawa powszechnego. Dla współczesnych regulacji prawnorolnych bardziej charakterystyczne są powiązania, zbliżanie do innych dziedzin jako konsekwencja odejścia od izolacji rolnictwa i wiązania tego sektora z rozwojem innych działów gospodarki. Nie oznacza to jednak, że możliwe jest w ogóle wyeliminowanie odrębności tych pierwszych. Stwierdzenia te można też odnieść do stosunku między

regulacjami szczególnymi a specjalnymi w ramach prawa rolnego, ze wskazaniem tych drugich jako elementu rozwojowego i – obecnie – dominującego.

- 27  Dotychczasowe rozważania stanowią dobrą podstawę do określenia **autonomii prawa rolnego w systemie prawa**¹⁹. Na wstępie należy zauważyć, że w literaturze agrarystycznej zarówno pojmowanie autonomii, jak i podejście do tego zagadnienia uległy zmianom. Pierwotnie chodziło o autonomię w rozumieniu prawa właściwego dla rolnictwa, zdeterminowanego przez przedmiot regulacji, mającego własne źródła, stosowanego przez odpowiednie organy. Wyodrębnienie takiego prawa stanowiło ogromną pokusę dla wszystkich, którzy się tą dziedziną zajmowali. Ostatecznie zwyciężyło ujmowanie prawa rolnego jako prawa mniej autonomicznego, ale bardziej swoistego. Dostrzega się wprawdzie liczne odrębności regulacji prawnorolnych, ale nie neguje się związków z innymi (podstawowymi) dziedzinami prawa, a zwłaszcza z prawem cywilnym. Znaczenie tych ostatnich jest nawet podkreślane ze względu na odejście od traktowania rolnictwa w izolacji od innych sektorów gospodarki.

Nie ma w tym miejscu potrzeby szczegółowego referowania poglądów dotyczących autonomii prawa rolnego. Niektóre z nich mają dziś znaczenie historyczne, zostały sformułowane na innym etapie rozwoju prawa rolnego, a także innych dziedzin prawa.

W polskiej literaturze zagadnienie autonomii prawa rolnego było podejmowane przez przedstawicieli różnych dziedzin prawa, a zwłaszcza przez agrarystów. W okresie Polski Ludowej należałoby przyjąć jako dominujący wśród agrarystów pogląd o autonomii prawa rolnego, aczkolwiek przy różnym rozłożeniu akcentów. Raczej wyjątkowy był pogląd przeciwny, który nie tyle stanowczo zaprzeczał, ile oddalał w czasie uznanie autonomii prawa rolnego. Jego uzasadnienie stanowiła negacja istnienia kompleksowych gałęzi prawa oraz stwierdzenie braku warunków do uznania autonomii w wieloukładowym rolnictwie.


- 28 **Największy wpływ** na ujmowanie autonomii prawa rolnego **wywarły poglądy prof. Andrzeja Stelmachowskiego**. Autor ten już ponad 40 lat temu zauważył, że prawa rolnego nie da się wyodrębnić, przyjmując jako kryterium metodę regulacji prawnej, a samo odwołanie się do przedmiotu tej regulacji jest niewystarczające. Nie wszystkie bowiem regulacje prawne dotyczące rolnictwa da się zaliczyć do tej dziedziny prawa, a zatem potrzebne jest jeszcze sięgnięcie do innego kryterium, tj. do celu tej regulacji. Nie jest jednak, zdaniem tego autora, bezsporne to, czy można już dziś mówić o ukształtowaniu się nauki prawa rolnego jako odrębnej dyscypliny w ramach nauk prawnych. Te trudności wynikają nie tylko ze stanu legislacji rolnej, lecz także z braku przekonywujących kryteriów decydujących o wyodrębnieniu określonej gałęzi prawa jako dyscypliny naukowej. Wyróżniając prawo rolne na podstawie przedmiotu regulacji i odwołując się do tych kryteriów, wspomniany autor stwierdził, że nauka prawa rolnego

¹⁹ Szerzej o autonomii prawa rolnego zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 225 i n. oraz powołana tam literatura.

jest w stadium kształtowania się, a 10 lat później – że prawo rolne jako nauka już się wyodrębniło, choć „nie wyszło jednak jeszcze ze stadium kształtowania się”.

Pogląd o pewnej autonomii prawa rolnego w systemie prawa nie był obcy przedstawicielom innych gałęzi prawa, a także teorii. Zdecydowanie negatywne stanowisko w tej kwestii wyrażali przedstawiciele nauki prawa cywilnego. W szczególności podnosili oni, że prawo rolne nie stanowi odrębnej gałęzi prawa (bez względu na to, w jakich znamionach szukalibyśmy uzasadnienia), lecz jest jedynie zbiorem różnych przepisów, co pozwala na tworzenie oddzielnej kompleksowej dyscypliny prawniczej.

Zmiana ustroju społeczno-gospodarczego po 1989 r. przyniosła istotne modyfikacje w zakresie prawnej regulacji rolnictwa, w tym ograniczenie regulacji szczególnych, co stało się podstawą do twierdzenia Waleriana Pańki o osłabieniu samodzielności prawa rolnego. Jego zdaniem kwestię autonomii prawa rolnego należy odłożyć „na złomowisko historii”, co nie wyklucza potrzeby zachowania jego względnej samodzielności. W doktrynie prawnorolnej – po zmianie ustroju – większy odzew miało stanowisko Profesora Stelmachowskiego, który podtrzymał swe dotychczasowe poglądy co do wyodrębnienia prawa rolnego jako nauki.

 We współczesnej literaturze zdania w tej kwestii są zróżnicowane: o ile cywiliści odmawiają uznania prawa rolnego za odrębną gałąź prawa, o tyle wśród agrarystów niemalże powszechny jest pogląd odmienny, choć z różnym rozłożeniem akcentów. **Agraryści przyjmują, że prawo rolne jest w stanie sprostać tradycyjnym kryteriom wyodrębnienia gałęzi w systemie prawa** (takim jak metoda regulacji czy istnienie swoistych zasad prawnych), a nadto spełnia ono przedmiotowe kryteria wyodrębnienia. Obejmuje bowiem odrębną, charakteryzującą się wyraźną specyfiką i gospodarczo doniosłą dziedzinę stosunków społecznych oraz zawiera nowe, swoiste instytucje prawne o charakterze typowym, nieznanym poprzednio istniejącym gałęziom prawa. Dlatego **może być uznane za odrębną gałąź** w systemie prawa²⁰.

29



Według innego poglądu²¹, **nienegującego pewnych odrębności** prawa rolnego, **należy bardziej akcentować jego swoistość niż autonomię**. Ta swoistość występuje w regulacjach prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa, choć w niejednakowym stopniu. Niezmiernie istotne dla określenia autonomii prawa rolnego we współczesnym systemie prawa jest docenienie w nauce zasadniczego rozróżnienia prawa prywatnego i prawa publicznego. W zakresie tego pierwszego dopuszcza się wyodrębnienie różnych działów (gałęzi), które łącznie składają się na podsystem prawa prywatnego, natomiast w ramach prawa publicznego – wielu odrębnych gałęzi prawa. Ze względu na to, mając też na uwadze wspomniane relacje prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa oraz dorobek doktryny zachodnioeuropejskiej w tym zakresie, należałoby przyjąć, że **prawo**

²⁰ Tak A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot...*, s. 31.

²¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 238 i 244.


rolne jest dziedziną (gałęzią) w systemie prawa o względnej samodzielności. Jeśli zatem mówi się o tym prawie jako o odrębnej gałęzi w systemie prawa, to z zastrzeżeniem, że chodzi o odrębność w znaczeniu względnym.

§ 3. Ewolucja ustawodawstwa prawnorolnego

- 30  Prawo rolne w okresie ostatnich 200 lat rozwijało się w Europie w sposób zróżnicowany. W Polsce ustawodawstwo prawnorolne przechodziło zmienną ewolucję. Największy rozkwit ustawodawstwa i doktryny prawa rolnego nastąpił z początkiem XIX w.
- 31  W tym okresie ewolucja **dwóch modeli regulacji prawa rolnego** była zasadniczym, aktualnym do dziś sposobem spojrzenia na ustawodawstwo prawnorolne. Pierwszy z nich – **model romański**, szczególnie stosowany we Francji, Włoszech czy Hiszpanii – wywodził sposób ujmowania regulacji z *contratti agrari*, stawiając w centrum regulację cywilistyczną z wszelkimi jej zasadami²². Model ten odwoływał się do regulacji prawa prywatnego. Drugi z tych modeli, w literaturze nazwany **modelem germańskim**, charakteryzuje się naciskiem na normowanie stosunków prawnorolnych w drodze administracyjnoprawnej. Model germański, wywodzący się z publicznoprawnej akcji uwłaszczeniowej oraz osiedleńczej z czasów Bismarcka²³, znalazł swoich naśladowców przede wszystkim w krajach Ameryki Łacińskiej²⁴. W centrum tego modelu stała regulacja administracyjnoprawna. Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na wpływ tego modelu na regulacje prawnorolne w kręgu europejskim.

To czysto teoretyczne, dwubiegunowe ujęcie było przez ostatnie 200 lat osią wielu polemik i dyskusji. W omawianym okresie przewaga regulacji administracyjnoprawnych idzie w parze z ciągłym wzrostem w ostatnich latach norm cywilnoprawnych.

1. Prawo rolne do roku 1945

- 32  Powstaje pytanie, jak rozwijało się ustawodawstwo prawnorolne przez ostatnie 200 lat. Początkowo istotnym uwarunkowaniem był proces uwłaszczenia chłopów w XIX w., trwający ponad pół wieku, który odbywał się w drodze władczej: poprzez dekrety i edykty wydawane przez poszczególnych zaborczych władców. Na ziemiach polskich okres uwłaszczenia przypada na lata 1807–1864²⁵. Wszystkie trzy państwa zaborcze realizowały główne założenia tzw. pruskiej drogi do kapitalizmu, oznaczającej powstanie gospodarstw kapitalistycznych

²² *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2006, s. 15.

²³ Wymienia się tutaj przede wszystkim rozwinięte w Niemczech ustawodawstwo dotyczące tzw. policji agrarnej.

²⁴ *Prawo rolne...*, red. A. Stelmachowski, 2006, s. 15.

²⁵ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo...*, 1997, s. 20 i n.

wraz ze zróżnicowaniem statusu ludności wiejskiej. Oczywiście każdy z zaborów miał swoje nie tylko historyczne, lecz także prawne odrębności w realizowaniu tego procesu²⁶. Powstałe w ten sposób dysproporcje na długie lata utrwaliły obraz wsi polskiej²⁷. Liberalizm ekonomiczny wymusił na państwie likwidację tzw. przymusu polowego²⁸, serwitutów oraz podział gruntów wspólnych. Szczególnego znaczenia nabrała akcja komasacji gruntów mająca na celu doprowadzenie do powstania gospodarstw fermowych²⁹. Wraz z postępującym liberalizmem w sferze uwłaszczenia państwo ingerowało w sferę cel ochronnych, prohibicyjnych i skarbowych. Na uwagę zasługują również narodziny, jeszcze w XVIII w., różnego rodzaju zawodowych zrzeszeń rolniczych³⁰, nad którymi państwo chciało mieć kontrolę. Okres uwłaszczenia chłopów charakteryzował się wykorzystaniem publicznoprawnych instrumentów prawnych w celu realizacji ówczesnej polityki agrarnej.

Z dekretemi, rozporządzeniami Prezydenta, rządziej niestety z ustawami prawnorolnymi mamy do czynienia w okresie międzywojennym³¹. Na lata 1920–1925 przypada okres reform agrarnych³². W tym czasie największe znaczenie przypisuje się ustawie z 1925 r. o reformie rolnej³³. Zniesiono pewne uciążliwe stosunki prawne w ustroju rolnym, np. służebności (wspomniane już serwituty), uporządkowano wspólnoty gruntowe oraz uwłaszczono drobnych dzierżawców rolnych³⁴. Kontynuowano także akcję

33

²⁶ Szerzej na temat uwłaszczenia w różnych zaborach por. A. Świętochowski, *Historia chłopów w Polsce*, t. II, Lwów 1928; W. Grabski, *Historia wsi w Polsce*, 1929; J. Kniat, *Dzieje uwłaszczenia włościan w W. Ks. Poznańskim*, t. I, Poznań 1939, t. II, Poznań 1947; W. Jakóbczyk, *Uwłaszczenie chłopów w Wielkopolsce w XIX w.*, Warszawa 1951; S. Śreniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Poznańskim* [w:] *Przegląd Nauk Historycznych i Społecznych*, t. 5, Łódź 1955; S. Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, Wrocław 1953.

²⁷ S. Śreniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Warszawa 1956; Z. Ludkiewicz, *Polityka agrarna*, Poznań 1921.

²⁸ Przymus polowy – przymus uprawiania specjalnych płodów w odpowiednim polu; Z. Ludkiewicz, *Polityka...*, s. 5.

²⁹ Nazwy takiej używa Z. Ludkiewicz. Inni autorzy nazywają ten rodzaj gospodarstwa gospodarstwem folwarcznym czy gospodarstwem kapitalistycznym.

³⁰ Z. Ludkiewicz, *Polityka...*, s. 6.

³¹ Literatura dotycząca tego okresu jest niezwykle bogata. Można tu przywołać tylko wybrane pozycje: B. Bujak, *O naprawę ustroju rolnego w Polsce*, Warszawa 1919; W. Grabski, *Cele i zadania polityki agrarnej w Polsce*, Warszawa 1918; W. Grabski, *Kryzys rolniczy*, Warszawa 1929; W. Grabski, Z. Ludkiewicz, A. Żabko-Potopowicz, B. Dederko, *Nauka o społecznym gospodarstwie agrarnym narodów słowiańskich*, Warszawa 1936; Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, Warszawa 1932; W. Staniewicz, *Przedmiot, stanowisko w dziedzinie nauk społecznych oraz cele i środki polityki agrarnej*, Wilno 1924; H. Świątkowski, *Przebudowa ustroju rolnego*, Warszawa 1939; S. Ignar, *Kwestia rolna w Polsce kapitalistycznej*, Warszawa 1952; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918–1939*, Warszawa 1960; M. Mieszczankowski, *Struktura agrarna Polski międzywojennej*, Warszawa 1960; P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo...*, 1997, s. 29 i n.

³² Szerzej o reformach rolnych por. F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 15–24.

³³ Ustawa z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1 ze zm.).

³⁴ Ustawa z 20.06.1924 r. w sprawie uwłaszczenia b. czynszowników, b. wolnych ludzi i długoletnich dzierżawców w województwach: nowogrodzkim, poleskim, wołyńskim, okręgu administracyjnym wileńskim, oraz w powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, bielskim, białostockim i sokólskim województwa białostockiego (Dz.U. z 1929 r. Nr 24, poz. 254 ze zm.); ustawa z 18.03.1932 r. o wykupie gruntów podlegających

komasacji gruntów³⁵. Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego scalono około 5,5 mln ha. Niestety, na terenach pozostałych dwóch zaborów akcja scaleniowa nie przybrała takich rozmiarów. Nie zapomniano jednak o regulacji rynków rolnych – 3.12.1935 r. został uchwalony dekret Prezydenta Rzeczypospolitej o regulowaniu gospodarki cukrowej i buraczanej (Dz.U. z 1938 r. Nr 83, poz. 567 ze zm.). Już wtedy przewidziano kontyngentowanie produkcji cukru, a co za tym idzie – także ilości upraw buraka cukrowego. Tryb zawierania umów kontraktacyjnych buraków z plantatorami wzorowany był na układach zbiorowych pracy. Jedną z pozytywnie ocenianych regulacji tego okresu było prawo oddłużenia rolnego³⁶, czyli prawo konwersji długów rolniczych³⁷. W tym okresie powstawało także np. prawo dozoru nad środkami spożywczymi i prawo weterynaryjne. Nastąpił rozwój nauki prawa rolnego – wystarczy wspomnieć przytaczaną już monografię *Polityka agrarna* Zdzisława Ludkiewicza, *Projekt kodeksu agrarnego* Władysława L. Jaworskiego czy *Prawo agrarne* Franciszka Longchamps³⁸. Okres międzywojenny – mimo pewnych cech modelu romańskiego – nadal był naznaczony rozwiązaniami administracyjnoprawnymi przybliżającymi go do modelu germańskiego. Stanowisko znajduje potwierdzenie chociażby w ujęciu kształtowania ustroju rolnego poprzez władcze działania z zakresu administracji publicznej³⁹.

ustawie w przedmiocie ochrony drobnych dzierżawców rolnych (Dz.U. z 1938 r. Nr 42, poz. 354); ustawa z 28.03.1933 r. o wykupie przez dzierżawców gruntów zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie (Dz.U. Nr 29, poz. 250 ze zm.); ustawa z 20.03.1931 r. o likwidacji stosunków żelarskich na Spiszu (Dz.U. Nr 37, poz. 288).

³⁵ Ustawa z 31.07.1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. z 1927 r. Nr 92, poz. 833).

³⁶ Por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz.U. z 1936 r. Nr 5, poz. 59 ze zm.); ustawa z 24.03.1933 r. o ułatwieniach dla instytucji kredytowych, przyznających dłużnikom ulgi w zakresie wierzytelności rolniczych (Dz.U. z 1934 r. Nr 109, poz. 973 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 23.05.1935 r. o ulgach dla dłużników Skarbu Państwa i instytucji prawa publicznego z tytułu należności prywatno-prawnych mających charakter długów rolniczych (Dz.U. Nr 41, poz. 278); ustawa z 29.03.1933 r. o ulgach w zakresie oprocentowania i terminów spłaty wierzytelności hipotecznych (Dz.U. Nr 25, poz. 213 ze zm.); dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14.01.1936 r. o ulgach w spłacie zobowiązań spółdzielni rolniczych i ich central (Dz.U. Nr 3, poz. 23 ze zm.); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. o ulgach w spłacie długów posiadaczy gospodarstw wiejskich oraz rolniczych przedsiębiorstw i instytucji w bankach państwowych (Dz.U. Nr 94, poz. 839 ze zm.).

³⁷ Jego autorem był m.in. prof. H. Świątkowski, zatrudniony po 1945 r. jako profesor na Uniwersytecie Warszawskim, także autor podręcznika do prawa rolnego. Por. H. Świątkowski, *Prawo oddłużeniowe rolne*, Warszawa 1936; H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966. Prawo oddłużeniowe było odpowiedzią na wielki kryzys gospodarczy z 1929 r. Proponowane w prawodawstwie tego okresu rozwiązania zmierzały do wspomnianej już konwersji długów rolniczych oraz ustanowienia specjalnych procedur, które miały to oddłużenie ułatwić. W przypadku gdy wierzycielem był bank, wszczynano postępowanie układowe. Utworzono także specjalny Bank Akceptacyjny S.A., który oprócz emisji gwarantowanych obligacji udzielał w pewnych przewidzianych prawem przypadkach pomocy instytucjom kredytowym.

³⁸ To od tego autora pochodzi jedna z ciekawszych definicji prawa agrarnego ujmowanego jako klasa wszystkich norm prawnych, które dotyczą władczego kształtowania ustroju rolnego w sposób celowy społecznie (F. Longchamps, *Prawo...*, s. 9).

³⁹ F. Longchamps, *Prawo...*, s. 10.

2. Prawo rolne do roku 1989

D Nowe regulacje w duchu modelu germańskiego pojawiły się w Polsce wraz z nową ideologią po drugiej wojnie światowej. Regulowanie stosunków prawnorolnych, a w szczególności ingerowanie w sferę prawa własności odbywało się w drodze administracyjnej⁴⁰. Rozpoczęto ten proces od dekretu PKWN z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.), następnie pojawiły się ustawy i rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa dotyczące stosunków społecznych w obszarze rolnictwa⁴¹. Problemem pozostawali osadnicy repatrianci, wojskowi czy osiedleńcy z Polski centralnej. Pewne rozwiązania przyniósł w omawianym zakresie dekret z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na Ziemiach Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.)⁴². W pierwszym okresie to właśnie reforma rolna i osadnictwo stały się główną osią przebudowy ustroju rolnego. Nie obyło się jednak bez innych reform, w których możemy zaobserwować daleko idącą ingerencję publicznoprawną w sferze treści prawa własności. Jednym z przykładów może tu być nacjonalizacja lasów o obszarze przekraczającym 25 ha⁴³.

34

Zmiany w metodach regulacji prawnorolnej obserwujemy w latach 1948–1956. Okres silnej kolektywizacji cechował nie tylko wzrost czynnika prawnoadministracyjnego, lecz także wprowadzenie regulacji karnej. Wystarczy wspomnieć chociażby odpowiedzialność karną za brak obowiązkowych dostaw, które pojawiły się w 1951 r. Obowiązkowe dostawy miały usunąć braki produktów rolnych na rynku⁴⁴.

Przez następne lata, aż do roku 1980, mamy do czynienia z tzw. socjalizacją pośrednią, którą cechuje powrót w sferze prawa rolnego także do regulacji cywilnoprawnych⁴⁵.

35

⁴⁰ Por. J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964; J. Paliwoda, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965; J. Paliwoda, *Kierowanie rolnictwem przez rady narodowe. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1967; A. Woś, *Związki rolnictwa z gospodarką narodową*, Warszawa 1979; A. Stelmachowski, P. Czechowski (red.), *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, Warszawa 1989, i przywołana tam literatura.

⁴¹ Własnością państwa stały się nieruchomości ziemskie „stanowiące własność lub współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekraczał bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych” – dekret PKWN z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.). Na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego 100 ha powierzchni ogólnej niezależnie od wielkości użytków rolnych.

⁴² Jego dalsze rozwinięcie przeprowadzono dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych (Dz.U. Nr 46, poz. 340 ze zm.).

⁴³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 12.12.1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 15, poz. 82 ze zm.).

⁴⁴ Por. P. Bojarski, *Przyczynke do zagadnienia dostaw obowiązkowych i kontraktacji*, PiP 1956/11–12, s. 47.

⁴⁵ Por. ustawa z 13.07.1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. Nr 39, poz. 172 ze zm.); ustawa z 29.06.1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. Nr 28, poz. 168).

Aktywna polityka dążyła do zapobieżenia rozdrabnianiu indywidualnych gospodarstw rolnych. Obrót ziemią w tym okresie był oparty na metodzie cywilistycznej, połączonej z administracyjną kontrolą norm obszarowych. Zmniejszono ilościowo wymóg obowiązkowych dostaw, a regulację prawną w tym zakresie zastępowano umową kontraktacji⁴⁶. Nowego kształtu nabrały instytucje uregulowane w ustawie z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), związane z obrotem nieruchomościami, zniesieniem współwłasności, dzierżawą⁴⁷, kontraktacją, dożywociem, szczególnym reżimem prawnym dziedziczenia gospodarstw rolnych⁴⁸.

Zaczęły powstawać⁴⁹ nowe regulacje dotyczące ruchów zrzeszeniowych i kółkowych⁵⁰. Działalność gospodarcza tych organizacji od 1973 r. koncentrowała się w spółdzielniach kółek rolniczych. To właśnie te organizacje miały za zadanie zagospodarowanie gruntów wchodzących w skład Państwowego Funduszu Ziemi⁵¹.

- 36 Z kolei lata 80. XX w. to próba zachowania równowagi między regulacjami cywilno-prawnymi i administracyjnymi⁵². Doskonalone są wspomniane instytucje związane z obrotem nieruchomościami, a równocześnie powstają nowe regulacje związane na przykład z prawem wodnym, ochroną gruntów rolnych i leśnych, wymianą i scalaniem gruntów oraz planowaniem przestrzennym. Kształtuje się równoprawność sektorów w rolnictwie w sferze obrotu towarowego. Równoprawność ta zaczyna przybierać na znaczeniu wraz z wyrównywaniem się współpracy między sektorem „uspołecznionym” i „nieuspołecznionym”.
- 37 Na lata 70. XX w. przypada początek szkoły prawa rolnego warszawsko-wrocławsko-białostockiej, której założycielem był prof. Andrzej Stelmachowski. Przez kilka lat w latach 60. prowadził on Zakład Prawa Rolnego na Uniwersytecie Wrocławskim, tworząc zręby polskiej szkoły prawa rolnego. Następnie na początku lat 70. powrócił na Uniwersytet Warszawski na stanowisko kierownika Zakładu Prawa Rolnego, jednocześnie

⁴⁶ A. Stelmachowski, *Kontraktacja produktów rolnych*, Warszawa 1960.

⁴⁷ W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975.

⁴⁸ Por. A. Lichorowicz, *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, PiP 1991/11.

⁴⁹ Formuła przyjęta na VI Zjeździe PZPR. Kolejne zjazdy PZPR redefiniowały cele polityki rolnej, formułując następujące zasady: „podstawowym celem w rolnictwie jest przyspieszenie wzrostu produkcji oraz tworzenie warunków dla wzrostu produkcji oraz (...) dla stopniowych socjalistycznych przeobrażeń wsi. Należy popierać rozwój produkcji we wszystkich sektorach rolnictwa i tworzyć dla nich coraz lepsze warunki ekonomiczno-produkcyjne”. Tak formułowane zasady wymagały zmian prawnych w kierunku socjalizacji pośredniej.

⁵⁰ A. Stelmachowski, *Ewolucja form organizacyjno-prawnych kółek rolniczych [w:] Rola kółek rolniczych w przeobrażeniach społeczno-gospodarczych wsi i rolnictwa*, Kraków 1977; K. Kozak, *Warunki powstania i rozwój kółek rolniczych w Polsce [w:] Rola kółek rolniczych w przeobrażeniach społeczno-gospodarczych wsi i rolnictwa*, Kraków 1977.

⁵¹ S. Prutis, *Zespoły rolników indywidualnych. Problemy organizacyjno-prawne*, Warszawa 1980.

⁵² W. Pawlak, *Podstawowe kategorie pojęciowe w ustawodawstwie rolnym PRL*, SP 1985/1–2.

w istotny sposób uczestnicząc w powstaniu Filii UW w Białymstoku (przekształconej później w Uniwersytet w Białymstoku). Jego uczniowie tworzyli i tworzą nadal trzon polskich prawników agrarystów⁵³. O znaczeniu i dorobku tej szkoły świadczy chociażby to, że definicja prawa rolnego (po raz pierwszy wyrażona w 1970 r. i z biegiem czasu uzupełniana) i jego zasady sformułowane przez jej twórcę są nadal przytaczane, w szczególności fundamentalna jest definicja prawa rolnego⁵⁴. Wymaga również podkreślenia istotny wkład uniwersyteckich ośrodków: krakowskiego – z profesorami Stefanem Rittermanem⁵⁵ oraz Aleksandrem Lichorowiczem⁵⁶ i ich następcami, poznańskiego – z profesorem Wiktoorem Pawlakiem i jego następcami⁵⁷ oraz Instytutu Nauk Prawnych PAN – z profesorami Józefem S. Piątowskim, Józefem Paliwodą, Marianem Błażejczykiem⁵⁸ i ich następcami, a także ośrodków: katowickiego, kierowanego przez Waleriana Pańkę, który swoimi wybitnymi pracami wywarł istotny wpływ na doktrynę prawa rolnego⁵⁹, lubelskiego⁶⁰, łódzkiego⁶¹ i toruńskiego⁶². Nie sposób również nie wymienić sędziów Sądu Najwyższego, m.in.: Janusza Pietrzykowskiego, Jana Policzkiewicza, Józefa

⁵³ A. Stelmachowski (red.), E. Gniewek, J. Nadler, W. Pańko, A. Policiński, A. Stelmachowski, *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, Ossolineum 1974; W. Pańko, *Dzierżawa gruntów...*; J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976; E. Gniewek, *Podstawowe zagadnienia ustawy o uregulowaniu własności*, Wrocław 1978; R. Chalimoniuk, *Ryzyko uspołecznionego wykonawcy budowlanego*, Wrocław 1979 (szkoła wrocławska); B. Zdziennicki, *Zagadnienia prawne kontraktacji*, Warszawa 1978; M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979; P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980; B. Banaszekiewicz, *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989 (szkoła warszawska); S. Prutis, *Zespoły rolników indywidualnych...*; B. Jankowski, *Formy organizacyjno-prawne spółdzielczych gospodarstw rolnych*, Warszawa 1986; S. Srocki, *Mienie komunalne – niektóre problemy definicji [w:] Przekształcenia własnościowe w Polsce*, red. S. Prutis, Białystok 1996 (szkoła białostocka).

⁵⁴ A. Stelmachowski, J. Selwa, *Prawo...*, s. 13; P. Czechowski, A. Stelmachowski, *Zasady prawa rolnego*, PiP 1975/12.

⁵⁵ S. Ritterman, *Prawo rolne a system prawa*, „Studia Cywilistyczne” 1963/II, s. 73 i n.

⁵⁶ A. Lichorowicz, *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, Kraków 1971; A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Warszawa–Kraków 1986; A. Lichorowicz, *Problemy struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich*, Kraków 1996; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.

⁵⁷ W. Pawlak, *Prawo rolne PRL*, Warszawa–Poznań 1980; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; A. Zieliński, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972.

⁵⁸ J.S. Piątowski, *Problematyka prawna obrotu gruntami chłopskimi*, Warszawa 1961; J. Paliwoda, *Problemy prawne uregulowania własności gospodarstw rolnych*, Ossolineum 1976; M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995; M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kor-dasiewicz, *Ubezpieczenia rolników. Aspekty prawnorolne*, Warszawa 1984.

⁵⁹ Autor m.in. powszechnie znanej pracy: W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.


⁶⁰ Z. Policzkiewicz-Zawadzka, *Umowa o dożywocie*, Warszawa 1971; A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 1984; A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004.

⁶¹ K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomości rolnymi*, Łódź 1996.

⁶² B. Wierzbowski, *Prawo ubezpieczeń społecznych w prawie ustroju rolnego*, Toruń 1985.

Majorowicza⁶³, oraz prof. Jana Szachułowicza⁶⁴ z Uniwersytetu Warszawskiego, których prace dotyczyły przede wszystkim obrotu nieruchomościami rolnymi oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych.

3. Prawo rolne po roku 1989

- 38  O dorobku polskiej szkoły prawa rolnego świadczy również udział w tworzeniu podstaw prawnych nowego ustroju w okresie transformacji po roku 1989. Ustawodawstwo prawno-rolne tego okresu w większości stanowi osiągnięcie najlepszych polskich agrarystów związanych z wymienionymi ośrodkami naukowymi.
- 39 Rozwój metodyki badawczej prawa rolnego charakteryzuje się w tym okresie również swoistym zintegrowanym podejściem związanym z weryfikowaniem postawionych hipotez badawczych w toku badań empirycznych. Ich wynikiem było wiele opracowań zespołowych dotyczących przemian własności ziemi w rolnictwie polskim, wpływu instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, problemów zarządzania rolnictwem w rejonach uprzemysłowionych czy ewolucji pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego. W tym okresie zintegrowaniu uległ również wykładany do chwili obecnej program prawa rolnego na wszystkich wydziałach prawa na uniwersytetach⁶⁵.
- 40 Przebudowa ustroju wymusiła odstąpienie od ścisłych regulacji prawnoadministracyjnych w sferze prawa rolnego i skłoniła do realizacji założeń modelu romańskiego w ramach przyjętej po 1989 r. gospodarki społeczno-rynkowej. W tym okresie powstały rządowe agencje rolnicze, nastąpiły prywatyzacja i restrukturyzacja, jak również liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi⁶⁶. Przede wszystkim wyraźne stały się dążenia integracyjne z Unią Europejską⁶⁷. Od 1.05.2004 r. w Polsce przestrzeń prawa rolnego jest

⁶³ J. Majorowicz, J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984; F. Błahuta, J.S. Piąkowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwo rolne, obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967.

⁶⁴ J. Szachułowicz, *Indywidualne gospodarstwo rolne jako przedmiot wspólności ustawowej małżeńskiej*, Warszawa 1979; J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001.

⁶⁵ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo...*, wyd. 1994, 1997, 1999.

⁶⁶ *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, red. C. Banasiński, P. Czechowski, Warszawa 1992; S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Białystok 1997; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003; A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004/2.

⁶⁷ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej...*; P. Czechowski, W. Ziętara, *Konkurencja a regulacja w rolnictwie*, Warszawa 1995; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur...*; A. Lichorowicz, *Wspólna polityka rolna [w:] Prawo Unii Europejskiej*, t. II, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 337–360 i literatura tam przywołana.

regulowana nie tylko ustawami krajowymi, lecz także prawem unijnym⁶⁸. Pojawienie się bezpośrednio stosowanych rozporządzeń i dyrektyw wymagających implementacji zmieniło hierarchię źródeł prawa rolnego. Możemy też zaobserwować rozwój interwencjonizmu państwowego związanego z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Obecnie prawo rolne wykładane jest na wszystkich wydziałach prawa uniwersytetów oraz na wielu wydziałach prawa wyższych szkół prywatnych.



Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej należy odnotować dynamiczny rozwój krajowego prawa rolnego, które – dostosowując się do prawa unijnego – wytworzyło implementacyjne regulacje prawne powiązane ściśle z tym prawem. Dotyczy to w szczególności mechanizmów prawnych rozwoju rolnictwa w świetle polityki interwencji Unii Europejskiej w sferze regionalnej. Problematyka ta powiązana jest z tzw. ustawodawstwem strukturalnym związanym z modernizacją gospodarstw rolnych i kwestiami infrastruktury wiejskiej. 41

Odrębna sfera regulacji powstała w zakresie instytucji prawnych wspomagania rynku rolnego oraz tworzenia branżowych rynków rolnych. Dotyczy to również rozwoju instytucji prawnych w ramach strukturyzacji i certyfikacji produktów rolnych i żywnościowych oraz rozwoju regulacji prawa weterynaryjnego i fitosanitarnego. Ustawodawstwo Unii Europejskiej wprowadziło również w formie zmodyfikowanej reguły konkurencji oraz pomocy publicznej stosowanej dla producentów żywności oraz rozwoju obszarów wiejskich. 42

Od 2015 r. można zaobserwować zwiększenie roli państwa w stosunkach prawno-rolnych. Dotyczy to przede wszystkim obrotu nieruchomościami rolnymi. Kolejne nowelizacje ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 461 ze zm.) dotyczą tej kwestii. Znaczną aktywność państwa można zaobserwować także w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi będącymi własnością państwa, zwłaszcza na gruncie ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 507).

⁶⁸ P. Czechowski, *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004; A. Lichorowicz, *Problematyka struktur...*; R. Budzinowski, *Międzynarodowe czynniki rozwoju prawa rolnego*, PPR 2007/2, s. 27 i n.; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012; D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013.

4. Rozwój prawa żywnościowego⁶⁹

- 43  Żywność jest nie tylko towarem, którym się handluje, lecz także produktem o **unikatowej funkcji, jaką jest jego spożycie przez ludzi**. Przepisy prawa dotyczące żywności, istniejące od starożytności w europejskim kręgu rozwoju prawa, ukierunkowane były początkowo – jak to dziś nazwalibyśmy – **na jakość produktu**, w szczególności na ochronę przed oszustwem i fałszowaniem co do składu czy „miary i wagi” (duża liczba przepisów dotyczyła wina, piwa, a także nabiału i pieczywa).
- 44  Ale nie tylko – już w XV w. doszło do wytworzenia w prawie polskim „monopolu korporacyjnego”, np. do członków bractwa (cechu) w zakresie produkcji miodów i gorzałek należało certyfikowanie, mówiąc językiem współczesnym, produktów objętych jego działalnością⁷⁰. Regulowano też zasady handlu żywnością, łącznie – co warto przypomnieć – z zakazem handlu w dni świąteczne⁷¹.

Z czasem w przepisach coraz więcej uwagi zaczęto poświęcać tematyce ochrony życia i zdrowia konsumenta żywności. Poczynając od XIX w., **kwestie sanitarne – współcześnie określane jako bezpieczeństwo żywności, wobec rozwoju technologii, ale i szerszego obrotu międzynarodowego – zaczęły przyjmować postać ustawową**. Można tu wymienić austriacką ustawę z 1896 r. o obrocie żywnością i niektórymi przedmiotami użytkowymi (Dz.U. z 1897 r. Nr 89), rosyjską ustawę lekarską z 1905 r. zawierającą przepisy żywnościowe (Zbiór praw ces. ros., t. XIII, wydanie 1905 r., w szczególności art. 659, 660 i 668) czy polską zasadniczą ustawę sanitarną z 1919 r. (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 63, poz. 371), traktującą prawo odnoszące się do żywności jako jeden z działów prawa sanitarnego.

Wiek XX, zwłaszcza druga połowa, to dynamiczny rozwój tych gałęzi nauki, które w sposób znaczący są wykorzystywane w produkcji i przetwarzaniu żywności. Rozwój ten postępuje w XXI w. – na produkt żywnościowy dynamicznie oddziałują obok takich dziedzin, jak: biologia, technologia żywności, chemia, nauki rolnicze, także biotechnologia i ostatnio nanotechnologia.

Obserwacja tendencji w prawie XXI w. wskazuje na zwiększanie się *spectrum* przepisów zabezpieczających zarówno interes konsumentów, jak i przedsiębiorców. Poszukiwaniu równowagi między interesami konsumentów i producentów towarzyszy tworzenie w prawie żywnościowym zasad stosowania nowości na potrzeby odżywiania człowieka. W literze prawa przekłada się to na **regulacje analizy ryzyka, w szczególności oceny ryzyka i za-**

⁶⁹ Rozwój prawa żywnościowego został szczegółowo przedstawiony w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, w szczególności rozdziały I i II.

⁷⁰ Na temat dawnego prawa żywnościowego zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa...*, s. 35 i n.

⁷¹ „Towarów żadnych, aby się we dni święte wykładać, ani przedawać pod winą czternastu grzywien nie ważył, i gorzałek przed kazaniem w święta aby nie szynkowano nigdzie” – zob. *Inwentarz Praw, Statutów, Konstytucji Koronnych y W.X.L.*, Warszawa 1789.

rzządzania ryzykiem w procesie tworzenia i wykonywania prawa. Poszukuje się również właściwych rozwiązań dotyczących konkurencyjności podmiotów działających na rynku żywności. W ramach *Corporate Social Responsibility* w sektorze żywności otworzyła się przestrzeń dla tzw. samoregulacji (*self-regulation*), w tym dla tworzenia kodeksów etyki przedsiębiorstw, jakkolwiek mechanizmy te służą głównie celom marketingowym.

! W związku z nowymi zjawiskami stanowiącymi lub mogącymi stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka, również ze względu na krótki okres stosowania określonych substancji i produktów w praktyce (*vide* żywność zmodyfikowana genetycznie – GMO), **prawo publiczne ciągle rozszerza obszar prawa żywnościowego.** Prawo to staje się trudno przyswajalne dla adresatów ze względu na ogrom przepisów i specjalistyczną terminologię. **Co więcej, powiększa się sfera zazębiania się tego obszaru z innymi dziedzinami, co obok zjawisk korzystnych (np. dokonywanie oceny wprowadzania do obrotu żywności GMO musi zawierać aspekt środowiskowy) stwarza określone problemy w handlu towarami na terytorium Unii Europejskiej.** Przykładowo, wprowadzona do obrotu na rynku krajowym żywność w postaci suplementu diety może być w innym państwie Unii Europejskiej uznana za posiadającą charakterystykę produktu leczniczego. W tym przypadku niejasne prawo unijne wygenerowało sytuację zakłócającą swobodny przepływ towarów, jednocześnie stworzyło ryzyko w postaci zagrożenia zdrowia konsumenta. Dzieje się tak ze względu na zastosowanie prawa żywnościowego do suplementu diety (zaliczanego do żywności), który – chociaż już wszedł na rynek unijny jako żywność – ostatecznie może zostać uznany w danym państwie za produkt leczniczy i wówczas podlega zupełnie innej, daleko bardziej restrykcyjnej niż żywnościowa regulacji farmaceutycznej. Konsument staje się zatem obiektem ryzyka do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego status produktu, nie mając w zasadzie żadnego wpływu, a nawet świadomości co do wprowadzającego go w błąd zakwalifikowania produktu. Tego rodzaju wadliwe rozwiązanie prawne rodzi odpowiedzialność legislatora (tu: unijnego) za tzw. złe prawo.

45

! Prawo żywnościowe ma swoje korzenie w prawie rolnym i silne z nim związki⁷². Pomostem łączącym prawo rolne i prawo żywnościowe jest produkt rolny: podstawowy dla produkcji rolniczej, wyjściowy – dla żywności.

46

⁷² Po raz pierwszy problematyka prawa chroniącego zdrowie ludzi i zwierząt została wprowadzona do podręcznika *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej* w 1994 r. Od 2003 r. – już pod nazwą „prawo żywnościowe” – stanowi część podręcznika *Prawo rolne*. W części siódmej tego podręcznika wyjaśnione są zakres, cele i zasady tego prawa oraz omówione jego podstawowe rozwiązania. Na temat związków z prawem rolnym zob. np. A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002/III, s. 84 i n.; M. Korzycka-Iwanow, *Obszary ryzyka w regulacjach prawa rolnego i żywnościowego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2001/II; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe – relacje do prawa rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005/V, s. 75 i n.; R. Budzinowski, *Prawo rolne a inne dziedziny prawa* [w:] *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008, s. 219 i n.; D. Gadbin, *Wpływ prawa żywnościowego na prawo rolne*, PPR 2010/2, s. 25 i n. Obszerna literatura prawa żywnościowego zawarta jest w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*

Jeszcze w okresie ustroju socjalistycznego pisano o ewoluowaniu prawa rolnego w kierunku kompleksu żywnościowego, mając na względzie ujmowanie gospodarki żywnościowej jako całości⁷³.

Produkcja pierwotna żywności objęta jest zatem regulacjami prawa żywnościowego, zwłaszcza gdy rozszerzono zakres regulacji „od pola do stołu”, łącznie z objęciem regulacją pasz. Związek ten uległ w ostatnim czasie znacznemu pogłębieniu. Został on zapoczątkowany rozporządzeniem Rady (WE) nr 1783/2003 z 29.09.2003 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.Urz. WE L 270, s. 70), którego adresatami, stosownie do preambuły, są przede wszystkim młodzi rolnicy. Ustawodawca unijny stwierdza, że z doświadczeń wynika, iż w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (*rural development*) powinny być wzmocnione instrumenty promujące jakość żywności (*food quality*) poprzez wprowadzanie nowych unijnych standardów, dotyczących m.in. ochrony środowiska, dobra ogólnego, zdrowia roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa działalności zawodowej. Wprowadzone w rozporządzeniu środki mają stanowić zachętę do uczestniczenia w unijnych lub krajowych programach jakości żywności (*Community or national food quality schemes*). Kierunek ten został utrzymany, a ponadto w 2010 r. został przyjęty „pakiet” dokumentów dotyczący jakości żywności i systemów jakości⁷⁴. Na uwagę zasługuje w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.11.2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 343, s. 1).

47 Obecnie prawo żywnościowe autonomizuje się ze względu na przedmiot regulacji, jakim jest żywność, która wymaga szczególnego systemu ochrony. To właśnie w ramach tej dziedziny prawa kształtuje się ochrona:

- 1) **życia i zdrowia człowieka zwana bezpieczeństwem żywności;**
- 2) **jakości handlowej żywności;**
- 3) **interesów ekonomicznych konsumentów w ramach obrotu produktem w postaci żywności;**
- 4) **zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich;**
- 5) **zdrowia roślin;**
- 6) **środowiska.**

⁷³ Zob. A. Stelmachowski [w:] A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 18 i n.

⁷⁴ „Pakiet jakości” łączył dwa projekty rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (systemy jakości, zasady obrotu handlowego) i dwa komunikaty bez mocy wiążącej, ale znajdujące natychmiastowe zastosowanie (orientacje dobrowolnych systemów certyfikacji, wytyczne do etykietowania środków spożywczych mających oznaczenie geograficzne lub nazwę pochodzenia).


Prawo żywnościowe jest **prawem normującym poszczególne etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności, określane zbiorczym terminem „łańcuch żywnościowy”** (*food chain*; termin wprowadzony przez legislatora unijnego).

W prawie żywnościowym zachodzi wzajemne przenikanie się prawa polskiego, prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego. Trzeba pamiętać, że regulacje dotyczące rolnictwa i żywności to ponad połowa całego prawodawstwa Unii Europejskiej.


Tworząca się obecnie „część ogólna” unijnego prawa żywnościowego zawiera zasady i terminologię tego prawa oraz procedury (zob. szczegółowo na ten temat w części ósmej podręcznika).

Nowe tendencje w rozwoju prawa żywnościowego, związane ze zwiększeniem integracji łańcucha żywnościowego, wkomponowują się w rozwijaną w Unii Europejskiej zasadę współzależności (*cross compliance*), oznaczającą powiązanie płatności specyficznych dla określonych kierunków produkcji ze spełnieniem wymagań i standardów przez gospodarstwo. Informacja przekazywana konsumentom (również z krajów trzecich) na temat jakości europejskiej żywności ma objąć systemy jakości żywności osiągające standardy charakteryzujące się wyróżniającymi się, stabilnymi cechami odnoszącymi się do środowiska, dobrostanu zwierząt, jakości surowca, sposobu produkcji. Systemy jakości są dobrowolne, otwarte dla każdego producenta w Unii Europejskiej, a nawet z krajów pozaeuropejskich, i podlegają certyfikacji i kontroli. **Systemy Jakości w Unii Europejskiej (*Food Quality Assurance Schemes*) mają na celu zapewnienie rolnikom i producentom żywności dostępu do rynku, informują konsumenta w sposób wyczerpujący o jakości żywności, jej pochodzeniu, ochronie naturalnego środowiska, zdrowiu roślin i dobrostanie zwierząt.** Mają również oddziaływać na efektywność rolniczego gospodarowania i rozwój obszarów wiejskich: infrastrukturę, turystkę, zachowywanie lokalnej kultury i tradycji oraz podtrzymywanie więzi społecznych na terenach wiejskich.

Prawo rolne i polityka rolna mają daleko idący wpływ na sektor żywności i – co za tym idzie – na instrumentalizację prawa żywnościowego. Rozwój metod produkcji i przetwarzania żywności warunkuje z kolei kierunki rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie sygnalizowana jest przez różne państwa członkowskie potrzeba jej redefiniowania. Dość wskazać, że postępująca industrializacja rolnictwa coraz ściślej, przede wszystkim ekonomicznie, wiąże producenta rolnego z przemysłem rolno-spożywczym. Tendencja globalizacyjna, co prawda, stanowi zagrożenie dla produkcji żywności metodami naturalnymi, ale obserwuje się równoległe zainteresowanie wytwarzaniem produktów w niewielkich wspólnotach lokalnych, przy zastosowaniu ograniczonego stopnia przetwarzania i dystrybucji na rynku najbliższego konsumenta.

- 48  W sferze źródeł prawa duże znaczenie ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które w ramach danej sprawy (*case*) interpretuje prawo unijne i tym samym „dookreśla” rozumienie integracyjnego charakteru prawa i polityki Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że w odniesieniu do prawa żywnościowego toczy się „dialog” ustawodawców na poziomie międzynarodowym, unijnym i krajowym, przy znaczącym wpływie judykatury Trybunału Sprawiedliwości.

5. Terazniejszość i przyszłość prawa rolnego i żywnościowego

- 49  Terazniejszość nadal cechuje się **dużym udziałem regulacji administracyjno-prawnych w sferze prawa rolnego**. Wystarczy wspomnieć o uzyskiwaniu dopłat czy pozwoleń, koncesji, certyfikatów w drodze decyzji administracyjnej. Kolejne przykłady: kwota produkcyjna jest przyznawana administracyjnie; aby otrzymać rentę strukturalną, wymagany jest w postępowaniu udział organów administracji. Europejskie standardy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oparte są na zasadach wspólnych dla państw członkowskich i charakteryzują się istotnym udziałem metody publicznoprawnej, np. postępowanie dotyczące udzielania wsparcia finansowego pochodzącego z budżetu Unii Europejskiej regulowane jest głównie metodą administracyjnoprawną. Podobnie gdy chodzi o wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej reguły konkurencji, które, jakkolwiek dotyczą rynku, przekładają się na konstrukcje publicznoprawne. W prawie żywnościowym dość wskazać system bezpieczeństwa żywności (*food safety system*), który jako nakazowo-zakazowy w całości jest objęty normami o charakterze administracyjnym.
- 50 **W prawie rolnym i żywnościowym występują również obszary regulowane metodą cywilnoprawną:** obrót i dziedziczenie gospodarstw rolnych, obrót żywnością, zawieranie umów charakterystycznych dla rolnictwa (dzierżawa gruntów rolnych, dożywocie, umowa z następcą, kontraktacja, umowa o dopłaty bezpośrednie). Szczególne dla prawa żywnościowego są z kolei umowy o dostawy produktów spożywczych do sieci dystrybucyjnych zawierające z reguły porozumienie w zakresie jakości produktu. Rozwijają się obecnie dynamicznie prawo żywnościowe prywatne, a w jego ramach samoregulacja (*self-regulation*)⁷⁵. Metoda cywilnoprawna jest też właściwa dla reżimu odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, który może okazać się produktem rolnym lub żywnościowym. Normy wywodzące się z prawa cywilnego nie tylko sprzyjają rozwojowi gospodarstwu i liberalizują obrót gospodarczy, lecz także pozwalają na udział rolników, przedsiębiorców w rolnictwie i w przemyśle spożywczym w kształtowaniu stosunków cywilnoprawnych. To, jaki jest stan tej dziedziny życia gospodarczego, zależy dziś już nie tylko od państwa, lecz także od poszczególnych podmiotów prawa – uczestników rynku rolnego i żywnościowego, zwanych interesariuszami.


⁷⁵ Zob. szczegółowo na ten temat P. Wojciechowski [w:] M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System...*, rozdział IX, s. 467 i n.

Gospodarka rolna i żywnościowa wymaga nowych regulacji zarówno ze względu na dynamiczny rozwój nauk rolniczych i dotyczących żywności, jak i ze względu na nowe interdyscyplinarne związki z innymi dziedzinami prawa, np. z prawem własności przemysłowej (patent, znak towarowy, oznaczenie geograficzne, wyłączne prawo do odmiany rośliny).

Regulacje administracyjnoprawne i cywilistyczne przenikają się i łączą w wielu konstrukcjach prawnych zarówno w prawie rolnym, jak i żywnościowym. Niekiedy jest to jednocześnie kombinacja metod, również z udziałem metody karnistycznej.

Jakie są perspektywy prawodawstwa rolnego i żywnościowego? Niewątpliwie metoda administracyjnoprawna nadal będzie odgrywała dużą rolę. Nie ma możliwości, aby zaniechać w ciągu najbliższych lat przyznawania kwot produkcyjnych, koncesjonowania produkcji, wypłacania dopłat czy zrezygnować z rygorystycznych instrumentów urzędowej kontroli żywności.

51

 Uwaga prawników-agrarystów będzie skoncentrowana w dużej mierze na problematyce interwencji państwa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i ich infrastruktury techniczno-społecznej. Obecnie na oba te obszary kieruje się najwięcej środków budżetowych Unii Europejskiej. Rozmiar inwestycji w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, obejmujący nie tylko poszczególne regiony, lecz także całe państwo, wymaga nadzoru publicznego nad tymi dziedzinami. Właściwe regulacje, które są wprowadzane i które należy jeszcze wprowadzić, będą miały na celu maksymalne wykorzystanie środków finansowych, dzięki którym ma się zmieniać obraz polskiej wsi.

52


Czy możliwy jest rozwój prawa rolnego w duchu romańskiej cywilistyki? Niewątpliwie idea wolnego rynku wymaga, aby stosunki prawne między podmiotami prywatnymi były kształtowane w drodze umów cywilnoprawnych. Wspomniany rozwój prywatnego prawa żywnościowego wpisuje się również w ten trend.

Rozwój nowych typów umów w rolnictwie jest związany z jego przyszłością, ale również stanowi zagrożenie. Coraz bardziej skomplikowane formuły prawne oraz coraz wyższa wartość przedmiotu w zawieranych tego typu umowach zmuszają dziś rolnika do korzystania z pomocy wyspecjalizowanych prawników i doradców. Rosną zatem koszty stosowania tej metody.

Prawo rolne i żywnościowe ewoluowało w różnych epokach historycznych. Zmierzenie się z nowymi wyzwaniami – przede wszystkim w zakresie potrzeb i oczekiwań nie tylko ze strony przedsiębiorców, lecz także konsumentów produktów rolnych i żywnościowych – wymaga właściwego dobrania odpowiedniej metody i instrumentacji prawnej, przy uwzględnieniu ochrony wartości społecznych i etycznych. Należy wyrazić nadzieję, że współczesny ustawodawca sprostą temu zadaniu.

§ 4. Własność rolnicza

1. Własność rolnicza według Profesora Andrzeja Stelmachowskiego

- 53  Koncepcja własności rolniczej zaproponowana przez prof. Andrzeja Stelmachowskiego polega na skojarzeniu oryginalnej konstrukcji prawa własności ze specyficznym przedmiotem tej własności, jakim jest gospodarstwo rolne. Według tej koncepcji **własność rolnicza** (wyodrębniana ze względu na przedmiot własności) **jest kompleksem praw i obowiązków określających sytuację prawną podmiotu – właściciela gospodarstwa rolnego.**

Koncepcja własności rolniczej stanowi istotny element dorobku doktrynalnego leżącego u podstaw wyodrębnienia prawa rolnego jako nowej gałęzi prawa; może również stanowić – w płaszczyźnie dydaktycznej – oś porządkującą prezentację instytucji prawa rolnego. Warto więc przybliżyć tę koncepcję studiującym prawo rolne.

- 54 Trzon problematyki własnościowej jest oczywiście przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Charakteryzując **cechy ogólne prawa własności** jako szczególnej kategorii prawnej, Profesor Stelmachowski wskazuje, że **prawo własności**:
- 1) wyraża najszerszy zakres treściowy stosunku podmiotu do dóbr mu przypisanych;
 - 2) przyznaje właścicielowi wyłączność (swoisty monopol) w odniesieniu do określonego przedmiotu;
 - 3) charakteryzuje się specyficzną elastycznością⁷⁶.

Cechy te można odnieść do wszelkich rodzajów własności, bez względu na to, co jest jej przedmiotem, w tym także do własności rolniczej.

Oryginalność podejścia Profesora Stelmachowskiego do własności polega na propozycji konstrukcji odmiennej od klasycznego, cywilistycznego modelu własności. Cywilistyczny model własności to model odziedziczony po prawie rzymskim (triada uprawnień właścicielskich), które kładło nacisk na prawo właściciela, absolutne wobec wszystkich innych. Właściciel miał prawa, nie miał natomiast wobec otoczenia żadnych obowiązków, przeciwnie – otoczenie miało obowiązek respektowania praw właściciela. To prawda, że dostrzeżono ograniczenia wynikające chociażby z praw sąsiedzkich, ale własność nie doznawała z tego powodu „erozji” w pojmowaniu jej jako najszerszego pra-

⁷⁶ A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 223. Na temat własności w prawie prywatnym i publicznym zob. także S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 319–346.

wa do rzeczy. Jest to konstrukcja uprawnień właściciela różniąca się od tej, jaką przyjęto dla prawa zobowiązań, przy której mamy do czynienia z korelatem praw i obowiązków stron stosunku zobowiązaniowego.

Już ponad 50 lat temu Profesor Stelmachowski zaproponował **odmienną konstrukcję prawa własności**, twierdząc, że: „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. **Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków** (...). Kto wie, czy korelacja praw i obowiązków, tak typowa dla praw obligacyjnych, nie powinna być także traktowana w zakresie praw bezwzględnych. Własność jest więc prawem skutecznym wobec ogółu, ale i ograniczonym ze względu na potrzeby ogółu”⁷⁷.

55

Zastosowanie przez Profesora Stelmachowskiego ogólnej koncepcji prawa własności jako kompleksu praw i obowiązków do wyodrębnionej funkcjonalnie (ze względu na przedmiot regulacji) własności rolniczej było niezwykle trafne i przydatne dla obu dziedzin prawa: cywilnego i rolnego. Z jednej strony koncepcja własności rolniczej wyjaśniała mechanizmy funkcjonowania prawa rolnego, z drugiej zaś – instytucje ze sfery własności rolniczej dostarczały argumentów podbudowujących ogólną koncepcję prawa własności.

Zdaniem autora koncepcji **odrębność własności rolniczej w płaszczyźnie funkcjonalnej istniała zawsze**. Trudno bowiem negować specyficzny charakter produkcji rolnej, której istotnym elementem jest **wykorzystanie ziemi** jako niezbędnego czynnika produkcji. Produkcja rolnicza z założenia może być prowadzona tylko **w ramach gospodarstwa rolnego** jako zorganizowanej całości gospodarczej. Swoisty charakter gospodarstwa rolnego jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej powoduje, że te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, nie wystarczają do określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne. I tu przydatna jest **koncepcja własności rolniczej, która odnosi się do gospodarstwa rolnego jako swoistego mienia. Przedmiotem własności rolniczej jest gospodarstwo rolne**⁷⁸.

56

Tak rozumiana własność rolnicza uzyskuje swój pełny obraz dopiero wtedy, gdy weźmiemy pod uwagę nie tylko przepisy Kodeksu cywilnego, lecz także **konglomerat przepisów różnej rangi kształtujących treść tej własności i sposób jej wykonywania**. Co więcej, właśnie elementy pozacywilistyczne mają tu szczególne znaczenie. Chcąc się dowiedzieć, w jaki sposób rolnik może wykorzystać swą ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego, musimy sięgnąć do przepisów o ochronie gruntów rolnych,

⁷⁷ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 227 i 228; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 206. Zainteresowanych szerszym wyjaśnieniem koncepcji własności jako kompleksu praw i obowiązków należy odesłać do obszernych studiów A. Stelmachowskiego na temat treści i wykonywania prawa własności zamieszczonych w publikacji: *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 213–314.

⁷⁸ Na temat własności rolniczej por. A. Stelmachowski, *Własność rolnicza*, RPEiS 1985/4, s. 1–15; A. Stelmachowski, *Gwarancje własności indywidualnych gospodarstw rolnych*, KSP 1986/19; A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 187–193.

a także o ochronie środowiska, o planowaniu przestrzennym, a nawet do prawa budowlanego, gdy chodzi o wznoszenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa. Aby ocenić poziom opłacalności w gospodarstwie, należy przestudiować przepisy podatkowe, zasady kształtowania cen oraz liczne przepisy regulujące unijne branżowe rynki rolne. Na poziom dochodowości gospodarstwa rolnego rzutują płatności ze środków Unii Europejskiej. Co jednak charakterystyczne, rolnikowi przysługują płatności, jeżeli utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami tzw. dobrej kultury rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Mamy więc **kompleks przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika.**

W konkluzji rozważań Profesor Stelmachowski stwierdza: „z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że **własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków**. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek, lecz także wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc (ze strony państwa) przy wykonywaniu swego prawa własności”⁷⁹.

2. Ochrona własności rolniczej

57



Ochrona własności rolniczej stanowi kontynuację zasadniczej myśli autora koncepcji i obejmuje zatem nie tylko ściśle rzeczowy charakter prawa własności rolniczej, lecz także **mienie w postaci gospodarstwa rolnego**. Istotne są więc zarówno przedmiot, jak i zakres (intensywność) ochrony⁸⁰. Rozważając **przedmiot ochrony**, należy zwrócić uwagę na dwa elementy:

- 1) **ze względu na jakie dobro** w poszczególnych okresach historycznych udzielano ochrony prawu własności i równocześnie
 - 2) **czyj interes uwzględniano**, udzielając ochrony
- innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności⁸¹.

W systemie socjalistycznym rola państwa była bardzo rozbudowana i dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i poszczególnych czynników produkcji (ziemi, kapitału, pracy i organizacji). Obecnie w Polsce kontrola władzy publicznej przesunęła się zasadniczo do sfery regulacji rynku rolnego i realizowana jest przede wszystkim za pomocą środków prawnych Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

⁷⁹ A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 189.

⁸⁰ A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 192.

⁸¹ M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

! Ponadto ochrona własności rolniczej przejawia się w zakresie szeroko pojętej **sukcesji gospodarstw rolnych**, tj. dokonywanej zarówno za życia (umowa z następcą, renta strukturalna), jak i *mortis causa* (w szczególności w obrębie zasad działu spadku uregulowanych w Kodeksie cywilnym). Kierunek ochrony własności rolniczej w zakresie zmiany pokolenia to dążność do zapewnienia zdolności produkcyjnej gospodarstwa. Podobnie gdy chodzi o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego – przyjęte kryterium podziału to przede wszystkim zgodność z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej. 58

! Najbardziej złożony problem ochrony własności rolniczej związany jest jednak **z korzystaniem z rzeczy** (art. 140 k.c.). Istotny wpływ na wykonywanie prawa mają normy z zakresu ochrony środowiska, ochrony gruntów rolnych, planowania przestrzennego, ale też prawa budowlanego, energetycznego, przepisy o opodatkowaniu działów specjalnych, ulgach podatkowych i inne. 59

Własność rolnicza i jej ochrona mają swoje „przełożenie” na przepisy konstytucyjne⁸². Zdaniem prof. Andrzeja Stelmachowskiego ustawodawca konstytucyjny dostrzegł niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. **Nie mogą bowiem doprowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprzedać do nudum ius („gołego prawa”)** i w związku z tym twierdzi, że: „najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (art. 140 k.c.). Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy”⁸³. 60

Można wskazać cały obszar konfliktu między rolnictwem a przemysłem, które to działalności z reguły są zantagonizowane, oraz rolnictwem a naturalnym środowiskiem człowieka, gdzie konflikt występuje rzadziej. Kwestię tę można współcześnie odnieść np. do kontrowersji związanych z uprawniami roślin genetycznie zmodyfikowanych w sytuacji, gdy ich uprawa w otwartym środowisku ma bez wątpienia zasadniczy – ograniczający – wpływ na prawa własności właścicieli gruntów ziemskich położonych w sąsiedztwie tych, na których taka uprawa jest prowadzona⁸⁴.

⁸² W wyroku z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1, poz. 3, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „mówiąc o tym, iż własność nie jest *ius infinitum* (...) nie można popadać w drugą skrajność, tj. twierdzić, że wobec tego wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice prawa własności. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności”.

⁸³ A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, rozdz. II: „Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe”, w szczególności s. 192.

⁸⁴ Zob. na ten temat M. Korzycka-Iwanow, *Prawo właściciela do korzystania z nieruchomości rolnej; prawa sąsiedzkie na tle stosowania techniki genetycznej w uprawach rolnych* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 143 i n.

W konkluzji przytaczamy stanowisko Profesora Stelmachowskiego, który w następujący sposób rozumie złożoność ochrony własności rolniczej oraz podstawę wyodrębnienia dziedziny prawa rolnego: „inaczej przedstawia się ochrona własności rolniczej jako mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych, a inaczej ochrona składników gospodarstwa rolnego. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i zasady prawa cywilnego odnoszące się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 55³ k.c. nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może się okazać, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami. (...) **Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, za pomocą których państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i rynek rolny, można wydać osąd, w jakim stopniu chronione jest prawo do korzystania z własności rolniczej. Stąd też doszło do ukształtowania się wyspecjalizowanej gałęzi prawoznawstwa, jaką jest prawo rolne** [wytł. M.K. i S.P.]”⁸⁵.

⁸⁵ Tak A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 192 i 193.

ŹRÓDŁA PRAWA ROLNEGO

! **Prawo rolne stanowi część porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.** Żadna norma prawna nie działa w izolacji od innych. Stąd w rozdziale I poświęconym pojęciu i przedmiotowi prawa rolnego wskazano na jego różnorodne związki z innymi dziedzinami prawa. Wszystkie normy składają się na system prawa poddany jednolitym zasadom i regułom. Stąd o rodzajach źródeł prawa rolnego (tak jak wszystkich innych gałęzi – działów prawa) przesądza przyjęty w art. 87 Konstytucji RP zamknięty katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego. 61

Konstytucja określa nie tylko katalog źródeł prawa, lecz także obowiązującą w nim hierarchię. W myśl art. 8 ust. 1 Konstytucja zajmuje w tej hierarchii pozycję zwierzchnią, stanowiąc „ustawę zasadniczą”, z którą powinny być zgodne wszystkie normy zawarte w pozostałych aktach prawa powszechnie obowiązującego¹. Prezentację źródeł prawa rolnego trzeba więc rozpocząć od Konstytucji RP. Mamy w niej regulacje, które bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do ustroju rolnego.

! W Konstytucji RP bezpośrednio **o ustroju rolnym mówi art. 23.** Stanowi on, że **podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne**². Nie ma odpowiedników takiej regulacji w starych, tradycyjnych konstytucjach europejskich. Przyjmują one, że wystarczające są gwarancje wynikające z konstytucyjnych zasad pozaszanowania prawa własności i prawa dziedziczenia oraz zasad wolności gospodarczej i wolności zrzeszania się³. Dopiero po drugiej wojnie światowej w nielicznych konstytucjach europejskich pojawiły się rozwiązania, które gwarantują wsparcie państwa dla gospodarstw rolnych i dla realizacji tego celu dopuszczają określone ograniczenia 62

¹ K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

² A. Oleszko, *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego. Uwagi do Konstytucji z 2.04.1997 r.*, „Rejent” 1997/5.

³ W Konstytucji RP z 1997 r. powyższe zasady wynikają, jak wiadomo, z art. 21 i 64, art. 22, art. 12 i 59.

wolności gospodarczej (por. przykładowo konstytucje: Włoch z 1947 r., Grecji z 1975 r., Portugalii z 1975 r., Szwajcarii z 1999 r.)⁴.

Artykuł 23 zdanie 1 Konstytucji RP stanowi – jak już o tym była mowa – że **podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne**. Jest to gospodarstwo, w którym mamy ścisły związek produkcji rolnej ze wspólnotą domową. Pracują w nim członkowie rodziny, co oczywiście nie wyklucza zatrudniania pracowników najemnych. Obok „rodziny” praw majątkowych, z własnością na czele, mogą tu występować także inne prawa majątkowe. Artykuł 23 zdanie 1 Konstytucji RP przesądza tylko o tym, że ustawodawca zwykły powinien tworzyć takie rozwiązania prawnorolne, które zapewnią gospodarstwom rodzinnym odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju. Jest to więc tylko konstytucyjna zasada programowa.

Gospodarstwo rodzinne powinno być gospodarstwem rozwojowym. Dla prowadzącej go osoby praca w rolnictwie powinna stanowić główne źródło utrzymania. Musi ona mieć odpowiednie kwalifikacje rolnicze, umieć racjonalnie prowadzić określoną produkcję rolną i posiadać odpowiednio korygowany plan rozwoju swego gospodarstwa w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, o której mówi art. 20 Konstytucji RP.

- 63 Zgodnie z art. 23 zdanie 2 Konstytucji RP wszystkie działania ustawodawcze wspierające gospodarstwo rodzinne są możliwe tylko w takich formach, które nie naruszają prawa własności i prawa dziedziczenia (art. 21 Konstytucji RP) oraz zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Przy tworzeniu konkretnych regulacji prawnych należy też mieć na uwadze inne wartości, zasady i reguły konstytucyjne⁵. Artykuł 23 Konstytucji RP dopuszcza zatem istnienie innych niż rodzinne typów gospodarstw rolnych, a więc zarówno gospodarstw farmerskich, jak i wielkoobszarowych (o różnej, nie tylko „rodzinnej” strukturze majątkowej)⁶.

Gospodarstwo rodzinne, obok kapitału, pracy i organizacji, bazuje na ziemi jako źródle produkcji (istnieją jednak – jak wiadomo – rolnicze pozagruntowe metody produkcyjne). Sposób wykorzystywania ziemi określa konstytucyjna zasada ochrony środowiska połączona z zasadą zrównoważonego rozwoju (por. art. 5 *in fine* oraz art. 74 i 86 Konstytucji RP).

⁴ W niektórych krajach, określanych jako „postkomunistyczne”, obowiązują specjalne unormowania stanowiące, że ziemia może być własnością prywatną, pełni szczególną funkcję socjalną oraz podlega szczególnej ochronie państwa – por. odpowiednie postanowienia konstytucji Rosji z 1993 r., Ukrainy z 1996 r., Bułgarii z 1991 r. – zob. L. Garlicki, *Art. 23 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

⁵ A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu TK z dnia 31.01.2001 r.*, „Rejent” 2000/11.

⁶ O pojęciu gospodarstwa rolnego z obszernej literatury przedmiotu por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992 i cytowana tam literatura.

! Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązujący u nas porządek prawny jest porządkiem wieloskładnikowym, gdyż obejmuje – obok ustawodawstwa krajowego i wiążących nas norm prawa międzynarodowego – także szeroko zakrojone prawodawstwo unijne. Jako członek Unii współkształtujemy na poziomie odpowiednich struktur europejskich, przez naszych przedstawicieli, prawo unijne, stąd nie jest ono w stosunku do nas prawem w pełni zewnętrznym. Jest to układ nie tylko złożony, lecz także bardzo dynamiczny. Relacje między prawodawstwem unijnym a ustawodawstwem krajowym podlegają stałej ewolucji wraz ze zmianami w prawie Unii Europejskiej⁷. Mamy więc w Polsce normy pochodzące z różnych centrów prawodawczych, które powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania.

64

Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma jednak swoje granice. W żadnej sytuacji **nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem polskich norm konstytucyjnych**. Wynika to ze wskazanego już art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, który jednoznacznie przyznaje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

65

Kiedy wystąpi niebudząca wątpliwości sprzeczność między prawem unijnym a naszą Konstytucją, polski ustawodawca będzie musiał albo doprowadzić do odpowiedniej zmiany Konstytucji, albo nasi przedstawiciele w organach Unii Europejskiej będą starali się doprowadzić do odpowiednich zmian w regulacjach unijnych, albo – jako ostateczność – zostanie podjęta we właściwym trybie decyzja o wszczęciu procedury o wystąpieniu Polski z Unii.


Ryzyko takich kolizji jest tylko ograniczone do spraw związanych z przekazanymi Unii Europejskiej kompetencjami „w niektórych sprawach” (por. art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Z kolei jednym z celów Unii wskazanych w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej jest zaspokojenie pragnienia, aby „pogłębić solidarność między narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”. Właśnie idea potwierdzenia własnej tożsamości narodowej w solidarności z innymi narodami, a nie przeciwko nim, stanowi zasadniczą podstawę aksjologiczną Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony nadającego obecnie obowiązujące brzmienie Traktatowi o Unii Europejskiej.

W konsekwencji normy Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności z normami prawa międzynarodowego. Normom międzynarodowym, a więc i normom prawa europejskiego, przysługuje pierwszeństwo przed ustawami krajowymi, jeżeli tych ustaw nie da się pogodzić z normami międzynarodowymi (por. art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP). Zastosowanie wiążącej

66

⁷ Por. *Prawo unijne. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002; A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Kraków 2004.

Rzeczpospolitą Polską normy międzynarodowej ani nie znosi, ani nie przełamuje, ani wreszcie nie unieważnia żadnej normy konstytucyjnej⁸.

- 67  W tak zakreślonych ramach konstytucyjnych **obowiązują Polskę** – członka Unii Europejskiej – **normy prawa unijnego wynikające zarówno z prawa pierwotnego** (traktaty i zrównane z nimi rangą prawną inne akty ustanowione przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), **jak i z prawa wtórnego** (stanowionego przez organy Unii Europejskiej: Parlament Europejski, Radę, Komisję oraz Europejski Bank Centralny), umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz zasad prawnych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (jak np. zasada efektywności w implementacji prawa unijnego czy zasada równoważności dla zapewnienia prawu Unii Europejskiej takiej samej co najmniej skuteczności proceduralnej i materialnej, jaką ma prawo krajowe).
- 68 Prawo pierwotne wywołuje w państwach członkowskich **skutek bezpośredni** (por. też art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). Prawo wtórne przybiera zaś różne formy – rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, które są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej. Prawo wtórne wywiera albo bezpośrednie skutki prawne bez konieczności jego implementacji (tak większość rozporządzeń), albo nakłada na państwo członkowskie obowiązek różnego typu jego transpozycji do krajowego porządku prawnego (rozporządzenia nakazujące dopiero swoją implementację lub dostosowanie do nich porządku prawnego, dyrektywy czy decyzje, które nie mają charakteru czysto indywidualnego, a nakazują wydanie aktów prawa krajowego o charakterze wykonawczym). Szczegółowe omówienie złożonych i wysoce zniuansowanych form prawa wtórnego należy do przedmiotu, jakim jest na studiach prawniczych prawo unijne.
- 69 Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej wiąże m.in. **Wspólna Polityka Rolna** (i rybołówstwa) oparta na określonych celach i zasadach. Służy jej unijne prawo rolne, któremu jest poświęcony osobny rozdział tego podręcznika⁹.
- 70 Krajowe źródła prawa rolnego (obok Konstytucji – kodeksy, a wśród nich zwłaszcza: Kodeks cywilny, odpowiednie ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, akty prawa wewnętrznego i akty tzw. prawa korporacyjnego, *lex contractus*, czyli warunki umów, wzorce umowne i regulaminy w sprawach związanych z produkcją albo sprzedażą artykułów rolnych) są omawiane w poszczególnych częściach niniejszego podręcznika.

⁸ Por. obszerne wywody na ten temat w uzasadnieniu wyroku TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108, i cytowane tam orzecznictwo i literatura (sędzia sprawozdawca B. Zdziennicki).

⁹ Por. też P. Czechowski, *Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa UE*, Warszawa 2001.

Rozdział III

KONSTITUCYJNE PODSTAWY POLSKIEGO USTROJU ROLNEGO

Jak wskazano w rozdziale II, zasady konstytucyjne odnoszące się bezpośrednio do gospodarki rolnej występują w polskich i zagranicznych ustawach zasadniczych incydentalnie. W polskim prawie konstytucyjnym można jednak zauważyć tradycję tzw. zapisu rolnego. Tego rodzaju postanowienia były obecne w Konstytucji marcowej z 1921 r.¹ (utrzymane w mocy przez Konstytucję kwietniową z 1935 r.²) oraz Konstytucji PRL z 1952 r.³ (w szczególności jej nowela z 1983 r.⁴ wprowadziła pojęcie „indywidualne rodzinne gospodarstwo rolne”). W latach 90. ubiegłego stulecia, do czasu wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, ustrojodawca nie dostrzegał potrzeby wprowadzania regulacji w tym przedmiocie. Natomiast „zapis rolny” zawarty w Konstytucji z 1997 r., ustalony jako efekt kompromisu politycznego, budzi wątpliwości doktrynalne co do jego znaczenia i charakteru prawnego⁶. 71

§ Artykuł 23 Konstytucji RP kreuje następującą zasadę: „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i 22” (artykuły te gwarantują ochronę własności i prawa dziedziczenia, określają warunki wyłączenia i ograniczenia wolności działalności gospodarczej). Usytuowanie tej zasady w rozdziale I ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Rzeczpospolita”, w ramach przepisów charakteryzujących ustrój gospodarczy oparty na społecznej gospodarce rynkowej, powinno nadawać jej doniosły charakter. Bliższa analiza jej istoty, prowadzona w kontekście struktury przepisu i jego relacji z innymi normami w kontekście systematyki aktu prawnego, pozwala jednak wnioskować, że mamy do czynienia z tzw. kategorią 72

¹ Ustawa z 1.03.1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267), zob. art. 99.

² Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227), zob. art. 81 ust. 2.

³ Ustawa z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).


⁴ Ustawa z 20.07.1983 r. (Dz.U. Nr 39, poz. 175), zob. art. 15 ust. 3.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ Szerzej na temat zapisu rolnego w polskiej Konstytucji zob. P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 48–59.

zasady ustrojowej „drugiego szczebla”, dopełniającą i konkretyzującą zasady bardziej ogólne, głównie zasadę społecznej gospodarki rynkowej⁷.

- 73 Przepis art. 23 nie formułuje żadnych praw podmiotowych i nie można traktować go w kategoriach wyznaczających konstytucyjny status jednostki⁸. Czytany jest raczej jako zobowiązanie ustawodawcy do zaniechania podejmowania środków, które podważyłyby deklarowane miejsce gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym, np. przez promowanie nadmiernej koncentracji własności rolnej i dominacji gospodarstw opartych na pracy najemnej. Sporne jest przy tym, czy dyrektywa ta ustanawia na państwie także obowiązek aktywnej realizacji tej zasady, tj. podejmowania środków zapobiegających odchodzeniu – za sprawą zjawisk i mechanizmów rynkowych – od modelu gospodarstwa rodzinnego⁹. Wydaje się, że omawiana zasada powinna być jednak realizowana zarówno w swej statycznej, jak i dynamicznej koncepcji. Trudno wyobrazić sobie programowanie i prowadzenie przez państwo polityki rolnej – wpływającej przecież bezpośrednio na kondycję społeczną i ekonomiczną gospodarstw rolnych – wyłącznie przy zachowaniu biernej postawy. Niezbędne przy tym jest poczynienie zastrzeżenia, że owa aktywna postawa państwa w kreowaniu pożądanego ustroju rolnego powinna uwzględniać wyrażoną w preambule Konstytucji RP oraz obowiązującą w prawie Unii Europejskiej zasadę pomocniczości. Z omawianego artykułu ustawy zasadniczej wywodzić też można obowiązek państwa stanowiącego prawa, które będzie wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej, jak również wprowadzania uregulowań prawnych chroniących interesy właścicieli takich gospodarstw¹⁰. Jednocześnie we współczesnym piśmiennictwie wyraża się również pogląd, że ochrona ustroju rolnego o określonej strukturze w postaci gospodarstw rodzinnych i odniesienie jej do norm ochronnych z zakresu własności pozwalają twierdzić, iż charakter strukturalny wsi polskiej określono konstytucyjnie, zakładając, że prowadzenie produkcji rolnej ma należeć do rodziny w gospodarstwie o stabilnym tytule prawnym do ziemi¹¹.

- 74  Artykuł 23 Konstytucji RP zawiera w swej treści dwa kluczowe pojęcia: „ustrój rolny” i „gospodarstwo rodzinne”, których analiza może się przyczynić do głębszego zrozumienia istoty omawianej zasady. „Ustrojem rolnym (...) jest układ form gospodarczych i prawnych korzystania z ziemi i ogół stosunków społecznych współzależnych z tym układem” – definiował to pojęcie w połowie ubiegłego stulecia Franciszek

⁷ Por. L. Garlicki [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, komentarz do art. 23, s. 3.


⁸ Zob. L. Garlicki, *Normatywna wartość ustawy zasadniczej* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 18; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009/VIII, s. 14.


⁹ Por. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 72–73; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 78.

¹⁰ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 34.

¹¹ M. Korzycka, *Ustrój rolny państwa polskiego* [w:] *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka, Warszawa 2019, s. 40.

Longchamps¹². Współcześnie Andrzej Stelmachowski ustrojem rolnym określił układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego¹³. Z powyższego wynika, iż polski konstytucyjny „zapis rolny” odnosi się jedynie w bardzo ograniczonym zakresie do problematyki ujętej w definicji ustroju rolnego. Oprócz widocznego ustosunkowania się ustrojodawcy do pożądanej struktury własnościowej, i w pewnym sensie także obszarowej, nie odnotowujemy żadnych wypowiedzi odnoszących się do kwestii miejsca i roli rolnictwa w gospodarce narodowej, instrumentów jego ochrony i wsparcia oraz stosunku państwa do sytuacji na rynkach rolnych. Nie mamy więc do czynienia z określeniem przez ustrojodawcę pożądanego modelu polskiego rolnictwa, lecz jedynie z deklaracją prawno-polityczną, osłabioną dodatkowo skutkami zastrzeżeń poczynionych w zdaniu drugim art. 23 Konstytucji RP.

 Warto dodać, że zastrzeżenia te wychodzą niejako na pierwszy plan w procesie wykładni zdania pierwszego przedmiotowo istotnego artykułu ustawy zasadniczej, co potwierdził chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2010 r., K 8/08¹⁴, w którym sąd konstytucyjny przyznał wyraźne pierwszeństwo ochronie prawa własności wobec jednej z form kształtowania ustroju rolnego, polegającej na stosowaniu przez Skarb Państwa ustawowego prawa odkupu. 75

 W doktrynie stawia się zatem, całkiem słusznie, pytanie, czy w ten sposób sformułowany przepis, o tak fragmentarycznym zakresie normowania, może być w ogóle traktowany jako norma ustrojowa. Aleksander Lichorowicz wyspecyfikował cztery obszary regulacji, które – jego zdaniem – powinny być przedmiotem definiowania przez „zapis rolny” w ustawie zasadniczej. Zaliczył do nich: określenie miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, wskazanie zakresu dóbr wchodzących w skład sektora rolnego objętych ochroną konstytucyjną, określenie celów przemian ustrojowych, których urzeczywistnieniu służyć ma polityka rolna państwa, oraz wskazanie form pomocy państwowej i środków prawnych, za pomocą których mają być realizowane przyjęte założenia ustrojowe¹⁵. Nietrudno zauważyć, że treść art. 23 Konstytucji RP nie zawiera większości z wymienionych elementów tworzących normę ustrojową. Rozmija się również w znacznej mierze z zakresem przywołanej definicji terminu „ustrój rolny”. Jest raczej swoistą deklaracją polityczną, przejawiającą zainteresowanie ustrojodawcy określoną formą organizacji procesu produkcji (limitowane obszarowo gospodarstwa, zasilane pracą wykwalifikowanych lub doświadczonych rolników i członków ich rodzin) w odróżnieniu od powstających, korzystając z wolności działalności gospodarczej, 76

¹² F. Longchamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949, s. 9.

¹³ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego* [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

¹⁴ OTK-A 2010/3, poz. 23.

¹⁵ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000/I, s. 33.

dużych gospodarstw farmerskich, zasilanych pracownikami najemnymi, ukierunkowanych na intensywną produkcję na skalę przemysłową. Wydaje się jednak, że nawet tak ograniczona w swej treści normatywniej wypowiedź ustrojodawcy może aspirować do miana zasady ustrojowej, jeżeli rzeczywiście, jako *law in action*, oddziałuje na stosunki społeczne i gospodarcze w sferze rolnictwa i rozwoju wsi¹⁶.

- 77 Polski prawodawca w ramach realizacji zasady wywodzonej z art. 23 zdanie 1 Konstytucji RP uchwalił w 2003 r. ustawę, której nadano wymowny tytuł: o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁷. Owo kształtowanie, zgodnie z intencjami ustawodawcy wyrażonymi w art. 1 ustawy, ma odbywać się przez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gospodarstw rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie i stosowanie instrumentów wsparcia rolnictwa oraz aktywną politykę rolną państwa.
- 78 Należy ocenić, że ustawa ta podejmuje problematykę kształtowania ustroju rolnego w Polsce w sposób wybiórczy i niekompleksowy, przy czym warto odnotować, że podjęto się w niej (art. 5 ust. 1 u.k.u.r.) sformułowania definicji legalnej terminu „gospodarstwo rodzinne”. Wynika z niej, że gospodarstwa rodzinne, w rozumieniu ustawowym, to podgrupa w zbiorze gospodarstw rolnych zdefiniowanych w przepisach Kodeksu cywilnego, do której elementów odnosi się limit powierzchni (od 1 do 300 ha użytków rolnych) oraz pewne podmiotowe ograniczenia dotyczące osób fizycznych, które mogą zarządzać gospodarstwem rodzinnym i w nim pracować (kryterium kwalifikacji i miejsca zamieszkania). Regulacja ta wygląda skromnie na tle modelowych rozwiązań przyjętych w państwach zachodnich¹⁸. Wydaje się zatem, że ustawodawca, uchwalając ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, postawił sobie przede wszystkim za cel reglamentację obrotu gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałanie nadmiernej ich koncentracji, a nie kompleksowe urzeczywistnienie wizji istotnej części ustroju gospodarczego państwa.

Można też stwierdzić, że ustanowiona przez ustawodawcę definicja gospodarstwa rodzinnego, stworzona na użytek ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, czyni z niego twór administracyjnoprawny, jak również – zastrzegając w art. 6 ustawy na rzecz prowadzącego je rolnika indywidualnego prawo podejmowania wszelkich decyzji dotyczących prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie – wyraźnie abstrahuje od kryterium rodzinności, podkreśla zaś jego „singielski” charakter.

¹⁶ T. Kurowska wskazuje na pogląd, że art. 23 Konstytucji RP jest normą programową, określającą tzw. normy optymalizacyjne, a zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa jest zredukowany do minimum. Zob. T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa...*, s. 16.

¹⁷ Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 64, poz. 592, ostatekni tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 461 ze zm.).

¹⁸ Por. K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Warszawa 2019, s. 173–183.

Warto zauważyć, że również praktyka stanowienia regulacji rolnych w okresie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie nawiązuje do kierunków wytyczonych w art. 23 Konstytucji RP. Tytułem przykładu można wskazać na postanowienia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz wdrażające je rozporządzenia wykonawcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w których szerszy asortyment pomocy publicznej (np. w zakresie wsparcia udzielanego młodym rolnikom) oferuje się rolnikom pozostającym w konkubinacie, ograniczając go wyraźnie w odniesieniu do rolników małżonków¹⁹. Podobne rozwiązania zostały również przewidziane w zatwierdzonym w 2022 r. Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027²⁰.

79

W piśmiennictwie wskazuje się na możliwość skutecznego kwestionowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym takich rozwiązań prawnych, które w sposób oczywisty i jednoznaczny gorzej traktują gospodarstwa prowadzone w ramach rodzin²¹. Zauważa się również, że nastąpił rozdźwięk między stanem projektowanym w Konstytucji RP a rzeczywistością społeczno-gospodarczą²². Z tych względów nadal jedynie w sferze postulatów pozostaje oczekiwane od ustawodawcy w doktrynie prawa rolnego podejście, które – realizując art. 23 Konstytucji RP – umacniałoby gospodarstwa rodzinne, traktując je nie tylko jako jednostki obszarowe czy produkcyjne, lecz także jako lokalne ogniska kultywowania tradycji, rozwoju kultury, umacniania więzi rodzinnych i urozmaicenia krajobrazu społecznego, stanowiące spójną całość ze środowiskiem wiejskim²³.

¹⁹ Zob. P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018, s. 84–88, 90.

²⁰ Zob. np. pkt 5.3.4.1 Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

²¹ Zob. M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne* [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 55–56.

²² B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3, s. 31.

²³ Por. K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2001/II, s. 164.

PRAWNE INSTRUMENTY POLITYKI ROLNEJ

§ 1. Ingerencja państwa w stosunki agrarne

DK Ingerencja państwa w stosunki agrarne w nowożytnych państwach rozpoczęła się pod wpływem rewolucji przemysłowej, która wymagała powiększenia zasobu pracowników najemnych dla potrzeb rozwijającej się dynamicznie gospodarki kapitalistycznej. Proces ten, rozpoczęty w XIX w., wytworzył potrzebę zmiany zastałych feudalnych stosunków na wsi. W Polsce zaowocował on uwłaszczeniem chłopów w trzech zaborach w latach 1807–1864. We Francji pokłosiem rewolucji francuskiej z 1789 r. była likwidacja wielkiej własności feudalnej, a powstające na jej bazie gospodarstwa rolne miały zapobiegać koncentracji ziemi. Wyrazem tego był np. system spadkobrania przyjęty w Kodeksie Napoleona, który nie dopuszczał koncentracji ziemi w ramach działów w naturze. Z kolei tzw. pruska droga do kapitalizmu charakteryzowała się utrzymywaniem dużych gospodarstw rolnych, przy założeniu wystąpienia licznej grupy ludności wiejskiej stanowiącej rezerwuuar siły roboczej dla dużych gospodarstw rolnych oraz rodzącego się przemysłu w ośrodkach miejskich¹. Również reformy rolne w okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce charakteryzowały się oddziaływaniem państwa w stosunki agrarne. Wyrazem tego procesu były reformy rolne wprowadzane w 1920 i 1925 r. Nakładały one na właścicieli obowiązek dobrowolnej parcelacji gruntów rolnych. Proces ten jednak przebiegał powolnie i nie osiągnął zakładanych celów².

Zmiana ustroju w Polsce po 1944 r., wprowadzająca ustrój socjalistyczny, zwiększyła ingerencję państwową w stosunki agrarne. Przejawiło się to szczególnie w zastosowaniu metody nakazowo-zakazowej w zakresie regulacji dotyczących gospodarowania ziemią. Przykładowo tego typu regulacji dostarczył dekret PKWN z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.). Pozbawienie własności byłych właścicieli nieruchomości rolnych, tzw. obszarników, nastąpiło w drodze in-

¹ Por. A. Stelmachowski [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1977, s. 20–32.

² Por. A. Stelmachowski [w:] *Polskie prawo rolne...*, s. 30. Do 1938 r. rozparcelowano 2 536 600 ha gruntów rolnych.

gerencji administracyjnej w podstawowe sfery treści prawa własności, tj. posiadania, korzystania i rozporządzania.

Zbliżony typ ingerencji prawnoadministracyjnej odnajdujemy również w dekreście z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. Nr 49, poz. 279 ze zm.). Dekret przyznawał osobom, które otrzymały akt nadania gospodarstwa (lub działki), prawo do objęcia go w posiadanie oraz korzystania i pobierania z niego bezpłatnych pożytków. Należy nadmienić, że ingerencja w sferę praw posiadacza gospodarstwa (przed oszacowaniem gospodarstwa, ustaleniem ceny nabycia oraz wydaniem orzeczenia o wykonaniu aktu nadania) była bardzo restrykcyjna i dotyczyła również sfery korzystania. Jeżeli posiadacz obniżał wartość i zdolność produkcyjną gospodarstwa (działki), z której korzystał, podlegał sankcji karnej – karze więzienia do lat 2.

- 82 **W pierwszym powojennym akcie normatywnym dotyczącym zagospodarowania gruntów rolnych**, którym był dekret z 30.03.1945 r. o przymusowym zagospodarowaniu użytków rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 59), wprowadzono powszechnie obowiązującą zasadę przymusowego zagospodarowania wszystkich gruntów ornych zdalnych pod uprawę.

Istota regulacji prawnej polegała na tym, że grunty nieuprawiane w przewidzianym okresie były przejmowane w drodze przymusowej do uprawy w ramach gromady, będącej ówczesnym odpowiednikiem obecnej wsi sołeckiej. Represyjny charakter tej regulacji prawnej wyrażał się również w tym, że uchylanie się od obowiązków przewidzianych w dekrecie zostało zagrożone sankcją karną w postaci kary więzienia lub aresztu do lat 3. Jednocześnie na posiadaczy nieuprawianych gruntów nakładano w drodze administracyjnej obowiązek opłacania podatku gruntowego w podwójnej wysokości. Reglamentacji prawnej poddano również narzędzia pracy niezbędne do prowadzenia działalności w gospodarstwie rolnym. Zgodnie z dekretem z 12.09.1947 r. o pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie (Dz.U. Nr 59, poz. 320 ze zm.) posiadacze gospodarstw dysponujący siłą pociągową oraz odpowiednimi narzędziami zobowiązani byli do udzielania pomocy sąsiedzkiej pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Ze swoistym apogeum narastającego procesu kolektywizacji mamy do czynienia na tle regulacji przewidzianej przez dekret z 9.02.1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych (Dz.U. Nr 11, poz. 40). Dekret ten, uchylając dekret z 1945 r. o przymusowym zagospodarowaniu użytków rolnych, zaostriżył system sankcji karnych. Została w nim wprowadzona możliwość wystąpienia z wnioskiem o przejęcie gospodarstwa na własność państwa w całości lub części lub o przydzielenie w zamian gospodarstwa mniejszego. Stało się to powodem wielu nadużyć w związku z prowadzoną akcją kolektywizacyjną na wsi.

Nie można w tym miejscu pominąć problematyki związanej z wprowadzeniem dostaw obowiązkowych produktów rolnych w latach 1952–1953. Nie można nie zauważyć wpływu obowiązkowych dostaw rolnych na strukturę użytkowania gruntów rolnych. Z perspektywy czasu widać wyraźnie, że zahamowały one proces specjalizacji produkcji rolnej. 83

Wejście w życie postanowień dekretu z 16.08.1949 r. o wymianie gruntów (Dz.U. z 1962 r. Nr 46, poz. 226 ze zm.) miało za zadanie stworzenie podstaw prawnych do szerokiej akcji – wydzielania masywów uprawnych dla spółdzielni produkcyjnych, z równoczesnym scalaniem sąsiednich gruntów chłopskich gospodarujących indywidualnie. Przeprowadzona wymiana gruntów miała uwzględniać przede wszystkim potrzeby gospodarstw uspołecznionych. Obejmowała ona swoim oddziaływaniem gospodarstwa indywidualne, których grunty musiały być wymienione stosownie do potrzeb tworzonych lub istniejących jednostek gospodarki uspołecznionej. Wymiana gruntów stanowiła również instrument przyspieszania akcji kolektywizacyjnej. Interes indywidualny poszczególnych rolników właścicieli lub posiadaczy indywidualnych gospodarstw rolnych był podporządkowany interesowi zbiorowemu. 84

Odwrot od restryktywnego charakteru regulacji prawnych lat 40. oraz połowy lat 50. zapoczątkowało przesilenie polityczno-społeczne po roku 1956. Zmiany miały charakter ewolucyjny. Formy administracyjnej ingerencji nieco osłabły, choć część instytucji prawnych wprowadzona w omawianym okresie przetrwała w zmodyfikowanej formie nawet do początku lat 80. Przykładem może być w tym zakresie instytucja wymiany gruntów. 85

Zwrot w polityce rolnej po roku 1956 bynajmniej nie zatrzymał negatywnych procesów podupadania gospodarstw rolnych spowodowanych polityką minionego okresu. Przyspieszona industrializacja kraju oraz procesy urbanizacyjne spowodowały gwałtowne opuszczanie gospodarstw rolnych.

Próbę uporządkowania i kompleksowego uregulowania problematyki reformy rolnej i osadnictwa odnajdujemy w dekreście z 18.04.1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz.U. z 1959 r. Nr 14, poz. 78 ze zm.).

Jednak dopiero rok 1958 przyjmuje się za datę ostatecznego uregulowania prawnego problematyki reformy rolnej i osadnictwa. Data ta związana jest z wydaniem ustawy z 12.03.1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 17, poz. 71; tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 58, poz. 348 ze zm.). Postanowienia tej ustawy określiły, że zbywanie nieruchomości państwowych będzie odtąd następować w trybie cywilnoprawnym, a nie w postaci nadań administracyjnych.