

ROMAN BUDZINOWSKI (Poznań)

Geneza prawa rolnego jako dziedziny legislacji

I. Rozważania dotyczące prawa rolnego nie mogą pomijać genezy tej dziedziny legislacji. Uzasadnieniem dla tego stwierdzenia jest nie tylko ogólny pogląd o znaczeniu refleksji historycznej w badaniach prawa rolnego¹. Sięgnięcie do „narodzin” otwiera bowiem szersze teoretyczne perspektywy w prezentowaniu kształtowania się ustawodawstwa dotyczącego rolnictwa oraz związanych z tym procesem koncepcji doktrynalnych co do wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa. Pozwala sformułować pewne prawidłowości, cechy swoiste ewolucji ustawodawstwa rolnego, ukazać wpływ różnych czynników i sam mechanizm zmian. Na tym tle łatwiejsze będzie określenie współczesnych tendencji rozwoju prawa rolnego i kierunków jego kształtowania w przyszłości.

W odniesieniu do polskiej legislacji omawiana tu kwestia, poza jednym opracowaniem², nie była podejmowana w literaturze. Wysiłek badawczy skupiał się raczej na pokazywaniu genezy poszczególnych instytucji prawnych czy charakterystyce rozwiązań w kolejnych etapach rozwoju prawa rolnego³. Brakuje natomiast uogólniających rozważań teoretycznych. Znacznie bogatsza w omawianej tu kwestii jest doktryna prawnorolna w państwach zachodnioeuropejskich, zwłaszcza we Włoszech, Francji, Hiszpanii i w Niemczech. Prezentuje ona nie tylko szczegółowy opis procesu narodzin specjalnej legislacji dotyczącej rolnictwa, ale zawiera również interesujące wywody teoretyczne. W każdym zaś razie problematyka genezy prawa rolnego jest na tyle

¹ Zob. np. J.L. de Los Mozos, *Origen e historia del derecho agrario en España como legislación y como ciencia*, w: *Nascita e sviluppo del diritto agrario come legislazione e come scienza. Dal regime fondiario al diritto della produzione agricola*, Pisa 1992, s. 68. O braku odpowiednich opracowań na temat historii prawa rolnego pisze E. Capizzano, *Agricoltura. Diritto agrario. Società*, Padova 1991, s. 2. Zob. też L. Costato, *Per una storia del diritto agrario*, Rivista di Diritto Agrario 2003, nr 1, s. 76.

² Zob. A. Lichorowicz, *Les origines et l'histoire du droit rural polonais*, w: *Nascita*, s. 259 i n.

³ Tak np. A. Stelmachowski, *Kształtowanie się rolnictwa i prawa rolnego w Polsce (rys historyczny)*, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 22 i n.

szeroka, że jej w miarę pełne przedstawienie wymagałoby opracowania monograficznego, uzasadnionego zresztą ze względów poznawczych oraz z uwagi na jej doniosłość dla rozwoju teorii tej dyscypliny.

Celem niniejszego opracowania jest jedynie scharakteryzowanie podstawowych kwestii związanych z genezą omawianej tu dziedziny legislacji. Taka prezentacja wymaga odniesienia rozważań do określonej epoki historycznej, stanu rolnictwa i całej gospodarki, a także do podstawowych regulacji z zakresu tzw. „prawa powszechnego” (tj. prawa cywilnego, administracyjnego i handlowego). Uwzględnienie doświadczeń kilku państw europejskich ułatwi sformułowanie cech wspólnych dla narodzin prawa rolnego jako dziedziny legislacji, choć takie uogólnienie – jak już zaznaczono w literaturze – sprawia pewne trudności⁴. Już na wstępie należy wyraźnie zaznaczyć, że historia regulacji dotyczących rolnictwa nie jest równoznaczna z genezą prawa rolnego we współczesnym rozumieniu jako dziedziny ustawodawstwa; prawo to bowiem pojawiło się na pewnym etapie rozwoju społeczeństwa, gospodarki i prawa⁵.

II. Regulacja dotycząca różnych aspektów rolnictwa występowała w bardzo odległych czasach, bo już w antycznych porządkach prawnych. Takie przepisy zawierał, dla przykładu, kodeks Hammurabiego (dotyczyły np. odpowiedzialności weterynarza, stosunku między właścicielami i dzierżawcami, użytkowania gruntów). Przepisy „rolne” występowały także w innych antycznych cywilizacjach⁶. Nie było ich pozbawione również prawo rzymskie. Przykładem niech będzie przewidziana przez nie możliwość piętnowania notą cenzorską właścicieli, którzy zaniedbywali uprawę gruntu⁷. Ukształtowała się wprawdzie w tym prawie własność prywatna gruntu, zostały określone jego cechy, a także wyodrębnione pewne typy umów rolnych, uregulowania prawne dotyczące gruntów wchodziły w zakres *ius civile*⁸, ale regulacje „rolne” nie weszły w skład *Corpus Iuris Justinianae*, którego treść zawierała normy prawa cywilnego, z pominięciem specjalnych i wyjątkowych unormowań dotyczących rolnictwa⁹. Wyjaśnia to, dlaczego średniowieczne i późniejsze prawo cywilne było „niemal odwrócone plecami do uregulowań rolnych”¹⁰.

⁴ Tak L. Lorvellec i A. Massart w podsumowaniu konferencji dotyczącej m.in. genezy prawa rolnego jako dziedziny legislacji, *Rapport de synthèse*, w: *Nascita...*, s. 495.

⁵ W tym sensie nie jest ono „kategorią historyczną”. Tak A. Sánchez Hernandez, *El derecho agrario en España: perspectiva histórica y prospectiva*, *Derecho Agrario y Alimentario* 2000, nr 37, s. 19.

⁶ Zob. bliżej D.L. Uchtmann, *Il diritto agrario negli Stati Uniti d'America: passato, presente e futuro*, *Rivista di Diritto Agrario* 1984, z. 3, s. 334-335.

⁷ Przykład M. Korzyckiej, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 10.

⁸ Zob. bliżej A. Palermo, *Profili storici del diritto agrario. Diritto romano*, *Rivista di Diritto Agrario* 1966, z. 1. Liczne regulacje prawa rzymskiego dotyczące rolnictwa omawia R.J. Buck, *Agriculture and agricultural practice in roman law*, Wiesbaden 1983.

⁹ Tak A. Sánchez Hernandez, *El derecho agrario*, s. 19.

¹⁰ *Ibidem*, s. 19.

Sformułowane uwagi, z konieczności bardzo zwarte, odnoszą się wprawdzie do różnych epok, ale charakteryzują regulację spraw rolnych w społeczeństwach rolniczych, gdy rozwój rolnictwa (przede wszystkim w formie gospodarki naturalnej) przesądzał o rozwoju państwa, a władanie ziemią zapewniało byt i było oznaką zamożności. Pozycja społeczna rolnictwa uległa istotnej zmianie wraz z pojawieniem się społeczeństwa mieszczańskiego, ale i to społeczeństwo nie uznawało, obok prawa powszechnego, specjalnych regulacji dotyczących omawianego tu działu gospodarki¹¹. Po rewolucji francuskiej prawo cywilne nadal pozostawało, przynajmniej częściowo, „odwrócone plecami” do rolnictwa¹². Zmiana nastąpiła dopiero wraz z rozwojem przemysłu, gdy działalność rolnicza – z uwagi na swe cechy – zaczęła wyraźnie różnić się od przemysłu oraz handlu i choćby z tego względu wymagała odrębnych reguł, uzasadniała wprowadzenie typowych instytucji rolnych¹³.

Na tym tle zrozumiałe jest twierdzenie, że prawo rolne nie narodziło się w społeczeństwie rolniczym, lecz dopiero wtedy, gdy społeczeństwo to przestało mieć wyłącznie taki charakter, co w Europie nastąpiło w końcu XIX i na początku XX wieku, oraz gdy stało się możliwe wprowadzenie do systemu prawnego specjalnych regulacji dotyczących rolnictwa¹⁴. Dlatego słusznie uważa się, że w rozważaniach o genezie prawa rolnego nie można pominąć wieku XIX, gdyż w tym czasie były dokonywane reformy własności, umów, pojawiły się nowe instytucje dotyczące rolnictwa (np. kredyt rolny)¹⁵.

Konkretyzację wyżej sformułowanych ogólnych uwag umożliwi charakterystyka interesującej tu kwestii w kilku państwach europejskich, w pierwszej kolejności w państwach romańskich, a następnie w Niemczech i – na tym tle – w Polsce. Taki tok rozważań odpowiada wyróżnionym już w literaturze dwóm zasadniczym modelom rozwoju prawa rolnego (modelowi romańskiemu i modelowi germańskiemu)¹⁶. Szczegółową prezentację wypada rozpocząć, ze względu na rolę Kodeksu Napoleona, od Francji.

Kodeks Napoleona z 1804 roku położył kres uregulowaniom i zwyczajom z okresu poprzedzającego Rewolucję, ale zwyczaje lokalne pozostały. Unormował on wiele kwestii z zakresu rolnictwa, a jednocześnie zmienił w sposób istotny system własności, uwolnił go od rozwiązań okresu feudalnego. Nic więc dziwnego, że kodeks ten stał się „kodeksem chłopów” i w gruncie rzeczy

¹¹ Tak K. Kroeschell, *Le droit rural dans la société industrielle*, Rivista di Diritto Agrario 1968, z. 1, s. 11-12.

¹² Á. Sanchez Hernandez, *El derecho agrario*, s. 19.

¹³ Ibidem, s. 20.

¹⁴ Zob. J. Hudault, *Genese et evolution du droit rural français comme legislation et comme science*, w: *Nascita*, s. 247-248 oraz L. Lorvellec i A. Massart, *Rapport de synthèse*, tamże, s. 496. O genezie i kształtowaniu się prawa rolnego we Francji zob. też L. Lorvellec, *Droit rural*, Paris 1988, s. 2 i n.

¹⁵ Tak J.L. De Los Mosos, *Origen e evolución*, s. 70.

¹⁶ O romańskim i germańskim modelu rozwoju prawa rolnego zob. A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: *Prawo rolne* (red. A. Stelmachowski), Warszawa 2006, s. 15.

„zajął miejsce kodeksu rolnego”¹⁷. Nie uwzględniał on jednak swoistości rolnictwa, uwagę kodyfikatorów przykuwała własność i to w ujęciu bardzo indywidualistycznym¹⁸. Prowadzenie działalności rolniczej stanowiło, w świetle kodeksu, formę wykonywania prawa własności; kodeks handlowy z 1807 roku tej działalności nie obejmował¹⁹. W praktyce regulacje „rolne” Kodeksu Napoleona były dostosowywane, adoptowane do warunków gospodarki rolnej w drodze orzecznictwa²⁰. Unormowania spraw rolnych pojawiały się także poza tym kodeksem, szczególnie od połowy XIX wieku i miały zwłaszcza charakter techniczny²¹. W 1881 roku zostało powołane Ministerstwo Rolnictwa.

Szczególne regulacje, oderwana od uregulowań kodeksowych w zakresie stosunków cywilnoprawnych, w rolnictwie rodziła się jednak bardzo długo. Dopiero w latach trzydziestych i czterdziestych XX wieku zostały wydane akty prawne, które zawierały uregulowania odmienne od ogólnych reguł Kodeksu Napoleona: ustawa z 17 czerwca 1938 roku wprowadziła sprzeczny z założeniami kodeksu model dziedziczenia gospodarstw rolnych, a ustawa z 17 października 1945 roku wyłączyła spod działania tego kodeksu instytucję dzierżawy rolniczej²². Do końca II wojny światowej Kodeks Napoleona pozostawał zasadniczym aktem regulującym sprawy rolnictwa. Od tego momentu prawo rolne zaczęło odrywać się od swych cywilistycznych korzeni, co utrwalił ostatecznie rozwój polityki interwencji w rolnictwie w latach sześćdziesiątych²³.

W sumie regulacja stosunków społecznych w rolnictwie francuskim przebiegała, z punktu widzenia genezy, od prawa cywilnego do prawa rolnego²⁴. Myśl tę bliżej konkretyzuje sformułowanie, według którego ewolucja następowała od prawa cywilnego do prawa szczególnego w zakresie stosunków cywilnoprawnych w rolnictwie, by następnie wrócić do prawa powszechnego, ale już w zakresie prawa administracyjnego (publicznego)²⁵.

¹⁷ Tak J. Hudault, *Genese et evolution*, s. 248; E. Protot, *La formation du droit rural depuis la Révolution française*, „Revue du Droit Rural” 1989, nr 178, s. 475.

¹⁸ Tak M. De Juglart, *Les metamorphoses du droit agraire français*, „Rivista di Diritto Agrario” 1962, z. 1, s. 50.

¹⁹ Zob. bliżej A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 15. Zdaniem N. Irti Kodeks Napoleona oparty był na „gospodarce użytkownika”, natomiast wprowadzony kilka lat później kodeks handlowy odzwierciedlał „gospodarkę produkcji” – *Dal diritto civile al diritto agrario. (Momenti di una storia giuridica francese)*, Milano 1962, s. 103 i n.

²⁰ Tak J. Hudault, *Genese et evolution*, s. 249; Zob. też A. Lichorowicz, *Ewolucja definicji gospodarstwa rolnego w ujęciu porównawczym*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 16.

²¹ Dlatego ten okres rozwoju prawa rolnego we Francji E. Protot nazwał okresem technicznym; idem, *La formation*, s. 473-474.

²² Zob. A. Lichorowicz, op.cit., s. 16-17.

²³ Por. E. Protot, *La formation*, s. 473-474. Jak pisze Autor, od wydania ustaw z zakresu ukierunkowania rolnictwa z lat 1960 i 1962 prawo rolne utraciło swe cywilistyczne korzenie.

²⁴ Zasadnicza teza pracy N. Irti, *Dal diritto civile al diritto agrario*.

²⁵ Por. P. Ourliac, *Histoire et evolution*, s. 285.

Z kolei, gdy idzie o Włochy, kodeks cywilny z 1865 roku w dużym stopniu oparty był na Kodeksie Napoleona. Wiele jego przepisów odnosiło się do rolnictwa, zawierał on bowiem rozbudowaną regulację dotyczącą własności i korzystania z ziemi. Prowadzenie działalności rolniczej, tak jak i we Francji pod rządem Kodeksu Napoleona, stanowiło wyraz wykonywania prawa własności i innych praw, było formą czerpania korzyści z dóbr o charakterze rolnym. Kodeks ten nie operował kategorią działalności gospodarczej. Podstawowa rola w regulacji rolnictwa przypadła instytucji własności oraz umowom²⁶. Z kolei drugi włoski kodeks z zakresu prawa prywatnego, tj. kodeks handlowy z 1882 roku, nie uznawał sprzedaży przez właściciela (użytkownika) produktów rolnych wytworzonych w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym za czynność handlową, nie obejmował więc rolnictwa²⁷.

Nic więc dziwnego, że na tym etapie rozwoju prawo rolne było identyfikowane z prawem cywilnym, stanowiło jego dział (nie było dziedziną autonomiczną)²⁸, a według niektórych – jeszcze nie istniało²⁹. Wprawdzie poza kodeksem cywilnym zostało nawet rozbudowane ustawodawstwo rolne, o charakterze z reguły technicznym, głównie z zakresu prawa publicznego, ale traktowane ono było jedynie jako legislacja rolna. Ustawodawca przejawiał raczej niechęć do interwencji w zakresie rolnictwa³⁰. Dopiero na początku ubiegłego wieku interwencja ta znacznie wzrosła, a w 1916 roku po raz pierwszy zostało utworzone odrębne Ministerstwo Rolnictwa.

W wyniku tej interwencji pojawiły się w większym stopniu specjalne regulacje rolnictwa poza ustawodawstwem „zwykłym” (tj. cywilnym). Wprowadzały one instytucje i zasady prawa publicznego w zakresie spraw tradycyjnie zarezerwowanych dla autonomii właściciela, a to w związku z przekonaniem, że istniejące kodeksy prawa prywatnego (kodeks cywilny i kodeks handlowy) nie wystarczą do nowoczesnego ujęcia rolnictwa³¹. Sama działalność rolnicza zaczęła być rozważana nie tylko z punktu widzenia właściciela, ale dzierżawcy, a regulacja prawna – na tym tle – pełniła funkcje ochronną, stała się narzędziem

²⁶ Zob. L. Costato, E. Casadei, *Il diritto agrario nell'anno 2000*, „Rivista di Diritto Agrario” 2000, z. 1, s. 3. Istotne znaczenie miały też zwyczaje w zakresie handlu produktami rolnymi. Nawiązywał do nich również kodeks cywilny z 1942 r. Zob. L. Costato, *Per una storia*, s. 76. Jeszcze w 1946 r. F. Maroi pisał, że prawo rolne pozostaje i pozostanie w przyszłości prawem przeważnie zwyczajowym (*Lezioni di diritto agrario*, Roma 1946, s. 44).

²⁷ Zob. L. Costato, E. Casadei, *Il diritto agrario*, s. 3.

²⁸ Zob. N. Irti, *Sviluppo storico e posizione sistematica del diritto agrario italiano*, „Rivista di Diritto Agrario” 1977, z. 3, s. 474.

²⁹ L. Costato i E. Casadei (*Il diritto agrario*, s. 4) piszą, że za wyjątkiem uregulowań o charakterze technicznym prawo rolne w zasadzie nie istniało, a rolnictwo było objęte regulacją kodeksu cywilnego. M. Tamponi (*Diritto agrario*, s. 717) przywołuje wydane w 1886 r. w dwóch tomach dzieło E. Bianchi (*Corso di legislazione agraria*), zauważając, że w tamtych czasach należało właśnie mówić o kursie legislacji rolnej, a nie o kursie prawa rolnego.

³⁰ L. Costato i E. Casadei, *Il diritto agrario*, s. 4-5.

³¹ Tak M. Giorgianni, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, „Rivista di Diritto Agrario” 1964, z. 1, s. 22-23.

ograniczania oraz równowagi dwóch klas społecznych³². Ta sytuacja uległa zmianie, gdy prawo rolne (cywilne prawo rolne) przestało być „prawem kontraktowym” z uwagi na regulacje nowego kodeksu cywilnego z 1942 roku³³.

Regulacja kodeksowa (łącząca materie prawa cywilnego i prawa handlowego) wsparła ten nurt w toczonej się od lat dwudziestych ubiegłego wieku dyskusji na temat autonomii prawa rolnego, który – reprezentowany przez szkołę ekonomiczno-techniczną założoną przez G. Bolla – w wyodrębnieniu tej dziedziny prawa większą uwagę zwracał na aspekty ekonomiczne, socjologiczne, prawno-porównawcze czy socjologiczne, a nie na aspekty formalno-dogmatyczne (jak szkoła formalno-dogmatyczna)³⁴. W kodeksie tym włoski ustawodawca zawarł liczne instytucje prawnorolne, a ponadto odesłał do wielu aktów pozakodeksowych dotyczących rolnictwa. Ten dział gospodarki został w nim ujęty z dynamicznego punktu widzenia, jako forma prowadzenia działalności gospodarczej, a nie statycznie, z punktu widzenia prawa własności. Dlatego ziemia nie jest traktowana tylko jako przedmiot prawa własności, ale jako składnik gospodarstwa rolnego zorganizowanego przez przedsiębiorcę (rolnego) w celu prowadzenia przedsiębiorstwa (rolnego)³⁵.

Na tym tle zrozumiałe jest stwierdzenie L. Costato, według którego nardziny prawa rolnego (i odpowiedniej dyscypliny naukowej) związane są z przewagą reguł dotyczących działalności rolniczej nad tymi regułami, które dotyczą własności ziemskiej, z rozerwaniem więzi między ziemią a działalnością rolniczą aż do przyjęcia *agrarietà* tej działalności prowadzonej bez udziału ziemi³⁶. Temu stwierdzeniu bliski jest pogląd, zgodnie z którym prawo rolne narodziło się wówczas, gdy w płaszczyźnie prawnej samodzielne znaczenie uzyskało przedsiębiorstwo³⁷. Oddalenie się, oderwanie prawa rolnego od prawa cywilnego miało znaczenie nie tylko z punktu widzenia jego genezy, ale umożliwiło prowadzenie i pogłębienie badań nad zasadniczymi dla tego prawa instytucjami prawa prywatnego (własnością rolniczą, przedsiębiorstwem, gospodarstwem, czy umowami rolnymi)³⁸.

Cywilistyczny rodowód ma również prawo rolne w Hiszpanii. Przypomina on „narodziny” tej dziedziny prawa w omówionych już państwach³⁹. Na początku XIX wieku zostały zniesione stosunki pańszczyźniane, co – wskutek

³² Zob. A. Carrozza, *L'oggetto del diritto agrario*, w: *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, Milano 1986, s. 13.

³³ Tak M. Tamponi, *Diritto agrario*, s. 723.

³⁴ Zob. L. Costato, E. Casadei, *Il diritto agrario*, s. 4 (i powoływany tom G. Bolla). O szkołach prawa rolnego we Włoszech zob. N. Irti, *Le due scuole del diritto agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 1975, z. 1, s. 23 i n.

³⁵ Tak N. Irti, *Sviluppo storico e posizione*, s. 477.

³⁶ L. Costato, *Per una storia*, s. 77. Zob. też P. Grossi, *Nascita del diritto agrario come la scienza*, RDA 1977, z. 3, s. 472.

³⁷ Tak G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli 1980, s. 5.

³⁸ L. Costato, E. Casadei, *Il diritto agrario*, s. 7.

³⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Ewolucja definicji prawa rolnego*, s. 19.

także wielu innych regulacji prawnych – doprowadziło do upowszechnienia prywatnej własności ziemi⁴⁰. Hiszpański kodeks cywilny z 1889 roku wzorowany był na Kodeksie Napoleona i zawierał liczne postanowienia z zakresu rolnictwa (dotyczące np. własności ziemi, dziedziczenia, dzierżawy, sprzedaży zwierząt). Były one oparte na indywidualistycznych założeniach⁴¹, właściwych dla swego pierwowzoru, choć – jak się ocenia – kodeks ten „skłaniał się ku umiarkowanemu liberalizmowi”⁴².

Poza tym aktem rozwijało się ustawodawstwo rolne dotyczące różnych zagadnień ekonomiczno-socjalnych. Szczególnie intensywny rozwój tego ustawodawstwa przypada na początek XX wieku, a to w związku z nasileniem się interwencji publicznej w rolnictwie. Ukazało się wiele aktów z zakresu reformy rolnej, melioracji i kolonizacji ziem przejętych na cele reformy rolnej. Został wprowadzony też nowy, oderwany od postanowień kodeksu cywilnego, model dzierżawy rolniczej (po raz pierwszy w latach dwudziestych ubiegłego wieku), wydano przepisy o spółce wiejskiej. Po drugiej wojnie światowej rola interwencji publicznej w rolnictwie znacznie wzrosła, co przyniosło dalszą rozbudowę ustawodawstwa z zakresu tzw. reformy strukturalnej⁴³.

Rozwój ustawodawstwa rolnego poza kodeksem cywilnym wynikał z różnych przyczyn (gospodarczych, społecznych, politycznych). W jakiejś mierze był on też konsekwencją właściwości samego kodeksu, który okazał się nieadekwatny, niedostosowany do swoistości rolnictwa, zwłaszcza że z biegiem czasu ugruntowało się zapatrywanie, że ten dział gospodarki wymaga specjalnych, czasem szczególnych unormowań dostosowanych do jego właściwości⁴⁴. Indywidualizm kodeksu został uznany za sprzeczny z założeniami społecznymi, które przyjmowano jako podstawę rozwoju rolnictwa⁴⁵. Na formułowanie takiej oceny miała wpływ nauka włoska, zwłaszcza koncepcja „nowoczesnego” prawa rolnego, sformułowana w związku z debatą związaną z kodeksem cywilnym z 1942 roku⁴⁶. Jego przejawem jest również, między innymi, pogląd ujmujący prawo rolne w literaturze hiszpańskiej jako prawo przedsiębiorstwa rolnego⁴⁷.

⁴⁰ Bliżej zob. J.L. de Los Mozos, *Origen e historia*, s. 73-74.

⁴¹ Tak np. J. Montolio Hernandez, *Ustawodawstwo rolne na tle przystąpienia Hiszpanii do Wspólnot Europejskich*, w: *Wspólna Polityka Rolna w perspektywie członkostwa Polski we Wspólnotach Europejskich*, Warszawa 1996, s. 60.

⁴² *Ibidem*, s. 78.

⁴³ *Ibidem*, s. 93.

⁴⁴ Zob. A. Sánchez Hernández, *El derecho agrario*, s. 20 oraz powołanego przez Autorkę A. Luna Serrano, *La formación dogmática del concepto de derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 1972, z. 1, s. 502.

⁴⁵ Zob. J.L. de Los Mosos, *La aparición del derecho agrario*, „Rivista di Diritto Agrario” 1987, z. 2, s. 285 i n.

⁴⁶ por J. L. de Los Mosos, *Origen e historia*, s. 92.

⁴⁷ Zob. np. A. Ballarin Marcial, *La formación, concepto y finas de un derecho agrario de la impresa*, w: *Atti del primo Convegno internazionale di diritto agrario*, Firenze 28 marzo-2 aprile 1954, Milano 1954, t. II, s. 207.

III. Inaczej rysuje się geneza prawa rolnego w modelu germańskim, chociaż ogólne tło społeczno-gospodarcze jest takie samo. Jego źródła w większym stopniu tkwią w prawie publicznym, niż w prawie prywatnym, jak w państwach romańskich⁴⁸.

Na początku XIX wieku w Niemczech zostały przeprowadzone reformy agrarne inspirowane ideami liberalizmu oraz Rewolucji Francuskiej; zniesiono pozostałości poprzedniego ustroju, a poprzez uwłaszczenie chłopów nastąpiło upowszechnienie chłopskiej własności ziemi rolniczej. Powstała „wolna własność” ziemi, będąca przedmiotem obrotu, która w istocie nie różniła się od „własności mieszczańskiej” tego czynnika produkcji rolnej⁴⁹. Ówczesne społeczeństwo nie uznawało, obok istniejącego „powszechnego” prawa cywilnego, specjalnego prawa dotyczącego chłopów czy rolnictwa⁵⁰. Negatywne skutki liberalnego podejścia do własności ziemi rolniczej stały się widoczne już w połowie XIX wieku. Nastąpił więc, jak się zauważa, rozwój ustawodawstwa w przeciwnym kierunku, zmierzający „do wyprowadzenia rolnictwa z mieszczańskiego systemu gospodarczego i systemu własności”⁵¹.

Pod koniec XIX wieku (w ostatnim trzydziestoleciu) stopniowo pojawiają się odrębności prawa prywatnego dotyczącego rolnictwa, wprowadzane są szczególne regulacje rolniczej własności gruntowej (dotyczące np. dziedziczenia gospodarstw rolnych czy ograniczenia podziału gruntów. Ta szczególna regulacja znalazła potem wyraz w BGB z 1896 roku. Kodeks ten daje wprawdzie podstawę do zróżnicowania własności w zależności od jej przedmiotu, zawiera przepisy szczególne dotyczące rolnictwa (w zakresie spadkobrania, dzierżaw czy pierwokupu), ale nadal, tradycyjnie, prowadzenie działalności rolniczej stanowi formę wykonywania prawa własności⁵².

W tym też okresie zostało rozbudowane ustawodawstwo o charakterze publicznym w zakresie stosunków rolnych. Chodzi zwłaszcza o regulację dotyczącą scalenia gruntów prowadzonego w ramach postępowania administracyjnego, akcji osiedleńczej, a także ingerencji na rynkach rolnych⁵³. Państwowa interwencja w rolnictwie wzrosła po pierwszej wojnie światowej, czego

⁴⁸ Przedstawia ją w sposób ogólny A. Lichorowicz, op.cit., s. 23; tenże, *Pojęcie i przedmiot*, s. 15.

⁴⁹ Tak. W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand und seine Stellung in der Rechtsordnung, w: Recht – Umwelt – Gesellschaft. Festschrift für Alfred Pikalo zum 70. Geburtstag*, Berlin 1979, s. 375 i n.; zob. idem, *Ursprünge und Geschichte des Agrarrechts als Gesetzgebung und als Wissenschaft*, w: *Nascita*, s. 451 i n. Narodziny niemieckiego prawa rolnego omawia też L. Corsaro, *Il concetto di diritto agrario nell'ordinamento tedesco*, Perugia 1984, s. 7 i n.

⁵⁰ Tak K. Kroeschell, *Le droit rural*, s. 12 i n.; W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand*, s. 371-372. Dlatego według definicji Th. Hagemanna z 1807 r. (przytoczonej przez W. Winklera w ostatnio powołanej pracy, s. 363, przypis 6) prawo rolne (*Landwirtschaftrecht*) nie ma cech szczególnych, jest włączone w ogólne prawo gruntowe i gospodarcze.

⁵¹ W. Winkler, op.cit., s. 375.

⁵² Według K. Kroeschella (*Azienda e impresa quali istituti del diritto agrario tedesco*, „Rivista di Diritto Agrario”, I, s. 376).

⁵³ W. Winkler, *Ursprünge und Geschichte*, s. 454-456.

wyrazem była m.in. kontrola transakcji dotyczących gruntów rolnych czy leśnych, rozwój akcji osiedleńczej, ochrona dzierżaw)⁵⁴.

IV. Prawo rolne w Polsce nie ma cywilistycznego rodowodu, ale jest – podobnie jak w Niemczech – bardziej związane z regulacjami z zakresu prawa publicznego.

Uwłaszczenie chłopów w poszczególnych zaborach, przeprowadzone w połowie XIX wieku, upowszechniło prywatną (chłopską) własność ziemi⁵⁵. Była ona przedmiotem regulacji państw zaborczych; początkowo raczej o charakterze powszechnym (cywilnym), a następnie (zwłaszcza pod koniec XIX i na początku XX wieku) również szczególnym, dotyczącym przede wszystkim obrotu nieruchomościami ziemskimi oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych⁵⁶. 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.)⁵⁷.

Szczególne przyspieszenie rozwoju legislacji rolnej (publicznej) nastąpiło po I wojnie światowej. Odrodzone Państwo Polskie stanęło przed koniecznością uchylecia obowiązujących dotychczas regulacji państw zaborczych, a przede wszystkim wydania wielu nowych aktów prawnych, kształtujących ustrój rolny. To ustawodawstwo jest niezwykle bogate, normuje różne aspekty rolnictwa. Obok rozwiązań z zakresu tradycyjnej problematyki gruntowej (jak np. reforma rolna, uwłaszczenie, osadnictwo, komasacja gruntów, obrót ziemią, wspólnoty gruntowe, znoszenie służebności itd.), występują też akty dotyczące np. technicznych zagadnień produkcji rolnej, oddłużenia rolnego, ochrony roślin i zwierząt, interwencji na rynku rolnym, a nawet samorządu rolniczego (izb rolniczych)⁵⁸.

Na tle tak rozbudowanej regulacji rolnictwa w prawie publicznym, legislacja rolna z zakresu prawa prywatnego prezentuje się dosyć skromnie, choć Konstytucja z 1921 roku – jak już wspomniano wcześniej – w sposób szczególny potraktowała własność ziemi, stanowiąc w art. 91 m.in., że ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, a Państwo będzie ten obrót regulować⁵⁹.

⁵⁴ Ibidem, s. 457.

⁵⁵ O kształtowaniu się ustroju rolnego na ziemiach polskich zob. zwłaszcza A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, J. Selwa, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, s. 30 i n.

⁵⁶ Zob. bliżej np. E. Kremer, *Problematyka prawna splat z gospodarstwa rolnego*, Kraków 1993, s. 9 i n.; J.S. Langrod, *Zarys administracji agrarnej w Polsce*, Warszawa 1939, s. 30-31.

⁵⁷ Zob. A. Lichorowicz, *Les origines et l'histoire*, s. 293.

⁵⁸ Omawia je J.S. Langrod, *Zarys administracji agrarnej*, s. 30 i n.

⁵⁹ Wspomnieć wszakże należy o proponowanych regulacjach szczególnych w zakresie obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych, tj. o projekcie kodeksu agrarnego W.L. Jaworskiego, *Projekt kodeksu agrarnego* (Warszawa 1928) i o projekcie ustawy o niepodzielnych gospodarstwach wiejskich posła Franciszka Bartzaka (H. Świątkowski, *Zagadnienie niepodzielności gospodarstw wiejskich*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 3, s. 20).

Dla charakterystyki legislacji rolnej w owym czasie istotne jest wyraźnie odróżnienie rolnictwa od handlu w kodeksie handlowym z 1934 roku (aczkolwiek gospodarstwa rolne prowadzone w większym rozmiarze mogły podpadać pod działanie tego kodeksu)⁶⁰ oraz rolnictwa od przemysłu w prawie przemysłowym z 1927 roku⁶¹.

Z racji takiego ukierunkowania legislacji ówczesne prawo rolne (zwane wtedy prawem agrarnym), zdominowane przez regulacje prawa publicznego, było zaliczane do prawa administracyjnego⁶². Wprawdzie w okresie międzywojnia występowała także współczesna nazwa omawianej tu dziedziny ustawodawstwa, ale albo bez bliższego określenia⁶³, albo jako oznaczenie zespołu regulacji dotyczących rolnictwa, ale traktowanych jako dział prawa administracyjnego⁶⁴. Jeszcze po drugiej wojnie światowej, w związku z budową nowego ustroju rolnego za pomocą instrumentów o charakterze publicznoprawnym (reformacja rolna, osadnictwo rolne i uwłaszczenie), została zachowana tradycyjna nazwa omawianej tu dziedziny prawa⁶⁵. Dopiero od lat pięćdziesiątych 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 prawa⁶⁶.

V. Przeprowadzone rozważania, charakteryzujące genezę prawa rolnego w wybranych porządkach prawnych, w tym także w Polsce, pozwalają na sformułowanie kilku ogólnych wniosków. Punktem wyjścia do ich sformułowania jest przytoczone już wcześniej twierdzenie, według którego prawo rolne narodziło się w społeczeństwie przemysłowym, gdy ewidentne stały się różnice między rolnictwem a przemysłem i handlem, gdy rolnictwo – z uwagi na swoje cechy swoiste – wymagało specjalnej (czasem szczególnej) regulacji.

Pierwszy wniosek zawiera się w spostrzeżeniu, że geneza prawa rolnego związana jest z procesem narastania regulacji dotyczących rolnictwa. To spostrzeżenie ma charakter ogólny, jego doprecyzowanie wymaga dokonania bliższej charakterystyki wspomnianych regulacji. Tę charakterystykę można

⁶⁰ Aczkolwiek gospodarstwa rolne w większym rozmiarze mogły podpadać pod działanie przepisów tego kodeksu. Zob. bliżej A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7-8, s. 18-20; R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 63-64.

⁶¹ Dz. U. Nr 23, poz. 468 z późn. zm.

⁶² Por. A. Lichorowicz, *Les origine et l'histoire*, s. 259-260;

⁶³ Np. w pracy Kosieradzkiego, *Przewłaszczenie w świetle prawa rolnego bez uwzględnienia parcelacji*, Warszawa 1932.

⁶⁴ Według J.S. Langroda (*Zarys administracji agrarnej*, s. 11-13) prawo rolne obejmowało dwa podstawowe działy: ustrój własności rolnej oraz działalność administracji w zakresie ochrony i popierania rolnictwa (a tu pieczę administracyjną oraz policję rolniczą).

⁶⁵ Zob. np. F. Longschamps, *Prawo agrarne*, Warszawa 1949.

⁶⁶ Zob. bliżej A. Lichorowicz, *Ewolucja polskiej definicji prawa rolnego na tle doktryny zachodnioeuropejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 4, s. 613 i n.

wstępnie wyrazić jako przejście od ilości (regulacji prawnych, instytucji, zasad itd.) do nowej jakości. W państwach romańskich jest to przejście od prawa cywilnego (powszechnego) w regulowaniu spraw rolnych do prawa szczególnego w obrębie tego prawa. Prowadzi ono do wydzielenia prawa rolnego jako działu prawa cywilnego, zaś regulacja administracyjna stosunków rolnych traktowana jest (jak np. we Włoszech) jedynie jako legislacja rolna. Z kolei w Niemczech oraz w Polsce rozwój legislacji rolnej o charakterze przede wszystkim publicznym prowadzi do wydzielenia prawa rolnego jako działu (jak np. w Polsce) prawa administracyjnego, obok którego istnieją nadto szczególne unormowania rolne w obszarze prawa cywilnego.

Dopiero łączne ujęcie regulacji dotyczących rolnictwa z zakresu prawa cywilnego (tu przede wszystkim regulacji szczególnych) oraz z zakresu prawa administracyjnego wyraża nową jakość w normowaniu, już w sposób bardziej całościowy, spraw rolnictwa. Dzięki temu prawo rolne oddala się, wyodrębnia od prawa cywilnego, a jednocześnie nie da się zamknąć w ramach prawa administracyjnego. W tym wyraża się geneza prawa rolnego jako odrębnej (mimo względności tej odrębności) dziedziny w systemie prawa. W niektórych państwach (we Francji, w Niemczech i w Polsce) wiąże się z nią mniej lub bardziej wyraźnie zmiana nazwy omawianej dziedziny ustawodawstwa na taką, która obejmuje już szerszy zakres regulacji, łącząc – z uwagi na przedmiot – uregulowania o charakterze prywatno- i publicznoprawnym⁶⁷. Jest przy tym charakterystyczne, że niezależnie od drogi rozwoju (od prawa cywilnego albo bardziej od prawa administracyjnego), prawo rolne u swego zarania nie zostało – co do zasady – przyporządkowane prawu handlowemu; działalność rolnicza nie była traktowana jako działalność handlowa.

Drugi wniosek, stanowiący pewną konkretyzację poprzedniego, wyraża się w spostrzeżeniu, że geneza prawa rolnego bardziej związana jest ze zmianami w zakresie prawa cywilnego (w obu modelach rozwoju tego prawa), z przejściem od tzw. prawa powszechnego do prawa szczególnego dotyczącego stosunków rolnych. Kodeksy cywilne z XIX wieku, oparte na indywidualistycznych założeniach, nie uwzględniały swoistości rolnictwa. Działalność rolnicza w świetle ówczesnego prawa cywilnego, jak już wspomniano, stanowiła formę wykonywania prawa własności i innych praw⁶⁸. Prawo to z biegiem czasu nie było w stanie, z uwagi na rozwój stosunków kapitalistycznych, sprostać potrzebom rozwoju rolnictwa w nowych warunkach.

Dlatego, jak się uważa⁶⁹, indywidualizm kodeksów cywilnych XIX wieku wpłynął na wprowadzenie szczególnej regulacji rolnictwa na obszarze prawa

⁶⁷ O zmianie nazwy prawa rolnego we Francji, Niemczech i w Polsce zob. np. A. Lichorowicz, *Ewolucja definicji prawa rolnego*, s. 17 i n.; W. Winkler, *Das Agrarrecht, sein Gegenstand*, s. 363, idem, *Ursprünge und Geschichte des Agrarrechts*, s. 464-465.

⁶⁸ Jak pisze K. Kroeschell (*Azienda e impresa*, s. 376), nawet nie zrodziła się myśl, by prowadzenie działalności rolniczej było czymś innym, niż wykonywaniem prawa własności.

⁶⁹ A. Sanchez, *El derecho agrario*, s. 20 i 25.

cywilnego. Zjawisko to wystąpiło w drugiej połowie, a zwłaszcza pod koniec XIX wieku. Nowa regulacja wyrażała już inne podejście do ziemi, traktowanie jej nie tylko jako przedmiot prawa własności, ale jako dobro produkcyjne, służące do prowadzenia działalności rolniczej. Nie jest też przypadkiem, że w ówczesnych uregulowaniach o charakterze administracyjnym istotnym nurtem były akty dotyczące własności ziemi, służące zwłaszcza zapewnieniu „dostępu” do tego czynnika produkcji (w drodze uwłaszczenia, reformy rolnej i osadnictwa). Można więc powiedzieć, że geneza prawa rolnego – skoncentrowanego wówczas na problematyce gruntowej – jest w dużym zakresie związana z kształtowaniem się własności rolnej (a niekiedy również z umowami służącymi do korzystania z gruntu)⁷⁰.

Wreszcie spojrzenie na czynniki rozwoju prawa rolnego u jego narodzin pozwala na sformułowanie trzeciego wniosku. Geneza tej dziedziny legislacji łączy się z poszukiwaniem pewnej równowagi między tym, co ekonomiczne, a tym, co społeczne, na ówczesnym etapie rozwoju rolnictwa i gospodarki⁷¹. To pierwsze wyrażało się w takim samym traktowaniu rolnictwa, przemysłu i handlu. To drugie, uwzględniające cechy swoiste rolnictwa, jego słabości względem innych dziedzin gospodarki ujawniające się wraz z rozwojem kapitalizmu, polegało na zapewnieniu mu odpowiedniej ochrony i wsparcia, co w efekcie służyło rozwojowi ekonomicznemu całej gospodarki. W rezultacie regulacja prawnorolna miała charakter w dużej mierze ochronny względem tych, którzy uprawiali ziemię.

GENESIS OF AGRICULTURAL LAW AS A BRANCH OF LEGISLATION

Summary

The paper aims at characterising the main issues related to the genesis of agricultural law as a legislative branch and present experiences of several European states (France, Italy, Spain and Germany) in that area. Against that background the origins and development of Polish agricultural law is shown.

The author formulates three basic conclusions:

Firstly, the genesis of agricultural law is linked to the growing number of agricultural law regulations present in civil law (eg. in France or Spain) and administrative law (eg. in Germany and Poland) since it was only when the combined approach of civil and administrative regulations had been put together that they led to a situation in which agricultural law could evolve as a separate branch independent of civil law on the one hand, and freed from the restraints of administrative law, on the other.

⁷⁰ Stąd twierdzenie o agrarnym (gruntowym) pochodzeniu prawa rolnego. Zob. J. Hudault, *L'évolution*, s. 248 I n.

⁷¹ Por. rozważania R. Zeledon, *Prawne aspekty wspieranego rozwoju rolnictwa*, „Prawo Rolne” 1997, nr 4, s. 12.

Secondly, the genesis of agricultural law is more related to the changes in civil law, i.e. to the so-called transition from common civil law to detailed regulations in the standardising of agricultural matters. The latter were implemented under the influence of the individualism of civil codes of the 19th century. The new regulation expressed a novel attitude to land as well as a special treatment of land, emphasising that it should not only be perceived as owned property, but also as a production good, the service of which is used in and agricultural activity.

Thirdly, the genesis of agricultural law is connected with the seeking of a certain balance between what is economic, and what is social. As a result of that, agricultural law regulations have been, to a large extent, protective towards those who cultivated the land.

LA GENÈSE DU DROIT RURAL COMME DOMAINE DE LÉGISLATION

R é s u m é

Dans son article, l'auteur prend en considération des expériences des certaines pays européens comme la France, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne. Sur ce fond il présente la genèse du droit rural en Pologne.

La genèse du droit rural est liée avec l'apparition des réglementations concernant l'agriculture dans le cadre plutôt du droit civil (dans le pays avec la forte tradition romaine) ou plutôt dans le cadre du droit administratif (en Allemagne ou en Pologne). Pourtant, ce n'est que la combinaison des règlements juridiques civils et administratifs adressés aux problèmes de l'agriculture a conduit à la séparation du droit rural du droit civil. En même temps, cette réglementation n'a pas permis de clôturer cette nouvelle branche du droit dans le cadre du droit administratif. Outre, la genèse du droit rural correspond aux changements dans le droit civil, surtout à son passage du droit civil universel aux règlements particuliers. L'individualisme des codes civils du XIXe siècle n'a pas été convenable avec une autre vision de la terre agricole selon laquelle elle n'est pas seulement l'objet de la propriété mais elle constitue un bien productif destiné à être exploité agricoles. A l'origine du droit rural il y avait la volonté de mettre en équilibre tout ce qui était économique avec tout ce qui était sociale. En résultat, le but des réglementations du droit rural consistait à la défense des intérêts de ceux qui travaillaient sur la terre.

