

PRAWNE MECHANIZMY WSPIERANIA I OCHRONY ROLNICTWA RODZINNEGO W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

pod redakcją naukową

Przemysław Litwiniuka



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie.”

Projekt opracowany przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013

Institucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 -

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Prawne mechanizmy
wspierania i ochrony
rolnictwa rodzinnego w Polsce
i innych państwach
Unii Europejskiej

Prawne mechanizmy
wspierania i ochrony
rolnictwa rodzinnego w Polsce
i innych państwach
Unii Europejskiej



Warszawa 2015

Egzemplarz bezpłatny przygotowany w ramach Planu działania Sekretariatu
Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2015.



Odwiedź portal KSOW - www.ksow.pl
Zostań Partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Redaktor naukowy
dr Przemysław Litwiniuk

Recenzenci:
prof. dr hab. Alina Jurcewicz,
dr hab. prof. INP PAN Elżbieta Tomkiewicz

Skład i łamanie
OFI, Warszawa

ISBN 978-83-63503-66-6

© Copyright by: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Wydawca
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

Spis treści

Przedmowa.....	9
Stanisław Prutis Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji).....	11
Paweł Czechowski Modele prawne kształtujące gospodarstwo rolne.....	23
Beata Jeżyńska Status produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej.....	31
Marek Zubik Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne.....	51
Teresa Kurowska Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.....	65
Bogumił Szmulik, Marcin Mazuryk Gospodarstwo rodzinne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce.....	93
Przemysław Litwiniuk O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych.....	103
Paweł Wojciechowski Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE.....	117
Adam Niewiadomski Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim.....	141
Monika A. Król Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej.....	153

Konrad Marciniuk

Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu
nieruchomościami rolnymi.175

Roman Stec, Łukasz Ciolek, Mariusz Filipiuk

Szkody powodowane przez wilki i ich mieszańce, rysie i niedźwiedzie w stadach zwierząt gospodarskich, a także szkody powodowane przez żubry i bobry w uprawach i płodach rolnych oraz jaka jest rola prawa w rekompensacie strat poniesionych przez poszkodowanych191

Małgorzata Korzycka-Iwanow, Paweł Wojciechowski

Wymagania prawa żywnościowego w gospodarstwie rodzinnym na przykładzie produkcji cydru.215

Anna Kapala

Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze231

Jan Stoksik

Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce243

Aleksander Lichorowicz

Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej.263

Francesco Adornato

Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego we Włoszech.283

Ángel Martínez Gutiérrez

Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim293

Paweł Blajer

Amerykańskie *family farms* – status i instrumenty wspierania przez instytucje federalne.309

Roman Budzinowski, Aneta Suchoń

Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania.323

Jerzy Bieluk

Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej335

Izabela Lipińska

Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w świetle zreformowanej WPR351

Błażej Wierzbowski

Rolnik indywidualny w polskim i unijnym systemie
ubezpieczeń społecznych363

Elżbieta Kremer

Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych375

Dorota Łobos-Kotowska, Marek Stańko

Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania
rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)393

Tomasz Rokicki

Regulacje prawne dotyczące gospodarstw ovczarskich w Polsce407

Paweł Gała

Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony
gospodarstwa rodzinnego419

Aneta Suchoń

Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane
zagadnienia prawne431

Przedmowa

Rok 2014 został ogłoszony przez Organizację Narodów Zjednoczonych „Międzynarodowym Rokiem Rolnictwa Rodzinnego”. Chcąc odnotować ten fakt, środowisko polskich prawników agrarystów, we współpracy z ekonomistami rolnictwa, podjęło inicjatywę przeprowadzenia pogłębionej dyskusji naukowej nad stanem regulacji mających znaczenie dla funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce i porównania tychże rozwiązań z obowiązującymi w innych państwach europejskich. Ważnym punktem odniesienia stał się również dorobek prawny Unii Europejskiej, w szczególności pakiet legislacyjny dla Wspólnej Polityki Rolnej. W efekcie, w październiku 2014 r. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego zorganizowała wspólnie z Uniwersytetem Warszawskim Międzynarodową Konferencję Naukową pn. „Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej”, nad którą patronat honorowy objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Konferencja zgromadziła ponad 200 uczestników z kraju i zagranicy, stając się wyjątkową okazją do zaprezentowania zapatrywań na problem statusu prawnego gospodarstwa rodzinnego, a także formułowania postulatów *de lege ferenda*.

Niniejsza monografia stanowi bogate źródło informacji, analiz i poglądów, przedstawionych przez polskich i zagranicznych prawników agrarystów, cywilistów, administratywistów i konstytucjonalistów w świetle tematyki konferencji, ubogacając dorobek myśli prawniczej, której prekursorem jest Profesor A. Lichorowicz, w przedmiocie niedocenianego dotychczas szerzej w doktrynie zagadnienia rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Przemysław Litwiniuk
redaktor naukowy

Status prawny rodzinnego gospodarstwa rolnego w polskim prawie rolnym (ocena stanu regulacji)

„Gospodarstwo rodzinne”, jako kategoria prawna funkcjonująca w ustawodawstwie polskim, to temat niesłychanie kontrowersyjny, posiadający bogatą literaturę, z reguły krytycznie oceniającą aktualną regulację prawną takich gospodarstw. Do tych krytycznych ocen trudno dodać coś nowego. Wydaje się, iż po dziesięciu latach obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego trzeba wreszcie stwierdzić, iż ustawowa regulacja „gospodarstwa rodzinnego” jest jedynie pozornym rozwiązaniem problemu.

Ustawodawca regulując kontrolę obrotu nieruchomościami pomiędzy rolnikami indywidualnymi użył określenia „gospodarstwo rodzinne” w sytuacji, gdy chodziło w istocie o „gospodarstwo indywidualne” – gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego. To swoiste *superfluum* w tym przypadku szkodzi, ponieważ robi złudne wrażenie, że status prawny „gospodarstw rodzinnych” mamy już uregulowany, a tak, niestety, nie jest.

Aby, zgodnie z tematem konferencji, dokonać oceny mechanizmów prawnych z punktu widzenia ich roli we wspieraniu i ochronie rolnictwa rodzinnego, należało – moim zdaniem – porównać sytuację prawną gospodarstwa rolnego, spełniającego kryteria „gospodarstwa rodzinnego” z sytuacją ogółu gospodarstw indywidualnych w naszym rolnictwie.

Obowiązującą regulację prawną w zakresie gospodarstw rodzinnych stanowią: przepis art. 23 Konstytucji RP² oraz przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³, określające konstrukcję prawną gospodarstwa rodzinnego oraz status takiego gospodarstwa w obrocie nieruchomościami rolnymi (w szczególności art. 3–6 ustawy).

¹ Stanisław Prutis – prof. dr hab., Uniwersytet w Białymstoku.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

³ Tekst jednolity ustawy, Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

Zauważyć należy, iż polskie ustawodawstwo rolne traktuje, w swoich podstawowych regulacjach, wszystkie indywidualne gospodarstwa rolne w sposób równorzędny, czy równoprawny. Dotyczy to w szczególności płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, systemu opodatkowania rolnictwa, czy składek na ubezpieczenie społeczne rolników⁴. Zuniformizowanie mechanizmów finansowych oddziaływania na rolnictwo powoduje, że w naszym ustawodawstwie nie można mówić o instrumentach szczególnego wsparcia udzielanego gospodarstwom rolnym, jako szczególnej kategorii gospodarstw prowadzonych przez rolników indywidualnych.

Stwierdzić również należy, iż w ustawodawstwie polskim nie ma regulacji prawnej, która zapewniłaby gospodarstwom rodzinnym wsparcie natury organizacyjno-prawnej, poprzez dostarczenie wzorców w zakresie sposobów organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, czy określenia uprawnień członków rodziny rolnika, pracujących w gospodarstwie.

Zgodnie z przepisem art. 23 Konstytucji RP, podstawą ustroju rolnego naszego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Mając na uwadze funkcje oraz charakter norm konstytucyjnych⁵ zastanowić się należy jaką funkcję, według ustawodawcy, miał spełniać ten zapis oraz jakie znaczenie praktyczne ma omawiany przepis.

Ustrój rolny, w doktrynie prawa rolnego, określa się jako układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie⁶. Uznanie gospodarstwa rolnego za „podstawę” ustroju oznacza, że jest ono „zasadniczym elementem”⁷ tego ustroju. Oznacza to również, iż w ramach ustroju rolnego naszego państwa funkcjonują inne formy, oprócz gospodarstw rodzinnych, gospodarstw prywatnych, a także, iż działają i mogą nadal funkcjonować gospodarstwa rolne stanowiące własność publiczną (gospodarstwo hodowli roślin oraz hodowli zwierząt zarodowych).

Konstytucyjne uznanie „gospodarstwa rodzinnego” za podstawę ustroju odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy, jaki ukształtował się w rozwoju historycznym naszego rolnictwa⁸. Oznacza także, że w sytuacji zróżnicowania wśród podmiotów działających w ramach ustroju rolnego, norma konstytucyjna daje

⁴ Co do składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, to ustawodawstwo przewiduje opłacanie dodatkowych składek miesięcznych dla gospodarstw o większych obszarach użytków rolnych (powyżej 50 ha przeliczeniowych i większych) (art. 17 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników – tekst jednolity, Dz.U. z 2013 r. poz. 1403).

⁵ Por. *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. naukową J. Trzczińskiego, Warszawa 1997; P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*; P. Sarneckiego (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.

⁶ Por. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 19.

⁷ Tak między innymi określa rozumienie słowa „podstawa” *Słownik Języka Polskiego*, PWN Warszawa 1979, t. II, s. 749.

⁸ Por. A. Stelmachowski [w:] *System prawa prywatnego*, t. III, *Prawo rzeczowe* E. Gniewka (red.), 3 wydanie, Warszawa 2013, s. 282.

wyraz przekonaniu, iż ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości⁹. Podkreśla się również, że jest to konstytucyjna zasada programowa, która pozostaje wytyczną polityczną na przyszłość¹⁰.

Czy można normę art. 23 Konstytucji uznać za szczególną formę ochrony gospodarstw rodzinnych? W świetle innej normy konstytucyjnej ustanowionej w przepisie art. 64 ust. 2 Konstytucji na postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Skoro wszelkie rodzaje własności podlegają takiej samej ochronie, można zasadnie zapytać, jakie znaczenie praktyczne ma omawiany przepis art. 23 Konstytucji w sferze ochrony gospodarstwa rolnego.

W zależności od przyjmowanej koncepcji związania sądów i organów administracyjnych ustawą oraz – w konsekwencji – możliwości odmowy zastosowania jej przepisu na wypadek kolizji z konstytucyjną normą, zastosowanie konstytucyjnych zasad prawa może być różne. W szczególności orzecznictwo NSA nie pozostawia wątpliwości odnośnie do możliwości bezpośredniego stosowania wszystkich przepisów Konstytucji RP (art. 18 ust. 2) i przyjmuje, że sędzia pomimo związania ustawą może odmówić jej zastosowania w wypadku stwierdzenia jej niezgodności z konstytucyjną zasadą prawa. Można zatem bronić stanowiska, iż zasada dotycząca gospodarstwa rodzinnego, wyrażana w art. 23 Konstytucji, może pełnić taką funkcję obronną. Taką samą rolę przypisać można również przepisowi art. 21 ust. 1 Konstytucji zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Do ochrony własności każdego gospodarstwa rolnego można powoływać ten przepis, stąd też nie podzielam poglądów przypisujących normie art. 23 Konstytucji pełnienia szczególnej funkcji ochronnej.

Jak stwierdza się w doktrynie, przepis art. 23 Konstytucji pozostaje jednak „wytyczną polityczną na przyszłość”¹¹, czy też „konstytucyjną zasadą programową”¹². B. Zdziennicki wskazuje, że art. 23 zd. 1 Konstytucji RP przesądza tylko o tym, że ustawodawca zwykły powinien tworzyć takie rozwiązania prawnorolne, które zapewniają gospodarstwom rodzinnym odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju. Autor wskazuje trafnie, iż zgodnie z art. 23 zd. 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) oraz zasady wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji)¹³. Zasady te powinny być uszanowane przy wprowadzaniu w ustawodawstwie zwykłym przepisów regulujących status prawny gospodarstwa rodzinnego.

⁹ Tamże.

¹⁰ Por. B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 49.

¹¹ A. Stelmachowski, op. cit.

¹² B. Zdziennicki, op. cit.

¹³ Tamże.

Wykorzystanie normy konstytucyjnej art. 23 Konstytucji, jako podstawy do prowadzenia przez państwo aktywnej polityki rolnej względem gospodarstw rodzinnych, wymaga niewątpliwie rozwinięcia regulacji prawnej dotyczącej tych gospodarstw przez ustawodawcę zwykłego. Gdyby wszakże podejmowano decyzję polityczną o potrzebie takiej regulacji pod adresem ustawodawcy zwykłego skierować należy dwie istotne uwagi odnośnie techniki legislacyjnej.

- 1) Gospodarstwa rodzinne zasługują na odrębną regulację, której będą głównym celem i przedmiotem. Nie powinny być przedmiotem regulacji „na marginesie” czy „przy okazji” aktu normatywnego służącego realizacji innych celów polityki rolnej.
- 2) Gospodarstwo rodzinne jest to gospodarstwo, „w którym mamy ścisły związek produkcji rolnej ze wspólnotą domową”¹⁴; „takie, w którym działalność gospodarcza jest sprzężona z rodziną”¹⁵. Regulacja prawna, a szczególnie definicja, czy konstrukcja prawna „gospodarstwa rodzinnego” powinna uwzględniać rodzinny charakter gospodarowania. Rolnicze gospodarstwo rodzinne, w ramach ogółu gospodarstw indywidualnych, wyróżnia właśnie aspekt „rodzinnosci”. Konstrukcja prawna gospodarstwa nazywanego „rodzinnym” pozbawiana elementów „rodzinnosci” jest co najwyżej atropą takiego gospodarstwa.

Pierwsza, ustawowa regulacja konstrukcji prawnej „gospodarstwa rodzinnego” podjęta została w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Cel ustawy określony jest w jej tytule, a przedmiotem regulacji są zasady kształtowania ustroju rolnego państwa przez:

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych,
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Realizacja celów ustawy wymagała stworzenia aparatury pojęciowej. Z woli ustawodawcy „za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

- 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz
- 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha” (art. 5 ust. 1 ustawy).

Natomiast za rolnika indywidualnego, o którym mowa w definicji gospodarstwa rodzinnego, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo (art. 6 ust. 1 ustawy).

¹⁴ Tamże.

¹⁵ A. Stelmachowski, op. cit.

Dla niniejszych rozważań nie są potrzebne szczegółowe analizy i oceny poszczególnych przesłanek użytych w konstrukcji w/w definicji ustawowych. Mają one bogatą i często krytyczną ocenę¹⁶. Sformułować należy zastrzeżenia natury generalnej, a mianowicie:

Ustawa jedynie nominalnie operuje pojęciem „gospodarstwa rodzinnego”, albowiem sformułowana przez ustawodawcę definicja nie zawiera jakichkolwiek odniesień do „rodzinnego” charakteru gospodarstwa. Odniesień tych brak, gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w naszej rzeczywistości gospodarczej, jako że znakomita większość gospodarstw prowadzona jest wspólnie przez małżonków tworzących rodzinę (art. 18 Konstytucji RP). Odniesień do rodzinnego charakteru gospodarstwa brak także w elementach konstrukcyjnych definiujących gospodarstwo rodzinne. Wszelkie przesłanki podmiotowe (kwalifikacje rolnicze, zameldowanie, a szczególnie osobiste prowadzenie gospodarstwa jako podejmowanie wszelkich decyzji) dotyczą pojedynczej osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo. Jest to zatem definicja gospodarstwa indywidualnego, w znaczeniu – prowadzonego jednoosobowo, a nie definicja gospodarstwa rodzinnego, chyba że przyjmemy, iż wyznacznikiem gospodarstwa rodzinnego jest sama jego powierzchnia – nie więcej niż 300 ha użytków rolnych¹⁷.

Celem i przedmiotem regulacji ustawy jest kształtowanie ustroju rolnego, którego podstawą jest – zgodnie z art. 23 Konstytucji – gospodarstwo rodzinne. Nie dziwi zatem sięgnięcie do tej kategorii, jednak to „pierwsze rozwiązanie polskie dotyczące statusu prawnego gospodarstw rodzinnych zawarte w ustawie z 11 IV 2003 r. należy uznać za śladowe”¹⁸. Dzieje się tak dlatego, iż definicja gospodarstwa rodzinnego została skonstruowana „na marginesie” głównego celu ustawy, jakim jest kontrola obrotu nieruchomościami.

Co więcej, w literaturze podniesiono, iż celem ustawy było nie tylko zadeklarowane w art. 1 kształtowanie ustroju rolnego, lecz także, a może przede wszystkim – ochrona gruntów rolnych przed ich nabywaniem przez cudzoziemców. Znamienny jest pogląd A. Lichorowicza: „Kończące się w 2002 r. negocjacje z UE uświadomiły, zwłaszcza stronnictwom ludowym, że klauzula narodowego traktowania przysługująca po naszym wstąpieniu do Unii obywatelom innych krajów członkowskich, w sytuacji, gdy w Polsce praktycznie nie istnieje prawna kontrola nabywania gruntów rolnych, spowoduje dużą łatwość nabywania gruntów przez cudzoziemców – obywateli UE. Chcąc temu zapobiec należało możliwie rychło wprowadzić kontrolę nabywania gruntów rolnych przez oby-

¹⁶ Por. w szczególności: A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, Studia „Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005, s. 9–30; A. Majewski, *Problematyka prawna kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych*, SIA, t. IV, s. 125–142; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, SIA, t. V, Białystok 2005, s. 168–184.

¹⁷ Por. S. Prutis, op. cit., s. 176 i 177.

¹⁸ A. Lichorowicz, op. cit., s. 26.

wateli polskich, by móc ją stosować także wobec obywateli Unii. I ten cel jest rzeczywistym celem ustawy z 11 IV 2003 r.¹⁹

Moim zdaniem, trafność przytoczonej oceny potwierdza sama konstrukcja ustawy. Kontrola obrotu obejmuje wszelkie umowy przenoszące własność nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, a pierwokupu (wykupu), przyznane ustawą Agencji Nieruchomości Rolnej skonstruowano uniwersalnie – dotyczy ono każdej transakcji skutkującej nabyciem własności nieruchomości rolnej przez Polaka lub cudzoziemca. Od tej uniwersalnej konstrukcji ustawa czyni wyjątki. Znamienne są dwa rodzaje wyjątków. Po pierwsze, przepisów ustawy o prawie pierwokupu (wykupu) Agencji nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami²⁰. Po wtóre, prawo pierwokupu nie przysługuje Agencji, jeżeli w wyniku nabycia następuje powiększenie gospodarstwa do powierzchni nie większej niż 300 ha, a nabywana nieruchomość rolna położona jest w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

Spod ingerencji wyłączony jest w ten sposób obrót rodzinny, zachodzący pomiędzy osobami bliskimi oraz lokalny obrót sąsiedzki, zachodzący pomiędzy osobami zamieszkałymi w gminie położenia nieruchomości, będącej przedmiotem transakcji lub w gminie sąsiedniej. Obrót rodzinny lub obrót sąsiedzki, razem wzięte, stanowią dominującą część ogółu czynności obrotu nieruchomościami rolnymi w naszym kraju, a uczestnikami tego obrotu są w znakomitej większości Polacy. Wyłączenie tak znacznej części obrotu krajowego spod ingerencji Agencji przemawia za stanowiskiem, iż głównym celem ustawy była ochrona ziemi rolniczej przed wykupem przez cudzoziemców, stąd podstawowym mechanizmem realizacji ustawy była kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi²¹.

Zadeklarowane w art. 1 ustawy zasady kształtowania ustroju rolnego naszego państwa są realizowane poprzez kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi. Wybór tego mechanizmu powoduje, iż możliwość regulacji prawnej dotyczy elementów istotnych dla tego obrotu, a zatem regulowane mogą być przymioty (warunki) wymagane od uczestników obrotu (zbywcy i nabywcy nieruchomości) oraz wymagania co do przedmiotu obrotu i tworzonych, na skutek przeniesienia własności, nowych całości gospodarczych. I taką regulację ustawa zawiera definiując pojęcie „rolnika indywidualnego” (abstrahując w tym miejscu od oceny poziomu, czy poprawności tej definicji) oraz określając wielkości graniczne gospodarstw rolnych, będących przedmiotem zainteresowania ustawodawcy (o ob-

¹⁹ Tamże, s. 28.

²⁰ Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.z 2004 r. Nr 261, poz. 263 ze zm.), osobą bliską zbywcy są zstępni, wstępni, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, osoby przysposabiające i przysposabiane, małżonek, który nie pozostaje we wspólności ustawowej ze sprzedającym oraz osoba, która pozostaje ze sprzedającym faktycznie we wspólnym pożyciu.

²¹ Na ten temat por. S. Prutis, op. cit., s. 169 i n.

szarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych, do 300 ha oraz ponad 300 ha takich użytków).

Bazując na pojęciu „rolnika indywidualnego” jako prowadzącego gospodarstwo, który spełnia wymagania, czy kryteria postawione mu wyłącznie osobiście (pojedynczo), poprzez proste dodanie kryterium „powierzchni użytków rolnych nie większej niż 300 ha” ustawodawca tworzy pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” (art. 5 ust. 1 ustawy). W regulacji ustawy nie ma jednak jakichkolwiek elementów, odniesień, czy aspektów dotyczących przymiotu „rodzinności” gospodarstwa rolnego. Rodziny nie tworzy się w pojedynkę.

Ocena tej definicji gospodarstwa rodzinnego dokonana przez A. Lichorowicza jest wysoce krytyczna. „Abstrahując od faktu, że jest to definicja z punktu widzenia techniki legislacyjnej mało udana (w skład definiens wchodzi odwołanie do dwóch dalszych definicji legalnych i to, co gorsze, o podobnym zakresie), zastrzeżenia budzą przede wszystkim kryteria ustalenia rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego zawarte w tej definicji. Kryteria te są w znacznym stopniu odmienne od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej”²².

W takiej sytuacji definiowanie w ustawie pojęcia „gospodarstwa rodzinnego”, będąc formalnym nawiązaniem do kategorii konstytucyjnej, stanowi swoiste „nadużycie” legislacyjne, sugeruje bowiem, iż w ustawie uregulowano status prawny gospodarstw rodzinnych. Tak jednak nie jest. O ile przepis art. 23 Konstytucji RP określił gospodarstwo rodzinne jako „podstawę”, a zatem „zasadniczy element” ustroju rolnego naszego państwa, o tyle ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego „wzbogaca” regulację prawną jedynie w taki sposób, że uznaje za gospodarstwa rodzinne gospodarstwa prowadzone przez rolników indywidualnych, jeżeli łączna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie jest nie większa niż 300 ha. Wydaje się więc, iż ustawodawca skorzystał z określenia „gospodarstwo rodzinne”, wyodrębnianego w oparciu o kryterium obszarowe (300 ha), do podziału ogółu gospodarstw rolnych będących własnością prywatną na gospodarstwa rodzinne i nie będące gospodarstwami rodzinnymi.

Zdaniem moim, skoro ustawodawca określił pojęcie rolnika indywidualnego i, na bazie tego pojęcia (dodając jedynie kryterium obszarowe), skonstruował kategorię gospodarstwa rolnego prowadzonego przez tego rolnika, to – logicznie rzecz biorąc – powinien je nazwać „gospodarstwem indywidualnym”. Nazwa „gospodarstwo indywidualne” jest adekwatna do treści ustawy, która wszelkie wymagania, czy kwalifikacje natury podmiotowej stawia prowadzącemu osobiście gospodarstwo rolne, w żadnym wypadku nie nawiązując do stanu rodzinnego, czy sytuacji rodzinnej rolnika indywidualnego. Procedura realizacji ustawy byłaby taka sama, gdyby ustawodawca zrezygnował z próby definiowania po-

²²A. Lichorowicz, op. cit., s. 28–29.

jęcia „gospodarstwa rodzinnego”, które to pojęcie w tej ustawie pełni funkcję przysłowiowego kwiatka przy kozuchu.

Wykraczając poza główny nurt rozważań należy zwrócić uwagę, że wprowadzane w III Rzeczypospolitej zmiany podstaw ustroju gospodarczego²³, wyrażające się przede wszystkim w nowym układzie stosunków własnościowych, nie do końca znalazły konsekwentne odzwierciedlenie w nomenklaturze, czy klasyfikacji gospodarstw rolnych. W poprzednim układzie gospodarczym funkcjonowały trzy kategorie gospodarstw rolnych, determinowane formą własności: państwowe gospodarstwo rolne, gospodarstwa spółdzielcze oraz gospodarstwa indywidualne. Własność państwowa oraz spółdzielcza, będące podstawą funkcjonowania gospodarstw państwowych i spółdzielczych, należały do szerszej kategorii zbiorczej – własności społecznej²⁴. Własność indywidualna była formą własności środków produkcji, takich jak grunty rolne, czy budynki, której podmiotem mogły być osoby fizyczne²⁵. A zatem gospodarstwo indywidualne było to gospodarstwo stanowiące własność indywidualną, a jego właściciel był rolnikiem indywidualnym. Przymiotnik „indywidualny” powiązany był z kategorią własności. Własność społeczna oraz własność indywidualna jako kategorie prawne zniknęły z naszego porządku prawnego²⁶.

Aktualny układ stosunków własnościowych, to własność prywatna, jako kategoria stanowiąca podstawę ustroju, oraz własność publiczna²⁷.

W ramach własności publicznej funkcjonuje własność państwowa, do której w dziedzinie rolnictwa należy własność nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, wykonywana przez Agencję Nieruchomości Rolnych oraz gospodarstwa państwowe działające w różnych formach organizacyjnych²⁸. Własność spółdzielcza będąca dotychczas formą własności społecznej, zaliczona została do kategorii własności prywatnej. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 3 prawa spółdzielczego²⁹, majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Gospodarstwo spółdzielni produkcji rolnej zaliczyć należy do kategorii gospodarstw prywatnych.

Likwidacja kategorii własności indywidualnej w naszym porządku prawnym dotyczy także rolnictwa, które „stało się” rolnictwem prywatnym. Konsekwent-

²³ Zgodnie z art. 20 Konstytucji, podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

²⁴ Por. art. 126 K.c. w pierwotnym brzmieniu.

²⁵ Por. art. 130 K.c. w pierwotnym brzmieniu.

²⁶ Przepisy art. 126–135 K.c. zostały „skreślone” ustawą z dnia 28.07.1990 r. (Dz.U.Nr 55, poz. 321), które weszły w życie 1.10.1990 r.

²⁷ Na ten temat por. § 21. Współczesna stratyfikacja własności w Polsce, System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, W-wa 2013, s. 294–336.

²⁸ Gospodarstwami państwowymi są specjalistyczne przedsiębiorstwa hodowli roślin lub hodowli zwierząt, prowadzone w formie jednoosobowej spółki z o.o. Agencji Nieruchomości Rolnych.

²⁹ Ustawa z dnia 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U.z 2013 r. poz. 1443).

nie powinna nastąpić eliminacja przymiotnika „indywidualny” z nomenklatury stosowanej odnośnie samych gospodarstw, jak i osób prowadzących czy pracujących w gospodarstwach prywatnych. Ustawodawca zaprzestał używania pojęcia „gospodarstwo indywidualne”, zachował natomiast pojęcie „rolnika indywidualnego”. Definiując rolnika „indywidualnego”, ustawodawca nie mogąc nawiązać do kategorii własności indywidualnej, używa zespołu kryteriów natury podmiotowej (osoba fizyczna, kwalifikacje rolnicze, osobiste prowadzenie gospodarstwa), ale też i przedmiotowej (władanie użytkami rolnymi o powierzchni nie przekraczającej 300 ha)³⁰. Przymiotnik „indywidualny” użyty został tutaj w słownikowym znaczeniu: „oddzielny, osobisty, pojedynczy, niezespołowy”³¹. Położenie akcentu na takie rozumienie „indywidualności” w definiowaniu pojęcia „rolnika indywidualnego” powinno – zdaniem moim – znaleźć swoje logiczne następstwo w uznaniu gospodarstwa prowadzonego przez takiego rolnika za „gospodarstwo indywidualne”. Tak jednak nie jest. Gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego o powierzchni do 300 ha to – według ustawodawcy – gospodarstwo rodzinne. Gospodarstwo o powierzchni przekraczającej 300 ha nie ma prawnie określonej nazwy; użycie określenia „gospodarstwo indywidualne” byłoby nielogiczne, ponieważ prowadzący takie gospodarstwo nie jest rolnikiem indywidualnym (w definicji „rolnika indywidualnego” również obowiązuje norma obszarowa 300 ha).

Terminologia dotycząca prywatnych gospodarstw rolnych niewątpliwie wymaga uporządkowania, co przekracza granice tego opracowania. Warto zwrócić uwagę, aby projektowane definicje, czy konstrukcje tworzone były przy użyciu logicznie dobranych komponentów, czy kryteriów. Definiując rolnika używać należy kryteriów dotyczących podmiotu np. kwalifikacje, praca zawodowa, miejsce zamieszkania, czy uprawnienia natury podmiotowej. Używając przymiotnika „rodzinne” pamiętać należy, iż rodzina to nie singiel, a grupa społeczna osób powiązanych małżeństwem, pokrewieństwem, czy powinowactwem. Natomiast normy obszarowe, jako kryterium natury przedmiotowej, powinny być stosowane przy definiowaniu struktur – gospodarstw rolnych, a nie podmiotów – rolników, tak jak w przypadku aktualnej definicji rolnika indywidualnego.

Ogólna ocena stanu regulacji gospodarstwa rodzinnego w naszym ustawodawstwie na charakter ambiwalentny.

Konstytucyjny zapis o gospodarstwie rodzinnym, jako podstawie nowego ustroju rolnego, nie budzi żadnych wątpliwości, albowiem odpowiada rzeczywistemu stanowi rzeczy oraz jest prawidłowo sformułowaną wytyczną polityczną na przyszłość, trudno sobie wyobrazić polskie rolnictwo bez gospodarstw rodzinnych.

Ocena ustawowej regulacji statusu gospodarstwa rodzinnego jest zdecydowanie negatywna i to z wielu względów.

³⁰ Por. art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

³¹ *Słownik języka polskiego*, t. I, s. 787.

Po pierwsze, enigmatyczna regulacja w przedmiocie gospodarstwa rodzinnego zamieszczona została w ustawie realizującej inne cele, niż wsparcie gospodarstw rodzinnych.

Po wtóre, błędna jest konstrukcja prawna gospodarstwa rodzinnego, oparta jedynie na kryterium obszarowym, bez nawiązania do jakichkolwiek aspektów „rodzinności”.

Po trzecie, określone w ustawie normy obszarowe wyznaczające granice gospodarstw rodzinnych (od 1 ha do 300 ha użytków rolnych) nie odpowiadają ani potrzebom, ani możliwościom typowej rodziny rolniczej (2 lub 3 osoby w nim pracujące). Gospodarstwo o powierzchni zbliżonej do minimalnej nie zapewni rodzinie rolnika odpowiedniego poziomu dochodów; gospodarstwo o powierzchni zbliżonej do maksymalnej wymaga korzystania z dodatkowej pracy osób nie należących do rodziny.

Po czwarte, zaliczenie do desygnatów pojęcia „gospodarstwo rodzinne” gospodarstw rolnych o tak dużej rozpiętości obszarowej powoduje, że nie można wskazać na typowe cechy gospodarstwa rodzinnego, przez co kategoria ta traci jakiegokolwiek znaczenie poznawcze.

Po piąte, jeżeli kryterium „gospodarstwa rodzinnego” odpowiada grubo ponad 90% działających gospodarstw, trudno takiemu gospodarstwu zapewnić realne wsparcie.

Stąd ustawa zawiera pewne rozwiązania mające na celu ochronę gospodarstw rodzinnych³², ale gospodarstw tych nie można uznać za wyodrębniony, szczególny rodzaj gospodarstw jako przedmiot zainteresowania polityki rolnej w naszym kraju, tak jak ma to miejsce w ustawodawstwach niektórych krajów Europy Zachodniej³³.

Po szóste, ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadza kategorię konstytucyjną „gospodarstwa rodzinnego” na poziom ustawodawstwa zwykłego czyni to jednak nieudolnie, w sposób, który należy uznać jedynie za „śladowy”³⁴, a zatem regulacja statusu prawnego gospodarstwa rodzinnego to zadanie, które wciąż wymaga poprawnego, legislacyjnego rozwiązania.

Rozważania pragnę zakończyć refleksją, iż brak poprawnej konstrukcji prawnej „gospodarstwa rodzinnego” nie stanowi przeszkody we wdrażaniu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, które w sposób jednolity, zuniformalizowany

³² Oprócz wyłączenia transakcji prowadzących do powiększenia gospodarstw rodzinnych spod działania ustawowego prawa pierwokupu i prawa nabycia (art.3 i 4 ustawy). Ustawa zobowiązała Agencję Nieruchomości Rolnych do tworzenia gospodarstw rolnych oraz powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych.

³³ Na ten temat por. monografia A. Lichorowicza, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 246.

³⁴ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 26. Zdaniem cytowanego Autora w ustawie „... brakuje rozwiązań dotyczących organizacji wewnętrznej gospodarstwa rodzinnego, statusu prawnego członka rodziny pracującego w gospodarstwie rodzinnym (zwłaszcza współmałżonka, ochrony bytu gospodarstwa rodzinnego w obrocie gruntami rolnymi, ochrony osoby, która związała swój byt z gospodarstwem rodzinnym w postępowaniu spadkowym”.

stosowane są względem wszystkich gospodarstw rolnych (np. płatności bezpośrednie). Nie jest również przeszkodą w realizacji ustawy, której celem jest ochrona gruntów rolnych przed wykupem przez cudzoziemców, poprzez kontrolę obrotu nieruchomościami rolnymi. Stąd nie dziwi fakt, że w projekcie nowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mimo zmiany modelu kontroli obrotu nieruchomościami, definicja „gospodarstwa rodzinnego” nie ulega zmianie. Można zatem skonstatować, iż konstrukcja prawna „gospodarstwa rodzinnego” nie jest kluczowa dla regulacji kwestii ekonomicznych, czy produkcyjnych gospodarstwa, dotyczących czynnika ziemi, czy kapitału (środków finansowych).

Sądzę, że „gospodarstwo rodzinne” jako kategoria prawna będzie przydatna, a wręcz niezbędna, gdy chodzi o rozwiązywanie problemów demograficznych; w ujęciu ekonomicznym – problemów dotyczących czynnika pracy w gospodarstwie. Chodzi tu o przyszłość rodziny rolniczej. Wieś się wyludnia, spada zainteresowanie pracą w rolnictwie, a żona dla rolnika jest dobrem poszukiwanym w drodze programów telewizyjnych. Aby pokazać perspektywę następnemu pokoleniu – młodym rolnikom, trzeba przygotować rozwiązania prawne preferujące rodzinny charakter gospodarstw. Nie możemy wiązać przyszłości naszego rolnictwa wyłącznie ze strumieniami finansowymi WPR, które wcześniej, czy później ulegną ograniczeniu i nie wystarczą dla wszystkich gospodarstw. Trzeba zatroszczyć się o gospodarstwo rodzinne, które jako podstawa ustroju rolnego winno być nie tylko przedmiotem zainteresowania polityki rolnej, ale przede wszystkim winno stać się przedmiotem polityki prorodzinnej. Gospodarstwo rodzinne, to miejsce życia i pracy rodziny rolniczej. Rozmiar takiego gospodarstwa powinien rodzinie „w nim i z niego” żyjącej zapewnić odpowiedni standard życiowy. Gospodarstwo rodzinne jako warsztat wspólnej pracy winno zapewnić pracę członkom rodziny, a dochody z gospodarstwa, będące wynikiem pracy, zapewnić poziom egzystencji, mierzony parytetem dochodów w rolnictwie i poza rolnictwem. Czynniki organizacji gospodarstwa powinny zapewnić racjonalne relacje pomiędzy czynnikami ziemi i pracy, a także kapitału w gospodarstwie. Organizacja gospodarstwa rodzinnego to przedmiot potencjalnej regulacji prawnej. Organizacja zewnętrzna dotyczy obszarów i tytułu władania gruntami rolnymi, a także formy organizacyjno-prawnej gospodarstwa. W przypadku rodziny wieloosobowej, a szczególnie wielopokoleniowej (krewni, powinowaci) potrzebna jest – zdaniem moim – propozycja organizacji wewnętrznej, albowiem reguły kodeksu rodzinnego dotyczą jedynie rodziny najbliższej (małżeństwo – rodzice – dzieci) i w zasadzie wspólnego gospodarstwa domowego. Organizacja wewnętrzna gospodarstwa rodzinnego określać powinna status prawny członka (szeroko rozumianej) rodziny, pracującego w gospodarstwie rodzinnym, w szczególności zasady świadczenia pracy i partycypacji w dochodach.

Paweł Czechowski¹

Modele prawne kształtujące gospodarstwo rolne

1. Wprowadzenie

Zarówno w czasach starożytnych jak i nowożytnych prawo stanowiło mechanizm oddziaływania polityki na stosunki agrarne. Przedmiotem oddziaływania były czynniki produkcji - gospodarowania w rolnictwie takie jak: ziemia, praca, kapitał i organizacja². W zależności od typów i form organizacji państwowej oddziaływanie to dotyczyło wybranych lub też wszystkich czynników gospodarowania zaznaczyć należy, że intensywność tego oddziaływania w różnych systemach ekonomiczno-społecznych było zróżnicowane. Niewątpliwie oddziaływanie państwa na czynnik ziemi i pracy przeważał w państwach antycznych i feudalnych. Wraz z rozwojem państw nowożytnych pod wpływem rewolucji przemysłowej i rozwojem pierwotnego kapitalizmu zwiększyło się oddziaływanie na czynnik pracy. Potrzeba zapewnienia siły roboczej opartej o system pracy najemnej dla rodzącego się przemysłu oraz dużych gospodarstw rolno-przemysłowych uitorowała drogę procesom zniesienia pańszczyzny i uwłaszczenia chłopów w Europie w XIX w. W płaszczyźnie polityczno-prawnej związane było to z uzyskaniem przez nich statusu pełnego upodmiotowienia w sensie ekonomicznym oraz praw obywatelskich. Dowodu na to dostarcza tzw. „pruska droga do kapitalizmu” która w płaszczyźnie agrarnej wyrażała się przyjęciem regulacji prawnych zmierzających do utrzymania dużych gospodarstw rolnych przy ograniczeniu podziału gospodarstwa rolnego w naturze wraz z przyznawaniem gospodarstwa rolnego jednemu spadkobiercy i ograniczeniu praw i innych współspadkobierców, którzy mieli stanowić rezerwuar siły roboczej dla rodzącego się kapitalizmu³.

¹ Paweł Czechowski – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski.

² A. Stelmachowski, *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 38 i n.; F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2006, s. 193–249.

³ Por. A. Stelmachowski, *Kształtowanie się rolnictwa i prawa rolnego w Polsce (Rys historyczny)*, [w:] *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Warszawa 1997, s. 26–27.

Towarzysząca procesowi rozwoju wczesnego kapitalizmu doktryna liberalna promująca w sferze gospodarczej reguły „wolnej gry sił rynkowych” zweryfikowana została na skutek wystąpienia załamania światowej koniunktury gospodarczej pod koniec XIX i na początku XX wieku przeplatanej krótkoterminowymi wzrostami koniunktury gospodarczej. Nadchodzący gospodarczy kryzys światowy spowodował zrewidowanie doktryny liberalnej uzasadniającej racjonalność kapitalistycznego systemu produkcji w ramach generalnego mechanizmu jaką miała być „niewidzialna ręka rynku”⁴.

Negatywny wpływ światowego kryzysu gospodarczego, który objął również rolnictwo, a którego apogeum wystąpiło w latach 1929–1933, skłoniło wiele krajów do poszukiwania rozwiązań antykryzysowych co w efekcie utworowało drogę doktrynom oddziaływania na gospodarkę w skali makroekonomicznej. Światowy kryzys gospodarczy ujawnił, że rozwój gospodarczy nie ma charakteru stałego lecz jest rozwojem cyklicznym na przemian z występującymi kryzysami gospodarczymi w ramach tzw. „cykli koniunkturalnych”⁵.

2. Kształtowanie gospodarstw rolnych w ramach interwencjonizmu amerykańskiego

Światowy kryzys gospodarczy w sposób najbardziej aktywny zwalczały Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Stały się one w tym zakresie wzorcem aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę w tym w szczególności na rolnictwo.

Wprowadzona polityka Nowego Ładu Gospodarczego (New Deal) po raz pierwszy zastosowała mechanizmy prawne do zwalczania kryzysu w drodze bezpośrednich mechanizmów interwencyjnych.

Interwencjonizm państwowy został zastosowany dla przeciwdziałania destrukcji amerykańskiego ustroju rolnego bazującego na ochronie farm rolnych.

Przypomnieć należy, że w okresie kryzysu gospodarczego amerykańskie farmy rolne masowo popadały w upadłość. Przeciwdziałaniu temu procesowi miał służyć system wielopłaszczyznowego wspomagania gospodarczego farm rolniczych. W tym celu wprowadzono po raz pierwszy państwowy system zakupów interwencyjnych produktów rolnych. Obligatoryjnie zmniejszono również powierzchnie upraw polowych i stad zwierzęcych. Dokonano tego w oparciu o skonkretyzowane regulacje prawne⁶.

W okresie polityki Nowego Ładu utworzono również pierwszą agencję interwencyjną⁷, której celem było finansowanie skupu produktów rolnych oraz eksport skupionych produktów rolnych⁸.

⁴ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, s. 9 i n.
D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa 1957, s. 89 i n.

⁵ J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*.

⁶ Por. Agricultural Adjustment, Act z 12 maja 1933 r.

⁷ Commodity Credit Corporation.

⁸ A. Stelmachowski, *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej [w:] Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 50–51.

Amerykańska agencja interwencyjna stanowiła następnie wzór dla wprowadzania rolniczych agencji w państwach Unii Europejskiej. W okresie następującym po opanowaniu wielkiego kryzysu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych zdecydowano się na wprowadzenie subwencjonowania farm rodzinnych oraz innych działów rolnictwa. Redukcja subwencji rolnych wprowadzonych po opanowaniu wspomnianego kryzysu nastąpiła bowiem dopiero pod koniec XX w. w wyniku przyjęcia porozumień międzynarodowych w ramach Porozumienia Rundy Urugwajskiej GATT z 1993 r. Wprowadzono natomiast system odłogowania gruntów w celu ograniczenia wolumenu produkcji rolnej powiązany z systemem dotacji finansowych z tego tytułu.

Prowadzona współcześnie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej polityka interwencyjna w rolnictwie zakłada aktywne oddziaływanie państwa także w płaszczyźnie podatkowej zarówno w podatku federalnym jak i stanowym. Uchwalone i wielokrotnie nowelizowane prawo o farmach (Farm Bill⁹) reguluje kompleksowo problematykę rolnictwa i jego otoczenia w tym system wspierania: dochodów rolniczych, dotowania cen produktów rolnych, finansowanie rolnictwa, kształtowanie obszarów wiejskich, ochronę gruntów rolnych, gospodarkę leśną, ochronę środowiska. Wprowadzono także pomoc w celu: wspierania młodych rolników, ubezpieczeń rolniczych, finansowania badań naukowych, handlu produktami rolnymi. Dotowana jest również pomoc żywnościowa oraz dostęp do szerokopasmowego internetu itp.¹⁰

Model interwencjonizmu amerykańskiego i jego prawny mechanizm ma na celu kształtowanie stosunków prawnych w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich.

Praktycznie oddziałuje on na wszystkie wiodące czynniki produkcji rolnej w różnym stopniu w zależności od kierunków polityki rolnej.

Oddziaływanie polityki rolnej poprzez mechanizmy prawne ugruntował w USA pozycje rodzinnych farm rolnych które coraz powszechniej przekształcają się w agro-przemysłowe przedsiębiorstwa rolne bazujące na szeroko wyspecjalizowanych – niekiedy monokulturowych uprawach. System interwencji gospodarczej wspiera również otoczenie rolnictwa to jest w sferę przedprodukcyjną i poprodukcyjną.

3. Kształtowanie gospodarstwa rolnego w systemie regulacji prawnych Unii Europejskiej

Model prawny kształtowania gospodarstwa rolnego w Unii Europejskiej wyznacza Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej oraz jej instrumentalizacja prawna. Uzupełniają ją regulacje narodowe dotyczące zwłaszcza struktur rolnych

⁹ K. Marciniuk, *Interwencjonizm amerykański*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 58–60. Por. także *Food Conservation and Energy Act – 2014*) oraz M. Drygas, *Amerykański Farm Bill – 2008 i WPR Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa 2009.

¹⁰ K. Marciniuk, *Interwencjonizm amerykański*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 58–60.

które nie są przedmiotem bezpośredniego oddziaływania prawa unijnego¹¹. Regulacje prawne WPA zapewniają stabilizację dochodów rolniczych (parytet dochodów), zmierzają do ukierunkowanego ograniczenia niektórych produktów rolnych oraz stymulowania eksportu powiązanych z refundacjami eksportowymi dla produktów rolnych. Nie należy zapominać również o obowiązującej od 1968 r. jednolitej taryfie celnej dla wszystkich członków UE.

Natomiast regulacje poszczególnych krajów członkowskich koncentrują się na kształtowaniu szczególnego statusu i ochrony gospodarstwa rodzinnego, ochrony bytu gospodarstw oraz rozwiązań prawnych dotyczących modernizacji gospodarstw przy możliwości ograniczenia podziałów gospodarstw rolnych w wyniku sukcesji generalnej. Odnotować należy regulacje strukturalne wspierające stabilizację rozwoju gospodarstw rolnych poprzez kontrolowany sposób rozdysponowania ziemi w ramach wyodrębnionych podmiotów kontrolowanych przez państwa takich jak – SAFER we Francji (spółki urzędzeń i osadnictwa rolnego) czy Niemczech – BVVG (spółki ds. gospodarowania i administrowania ziemią).

Nadmienić należy, że we wstępnym okresie rozwoju WPR prawo wspólnotowe aktywnie oddziaływało na czynnik ziemi w drodze tzw. regulacji modernizacyjnych gospodarstw rolnych¹². W dalszej kolejności regulacji prawnej poddano zwiększenie efektywności tzw. struktur rolnych¹³. W szczególności dotyczyło to regulacji w zakresie rent strukturalnych, wspomaganie rozwoju infrastruktury gospodarstw rolnych, wspomaganie gospodarstw w regionach trudnych tj. np. górskich i podgórskich. Z drugiej strony regulacją prawną objęto branżowe rynki rolne – roślinne i zwierzęce w ramach których gospodarstwa rolne mogły kształtować swobodnie swój parytet dochodowy¹⁴.

Unijny system prawny oddziałujący w drodze wieloaspektowego oddziaływania na wszystkie czynniki gospodarowania nie wypracował ujednoczonej definicji gospodarstwa rolnego czy też gospodarstwa rodzinnego. Pojęcie gospodarstwa rolnego lub rodzinnego w sensie normatywnym podlega modyfikacjom w zależności od celu określonej regulacji dokonywanej w ramach konkretnych aktów prawnych¹⁵.

W prawodawstwie Unii Europejskiej definicja gospodarstwa rolnego nie stanowi kategorii prawnej sztywno określającej wielkość czy strukturę gospodarstwa. W odniesieniu do wspólnotowej definicji gospodarstwa rolnego nie mogą być stosowane nadto jakiegokolwiek ograniczenia administracyjne.

¹¹ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Warszawa 2000 r.

¹² Por. Dyrektywa w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych 75/159 czy też rozporządzenie w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych nr 797/85 i 2328/91.

¹³ P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i prawa żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 124–200.

¹⁴ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 363–379.

¹⁵ Por. Wyrok ETS nr 85/77.

Precedensowe w swojej treści jest orzeczenie ETS – *Santa Anna v. INPS*¹⁶. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, że w Traktacie Rzymskim nie została zawarta żadna ścisła definicja rolnictwa, a tym bardziej definicja gospodarstwa rolnego czy rodzinnego, stąd też wypracowanie w razie potrzeby odpowiedniej definicji przypadało instytucjom Wspólnoty¹⁷.

Unijny model prawny kształtujący gospodarstwo rolne oddziałuje na status tego gospodarstwa przez wspomaganie jego struktury, jak również przez kształtowanie regulowanych rynków rolnych. Proces ten finansowany jest przez środki unijne w ramach wyodrębnionych funduszy i poprzez programy strukturalne finansowane przez UE krajowe oraz w ramach tzw. „koperty narodowej”, finansowanej z budżetu narodowego. W zależności zatem od kierunków i celów WPR oddziaływaniu prawnemu podlegają z różną intensywnością wszystkie czynniki gospodarowania to jest: ziemia, praca, kapitał i organizacja.

4. Model kolektywizacyjny

Kolektywizacja stanowi jak wiadomo zaprzeczenie indywidualizmu gospodarczego w tym możliwości prowadzenia indywidualnego gospodarstwa rolnego.

Nacjonalizacja ziemi oraz uspołecznienie pracy charakterystyczne było dla większości państw komunistycznych. W krajach tych poza Polską i była Jugosławią zachowała się gospodarka prywatna w rolnictwie przy współfunkcjonowaniu sektora państwowego i niewielkiego sektora spółdzielczego. Klasyczny model kolektywizacyjny wprowadzony w byłym ZSRR oraz Chinach zakładał uspołecznienie wszystkich czynników gospodarowania. Czynnikiem kapitałowy powiązany był z administracyjnym systemem rozdzielnictwa dotacji państwowych a czynnik organizacji przybierał różne typy struktur i organizacji przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych włącznie z tworzeniem terytorialno-rodzinnych organizacji gospodarczych tzw. komun ludowych co miało miejsce w Chinach. Upadek komunizmu doprowadził do restytucji w wielu krajach gospodarstw rodzinnych, chociaż nie we wszystkich krajach państwo chciało się wyzbyć wpływu na czynnik ziemi rolnej pozostając nadal jego właścicielem i dzierżawiąc grunty rolne rolnikom prywatnym (np. Białoruś, Rosja, Chiny).

Wraz ze zmianami ustrojowymi w ZSRR i krajach Europy – Środkowo-Wschodniej ten typ gospodarowania bazującego na gospodarce nakazowo-rozdzielczej przestał istnieć. Występuje on incydentalnie w świecie np. na Kubie i Korei Północnej.

¹⁶ Por. P. Czechowski, *Proces dostosowania...*, op. cit., s. 127 i n.

¹⁷ Tamże.

5. Polski normatywny model kształtowania gospodarstwa rolnego

Do czasu przekształceń ustrojowych polski model normatywny gospodarstwa rolnego bazował na trójsektorowym systemie w skład którego wchodziły gospodarstwa prywatne, spółdzielnie produkcyjne i przedsiębiorstwa państwowe.

Po roku 1989 w wyniku szeroko prowadzonej zmiany normatywnych podstaw gospodarki narodowej w ramach gospodarki socjalno-rynkowej sektor prywatny wraz z gospodarstwem rodzinnym podniesiono do wiodącej zasady ustrojowej (art. 23 Konstytucji RP) a funkcjonowanie sektora państwowego w rolnictwie zdecydowano się stopniowo wygaszać i przekształcać w przedsiębiorstwa prywatne przy założeniu prywatyzacji gruntów państwowych lub ich długoletniej dzierżawy na rzecz osób prywatnych.

Polskie rolnictwo i system prawny poza normami dotyczącymi obrotu ziemią, statusu prawnego gospodarstwa rolnego, dziedziczenia w drodze czynności *mortis causa* oraz przekształceń w sferze następstwa w drodze czynności między żyjącymi od ponad 10 lat jest pod wpływem regulacji związanej z oddziaływaniem Wspólnej Polityki Rolnej UE¹⁸.

Polska jako członek UE i polskie rolnictwo stało się beneficjentem pomocy publicznej dla rolników i obszarów wiejskich udzielanych ze środków krajowych i unijnych. Dla gospodarstw rodzinnych, otoczenia sfery produkcyjnej i przetwórstwa rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich przeznaczono w ramach pomocy unijnej ponad 31,5 mld euro, w tym 17 mld na płatności bezpośrednie dla rolników oraz 13,1 mld na program rozwoju obszarów wiejskich a także 1,4 mld na inwestycje rynkowe.

Mechanizm prawny oddziaływania na cztery czynniki gospodarowania (ziemię, pracę, kapitał i organizację) pierwotnie nakierowany był zdecydowanie na czynnik ziemi i pracy. Jednakże z czasem zaczął się przesuwać na czynnik kapitałowy i organizacyjny. Istotną rolę odgrywa w tym zakresie krajowy program strukturalny – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich PROW który kształtując politykę strukturalną polskiego rolnictwa w blisko 50 obszarach problemowych oddziałuje na przekształcenia polskiego rolnictwa w ramach wypracowywanych w Unii Europejskiej dźwigni ekonomicznych i rozwiązań prawnych.

PROW zintegrowany jest z polskim Narodowym Planem Rozwoju.

Akty prawne prawa unijnego na których bazuje PROW jako rozporządzenia unijne, na zasadzie autowykonalności stanowią równocześnie część obowiązującego w Polsce porządku prawnego.

Tym samym model rozwojowy gospodarstwa rolnego określony poprzez prawodawstwo unijne stał się również obowiązującym modelem odpowiedzialnym za kształtowanie polskiego gospodarstwa rolnego. Nie wyklucza to jednak

¹⁸ 10 lat Polski w UE. Osiągnięcia w gospodarce rolno-żywnościowej i na obszarach wiejskich, Warszawa 2014, s. 13.

przyjmowania przez polskiego prawodawcę rozwiązań prawnych o charakterze strukturalnym które jednak nie powinny być sprzeczne z prawem unijnym, zgodnie ze standardami ustalonymi w drodze orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Status produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej

1. Uwagi wprowadzające

Pojęcie działalności gospodarczej generalnie zdefiniowane zostało w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej². Pojęciem tym posługują się też liczne przepisy szczególnie konstruując własne definicje, odsyłając do pojęcia ogólnego, lub w ogóle nie precyzując znaczenia w jakim jest używany zwrot działalność gospodarcza. Ta wielość i zróżnicowanie ujęć stanowi przedmiot zasadniczych kontrowersji, które koncentrują się wokół ustalenia desygnatów pojęcia działalności gospodarczej oraz wzajemnych relacji między poszczególnymi przepisami definiującymi lub wskazującymi na profesjonalną sferę aktywności przedsiębiorcy.

W odniesieniu do rolniczej działalności gospodarczej, dodatkowa trudność wynika z niejednoznacznego określenia rolniczej aktywności zawodowej oraz jej miejsca w systemie działalności gospodarczej. Zasadniczym wydaje się tu rozstrzygnięcie, czy kryteria prawnej kwalifikacji działalności gospodarczej stosowane na gruncie przepisów regulujących powszechny obrót gospodarczy (działalność gospodarczą), są wystarczające dla kwalifikowania aktywności zawodowej producenta rolnego jako gospodarczej, wykonywanej przez przedsiębiorcę. Czy też specyfika organizacji i prowadzenia procesu produkcyjnego oraz całe spektrum celów i funkcji (społecznych, gospodarczych, środowiskowych, stabilizacyjnych, infrastrukturalnych), jakie wynikają ze wspólnej polityki rolnej i są realizowane przez gospodarstwa rolne, skutkuje tym, że działalność rolnicza wymyka się spod klasyfikacji ogólnej. Rozważyć też należy, czy obowiązujące przepisy kształtujące reżim prawny gospodarstwa rolnego (oraz producenta rolnego) tworzone są na tyle racjonalnie, że pozwalają na określenie statusu

¹ Beata Jeżyńska – prof. UMCS dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 672, ze zm.

produkcji rolnej w systemie działalności gospodarczej, czy też kształtują w tym względzie rozwiązania polegające na wyodrębnieniu spośród ogółu działalności – działalności rolniczej jako szczególnej kategorii. Czy też może, tworzone są *ad usum*, wskutek czego pozycja działalności rolniczej zmienia się w zależności od stosunków gospodarczych, w których występuje.

Odpowiedzi na postawione pytania wymagają uwzględnienia reguł obrotu powszechnego oraz szczególnych cech profesjonalnej produkcji rolnej.

2. Pojęcie działalności gospodarczej

Pojęciem działalności gospodarczej w obrocie powszechnym posługują się zarówno przepisy prawa gospodarczego publicznego, jak i prawa prywatnego. Mimo zbieżności w definiowaniu samego pojęcia, jak i cech charakteryzujących działalność gospodarczą, można wskazać na pojawiające się odrębności, które dokonują odróżnienia działalności gospodarczej ze względu na cele realizowane przez przepisy prawa publicznego i prywatnego.

2.1. Działalność gospodarcza w przepisach prawa publicznego

W sferze przepisów prawa publicznego szczególne znaczenie przypisywane jest ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Definicja działalności gospodarczej wynikająca z treści art. 2 powołanej ustawy skonstruowana została według kryterium rodzajów działalności uznawanej za gospodarczą (działalność wytwórcza, budowlana, usługowa, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin oraz zawodowa)³ oraz przez wskazanie na określone cechy (właściwości), którymi działania te muszą się charakteryzować. Ustawa wymaga by prowadzona działalność miała charakter zarobkowy, a zatem zmierzała do osiągnięcia dochodu (zysku). Zarobkowy charakter pozwala na odróżnienie działalności gospodarczej od innych rodzajów działalności, w tym nastawionej wyłącznie na zaspakajanie potrzeb własnych prowadzącego, mającej charakter charytatywny oraz wszelkich działań o charakterze przypadkowym, które jednak przynoszą zysk⁴. Kolejną cechą charakteryzującą

³ W literaturze podnoszone jest, że żadne ze stosowanych sformułowań określających rodzaje działalności gospodarczej nie zostało jednoznacznie zdefiniowane, co wyraźnie utrudnia kwalifikację prawną konkretnej działalności do jednej z wymienionych kategorii. Szerzej zob. C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 4, s. 18.

⁴ Nie ma znaczenia, czy określona działalność rzeczywiście zysk przyniesie. Decydujące znaczenie ma sam zamiar, a nie faktyczny efekt. Z obszerniej literatury zob. m.in.: A. Wasilewski: *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, H. Olszewski, B. Popławska (red.), Poznań 1997, s. 544 i nast.; S. Biernat, A. Wasilewski *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 45 i nast.; E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Działalność gospodarcza i przedsiębiorca na gruncie ustawy prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 4, s. 13 i nast.; R. Flejszar: *Przedsiębiorca w postępowaniu cywilnym rozpoznawczym*, Warszawa 2006, s. 44 i nast.

działalność gospodarczą jest prowadzenie jej w sposób zorganizowany. Pojęcie zorganizowanego sposobu prowadzenia działalności występuje w dwóch znaczeniach. W znaczeniu formalnym, gdy osoba prowadząca działalność podejmuje szereg różnorodnych czynności niezbędnych dla zaistnienia w obrocie gospodarczym, zwłaszcza poprzez dopełnienie obowiązków rejestrowych. W znaczeniu materialnym, gdy jest prowadzona przy wykorzystaniu przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym. Dla zakwalifikowania działań przedsiębiorcy do kategorii działalności gospodarczej ustawa wymaga nadto, by była prowadzona w sposób ciągły. Cechę ciągłości należy rozpatrywać w trzech aspektach: czasowym, celowym i jako stałej podstawy utrzymania. W aspekcie czasowym jest to ciąg stałe powtarzających się, regularnych czynności. Na ciągłość danej działalności wskazują takie elementy jak stypizowanie transakcji realizowanych na podstawie długoterminowych umów czy stałej współpracy⁵. W aspekcie celowym działalność kwalifikowana jest jako ciągła, o ile można określić cel – plan, dla realizacji którego konieczne jest podejmowanie określonych, kolejno następujących po sobie, działań. Na ciągły charakter wskazuje także założenie przez osobę prowadzącą taką działalność, że będzie ona stanowiła dla niej trwałe źródło utrzymania. Przy czym bez znaczenia jest czy będzie to jedyne, wyłączone, czy też tylko uboczne źródło dochodów⁶.

2.2. Działalność gospodarcza w przepisach prawa prywatnego

W sferze prawa prywatnego wyróżnienie działalności gospodarczej ujmowane jest nieco szerzej. Poza wskazaniem, że działalność tę cechuje podporządkowanie regułom opłacalności, a co najmniej racjonalnego gospodarowania oraz uczestniczenia w obrocie na własny rachunek, orzecznictwo uznało, że działalność taka może wykraczać poza wyróżnione w systematyce prawa publicznego rodzaje (kategorie) czynności⁷. Nadto, że nie wiąże się z koniecznością dopełnienia żadnych formalności, jak chociażby uzyskania wpisu do właściwego rejestru czy prowadzenia przedsiębiorstwa w znaczeniu funkcjonalnym⁸. W kontekście różnorodnych stosunków gospodarczych, wzajemnych relacji zróżnicowanych zależnie od kategorii kontrahenta (obróć konsumencki, obróć profesjonalny) definicja ukształtowana przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej jest

⁵ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17; S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. I, Warszawa 1981, s. 72.

⁶ Szerzej zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 36–60.

⁷ Nieco odmiennie przesłanki uznania aktywności za działalność gospodarczą ujął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 sierpnia 2003 r., I PK 328/02, OSN 2004, nr 17, poz. 298, zaliczając do nich: gospodarczy charakter działalności, ukierunkowanie na osiągnięcie zysku oraz samoistny charakter działalności, bez bliższego jednak sprecyzowania użytych sformułowań.

⁸ Szerzej zob. W. Popiołek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Suplement*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2003, s. 7; E. Gniewek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2006, s. 94–96.

niewystarczająca tworzy, bowiem pewną modelową postać pojęcia działalności gospodarczej. Potrzeby gospodarcze nader często powodują zachowania o mniej lub bardziej wyraźnych odchyleniach od przesłanek warunkujących uznanie pewnych przejawów aktywności za działalność gospodarczą, które już choćby tylko ze względu na zasadę pewności obrotu nie mogą ich dyskwalifikować jako gospodarczych.

3. Działalność rolnicza jako działalność gospodarcza

Określenie działalności rolniczej dla potrzeb działalności gospodarczej należy do jednych z trudniejszych zagadnień, przede wszystkim ze względu na nierozstrzygniętą, jak dotąd, kwestię określenia miejsca produkcji rolniczej w systemie gospodarczym kraju. Mimo bowiem diametralnych zmian w sferze organizacji procesu wytwórczego oraz powiązania krajowego rynku rolnego mechanizmami wspólnej polityki rolnej z rolnictwem europejskim, w ustawodawstwie polskim nadal dostrzegalne są wpływy międzywojennej koncepcji prawa przemysłowego⁹, na gruncie którego działalność rolnicza nie była elementem przemysłu, ale stanowiła inny rodzaj aktywności, jedynie marginalnie łączony ze sferą powszechnego obrotu gospodarczego.

Odnosząc się do określenia statusu działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej należy zwrócić uwagę, że ustawodawca na gruncie ustaw szczególnych, dla określenia aktywności producentów rolnych, posługuje się różnorodnymi pojęciami takimi jak rolnictwo, prowadzenie gospodarstwa rolnego, produkcja rolna lub rolnicza, rolnicza działalność wytwórcza, działy specjalne produkcji rolnej. Dla potrzeb gospodarczych, zdecydowanie największe znaczenie ma konstruowane na gruncie obowiązujących ustaw pojęcie wytwórczej działalności rolniczej¹⁰.

3.1. Rolnicza działalność wytwórcza

Pojęciem rolniczej działalności wytwórczej posługują się przepisy licznych ustaw. Konstruowane definicje, choć pod względem treści niejednolite, pozwalają na określenie cech charakterystycznych¹¹. Otóż, pojęcie to służy do charakterystyki aktywności gospodarczej (zawodowej, profesjonalnej) producenta rolnego, bez względu na organizacyjnoprawną formę, w jakiej jest prowadzona. Aktywność ta ma naturę wytwórczą, przy czym zakres czynności produkcyjnych – choć określane raz wężiej raz szerzej – zawsze obejmuje, co najmniej

⁹ Zob. art. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. nr 23, poz.468 ze zm.

¹⁰ Znaczenie powołanych pojęć oraz przegląd stanowisk piśmiennictwa w kontekście określenia działalności rolniczej przedstawione zostały w monografii B. Jeżyńskiej: *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89–101.

¹¹ Szerzej zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie polskim*, Poznań 1992, s. 103 i nast. oraz powołana tam literatura.

wytwarzanie produktów w stanie naturalnym (nieprzetworzonym) we własnym procesie produkcyjnym. Tym samym pojęcie rolniczej działalności wytwórczej zakłada aktywne współistnienie odpowiednio zorganizowanej jednostki produkcyjnej, podmiotu prowadzącego stosowną działalność przy wykorzystaniu składników takiej jednostki oraz efektu końcowego, jakim jest produkt rolny przeznaczony do obrotu gospodarczego¹².

3.2. Rolnicza działalność wytwórcza w przepisach prawa gospodarczego – publicznego i prywatnego

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej dokonując wyliczenia rodzajów działalności uznawanych za działalność gospodarczą, pomija rolnictwo, leśnictwo, rybactwo, związaną z nimi działalność usługową, w tym wynajem pokoi, sprzedaż posiłków domowych oraz wyrób wina nie przekraczającego 100 hektolitrów w ciągu roku gospodarczego¹³. W odniesieniu do tych kategorii działalności zakłada wyłączenie stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Dokonane wyłączenie każe postawić pytanie, czy wobec tego działalność wytwórcza producentów rolnych na gruncie przepisów prawa publicznego nie może być w ogóle kwalifikowana jako gospodarcza, czy też jest to jej szczególna kategoria, poddana w szerokim zakresie regulacji innych przepisów.

Próba odpowiedzi, a w konsekwencji ustalenie miejsca rolniczej działalności wytwórczej w sferze publicznych regulacji obrotu gospodarczego, uwzględnić musi dotychczasowe uwagi, co do cech odróżniających działalność gospodarczą od innych form aktywności przedsiębiorców. W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że działalność rolnicza spełnia wszystkie ustawowo określone wymagania dla zakwalifikowania jej do gospodarczej. Nawet, bowiem przy uwzględnieniu istniejących różnic co do zakresu, wielkości czy organizacji produkcji rolnej o charakterze rynkowym, trudno odmówić jej przymiotu zarobkowego lub zarzucić braków organizacyjnych, czy ciągłości działań. Zwłaszcza, gdy przesłance organizacji czynią zadość formalne działania, a wymaganiu ciągłości także prace sezonowe, jako że brak jest uzasadnienia, aby negować gospodarczy charakter danej aktywności jedynie z uwagi na uwarunkowania klimatyczne determinujące przebieg i organizację produkcji¹⁴.

Za gospodarczą uznają działalność rolniczą przepisy szczególnych aktów prawnych natury publicznoprawnej. Są to akty mające charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i w takim zakresie

¹² Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003, s. 167.

¹³ Zob. art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

¹⁴ Tak też A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 28; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 90; M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 57; K. Bukowski, *Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy*, „Radca Prawny” 2000, nr 4, s. 94 i nast.

działalność objęta ich regulacjami jest wyłączona spod działania ustawy o swobodzie gospodarczej nie tracąc jednak charakteru gospodarczej¹⁵. Za szczególną kategorię działalności gospodarczej uznają działalność rolniczą przepisy prawa podatkowego. Wystarczy tu wskazać, że stosownie do art. 27 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, zmianie uległ art. 3 pkt 9 ordynacji podatkowej¹⁶, w myśl którego za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek nawet, gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność do przedsiębiorców. W sferze regulacji podatkowych, świadczących o traktowaniu działalności rolniczej jako formy działalności gospodarczej mieści się także objęcie rolniczej działalności podatkiem od towarów i usług (VAT)¹⁷.

Wobec powyższego wypada uznać, że na gruncie przepisów prawa publicznego cechy (właściwości) działalności rolniczej, nie stoją na przeszkodzie do zakwalifikowania jej do sfery działalności gospodarczej, a dokonane w treści art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyłączenie stosowania przepisów powołanej ustawy nie odbiera jej profesjonalnego charakteru gospodarczego.

Zdecydowanie łatwiejsza jest ocena rolniczej działalności wytwórczej na gruncie prawa prywatnego. W cywilnoprawnym, poszerzonym i wyraźnie zlagodzonym formalnym ujęciu działalności gospodarczej, nie ma żadnych przeszkód, by rolniczą działalność wytwórczą na gruncie przepisów prawa prywatnego, kwalifikować jako działalność gospodarczą.

¹⁵ Zob. też art. 129 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm., który dopuszcza wydłużenie obowiązującego w innych formach świadczenia pracy okresu rozliczeniowego czasu pracy przy produkcji rolnej, z uwagi na specyfikę produkcji, aż do 12 miesięcy. Zob. też C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2001, Nr 4, s. 17. Zob. art. 12 ustawy o jakości artykułów rolno-spożywczych z dnia 21 grudnia 2000 r., tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 669; Zob. też regulacje ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia z dnia 25 sierpnia 2006 r., j.t. Dz.U. z 2010 r. poz. 914 ze zm.; art. 3 ust. 3 pkt 54 powołanej ustawy definiując pojęcie zakładu, odwołuje się do art. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. UE L 31 z 1.2.2002, s. 1-24, określającego przedsiębiorstwo spożywcze jako każde przedsiębiorstwo - w tym także publiczne lub prywatne, typu *non-profit* lub prowadzące działalność nastawioną na zysk, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.

¹⁶ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r., j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

¹⁷ Art. 43 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. j.t. 2011 poz. 1054 ze zm. Zob. też J. Zubrzycki, *VAT w rolnictwie*, część 1, „Przegląd Podatkowy” 2000, nr 9, s. 5 i nast.; tegoż, *VAT w rolnictwie*, część 2, „Przegląd Podatkowy” 2000, nr 10, s. 6 i nast. oraz B. Jeżyńska, *Opodatkowanie działalności rolniczej podatkiem od towarów i usług*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 1, s. 115-144;

4. Reglamentacja rolniczej produkcji

Spełnianie przez działalność rolniczą warunków do zakwalifikowania jej do sfery działalności gospodarczej, a nawet uznawanie za taką przez część przepisów szczególnych, nie usuwa wszystkich wątpliwości oraz trudności interpretacyjnych. Koncentrują się one wokół szczególnych warunków działalności rolnej w kontekście zasady swobody działalności gospodarczej.

Normatywny model przedsiębiorcy zakłada, że działalność gospodarcza objęta została wolnością, w ramach której każdy zainteresowany może taką działalność podjąć i prowadzić. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego i podlega reglamentacji (ograniczeniom) w odniesieniu do ustawowo określonych rodzajów działalności. Reglamentacją działalności swobody gospodarczej jest każde unormowanie prawne, które wiąże z prowadzeniem działalności gospodarczej jakiegokolwiek nakazy czy zakazy¹⁸. Może polegać na wprowadzeniu generalnego zakazu podejmowania określonych rodzajów działalności gospodarczej, który to zakaz aktualizuje się już na etapie podejmowania działalności wymagającej koncesji, lub na ograniczeniu dostępu do działalności przez konieczność spełnienia dodatkowych, odrębnie określonych warunków, posiadania odpowiednich uprawnień czy kwalifikacji, które stanowią warunek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności reglamentowanej. W sferze działalności rolniczej – bez względu na obowiązujący w kraju ustrój gospodarczy, choć w sposób oczywisty dla realizacji różnych celów – zakres reglamentacji był i pozostaje bardzo rozbudowany, a przyjęcie mechanizmów oraz reguł administrowania wspólną polityką rolną, wyraźnie sferę wymagań gospodarczych poszerzyło oraz poddało szczególnym procedurom kontrolnym.

Podejmując próbę wskazania miejsca działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej, należy przeto uwzględnić szereg dodatkowych aspektów determinujących i specyfikujących działalność rolniczą spośród innych, kwalifikowanych jako gospodarcze w obrocie powszechnym. Wszystkie, bez względu na sposób i zakres oddziaływania mają wyraźnie reglamentacyjny charakter, szczególnie widoczny po pierwsze: w sferze wymagań formalnoprawnych związanych z podejmowaniem, organizacją, prowadzeniem działalności rolniczej oraz innej w gospodarstwie rolnym; po drugie: w odniesieniu do kształtowania szczególnych administracyjnych obowiązków producentów rolnych oraz po trzecie: w czynnościach obrotu gospodarczego z udziałem producentów rolnych.

Charakter determinujący mają także czynniki środowiskowe, które w sposób najszerszy kształtują działalność rolniczą. Zasadnicza trudność w kwalifikowaniu działalności wytwórczej w rolnictwie do sfery działalności gospodarczej

¹⁸ Pojęcie reglamentacji nie doczekało się jednolitego ujęcia i w piśmiennictwie bywa różnie rozumiane. Przegląd stanowisk zawiera opracowanie M. Waligórskiego, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 23–24 oraz tenże, *Działalność gospodarcza regulowana [w:] Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 317–325.

sprowadza się do odmiennych warunków organizacji produkcji związanych z koniecznością wykorzystywania czynników naturalnych¹⁹ oraz szczególnego połączenia gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej i stałego elementu środowiska naturalnego, wpisanego w miejscowy ekosystem. Odmienność rolniczego procesu wytwórczego wynika też z tego, że w takiej działalności występuje, nie pojawiające się w żadnej innej sferze działalności gospodarczej, uzależnienie procesu produkcyjnego od warunków biologicznych, klimatycznych i glebowych. Warunki środowiskowe mają charakter obiektywnych, niezależnych od możliwości administracyjnych czy prawnych właściwych dla określenia miejsca działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej. Stąd dalsze rozważania koncentrować będą się tylko na czynnikach, które są efektem działań legislacyjnych, administracyjnych i organizacyjnych. A zatem tych które mogą podlegać zmianom.

4.1. Reglamentacja formalnoprawna działalności rolniczej

Działalność rolnicza jaka może być podejmowana w gospodarstwie rolnym ma różnicowany charakter, odmienne procesy wytwórcze, zmierza do osiągnięcia różnych efektów, a jej produkty mogą mieć różnorodne przeznaczenie i odbiorców. Owo zróżnicowane ulega w ostatnim czasie wyraźnemu poszerzeniu z uwagi na przyjętą przez wspólną politykę rolną koncepcję zrównoważonego rozwoju realizowaną w ramach wielofunkcyjności rolnictwa. Rolnictwo zrównoważone jest nowoczesną koncepcją takiego programowania rozwoju, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi i społecznymi²⁰ prowadząc do wzrostu jakości życia w teraźniejszości, z zachowaniem możliwości zaspokajania potrzeb ludzkich w przyszłości²¹. Postulowane jest dalsze poszerzenie koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego, w ten sposób, by miał charakter wielowymiarowy, w którym poza dotychczasowymi aspektami oddziaływania ujęte zostaną także nowe wymiary, takie jak rozwój instytucjonalny, technologiczny, przestrzenny, kulturowy i etyczny²².

¹⁹ Szerzej na temat znaczenia warunków produkcji rolniczej dla kwalifikowania do działalności gospodarczej (producenta do przedsiębiorcy) zob. P. Bielski, *Pojęcie przedsiębiorcy w systemie prawa polskiego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Gdańsk 2005, s. 189–194.

²⁰ S. Zawisza, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, Bydgoszcz 2004.

²¹ M. Adamowicz, *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe” seria II, z 2000, nr 1, s. 69–81. Natomiast A. Woś [w:] *Rolnictwo zrównoważone, Encyklopedia Agrobiznesu*, Warszawa 1998, wskazuje na następujące cechy wyróżniające rolnictwo zrównoważone: 1) zasoby naturalne powinny być wykorzystywane tak, aby nie została zdławiona ich zdolność do samoodnawiania 2) przyrost produkcji żywności może następować przez wprowadzenie technologii, które jednocześnie chronią zasoby i zachowują ich wysoką jakość dla przyszłych pokoleń, 3) zrównoważone systemy rolnicze zakładają pełną symbiozę celów produkcyjnych i ekologicznych, 4) zarządzanie zasobami naturalnymi umożliwia zaspokajanie potrzeb, zachowując wysoką jakość środowiska naturalnego i chroniąc jego zasoby oraz 5) rolnictwo wykazuje małą podatność na wahania i wstrząsy.

²² Tak J.L. Siemiński, *Koncepcje „Inustainable development” rozwoju zrównoważonego i trwałego obszarów wiejskich w Polsce (szanse i możliwości)*. Referat Konferencji IUNG w Puławach, cyt. za M. Adamowiczem *Annales Sec. E.* 2005.

Wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa wymagało zmiany w zasadach funkcjonowania rolnictwa oraz odmiennego od dotychczasowego pojmowania funkcji, jakie realizowane są w gospodarstwach rolnych. Tradycyjna funkcja produkcyjna musiała stać się tylko jedną z wielu, związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych. Nowe oczekiwania środowiskowe i społeczne, jak też poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów przez producentów rolnych ukształtowały model wielofunkcyjnych gospodarstw rolnych. Realizacja nowych funkcji, spowodowała zróżnicowanie instrumentów oddziaływania, środków wsparcia oraz mechanizmów kontrolnych, rozbudowując system instrumentów reglamentacji działalności rolniczej. Szczególnie widoczne są one przy realizacji funkcji produkcyjnej, gospodarczej określanej jako agropodsiębiorczość oraz środowiskowej²³.

Funkcja produkcyjna gospodarstw rodzinnych, przesądza o rolniczym charakterze danej jednostki produkcyjnej. Zatem, dla uznania za gospodarstwo rolne konieczne jest, choć w minimalnym zakresie wykonywanie funkcji produkcyjnej. Funkcja produkcyjna należy do najstarszych i tradycyjnie realizowanych w gospodarstwie rodzinnym. Sprowadza się do wytwarzania produktów żywnościowych lub pasz i wiąże się z obsługą cykliw biologicznych (w całości, określonej części lub wskazanych częściach). Tradycyjność funkcji produkcyjnej, nie oznacza jednak, że pozostaje ona niezmienna. Podkreślić należy, że w ramach obowiązków produkcyjnych, współcześni producenci rolni wytwarzający w gospodarstwach rodzinnych związani są wielorakimi ograniczeniami i spełniać muszą liczne wymagania formalnoprawne. I tak:

- Podlegają reżimom właściwym dla limitowania produkcji, ograniczeniom wynikającym z zawartych specjalistycznych umów kontraktacji, dostawy, chowu czy hodowli. Także organizacja procesu produkcji i wprowadzania do obrotu nakłada na producentów nieznanne innym procesom produkcyjnym obowiązki, jak przykładowo funkcjonowanie w ramach grup producentów rolnych czy konieczność prowadzenia, co najmniej trzech rodzajów produkcji w określonych rozmiarach.
- Prowadzenie produkcji zwierzęcej wymaga dopełnienia obowiązków związanych z zachowaniem dobrostanu zwierząt, przestrzegania wymogów prawa weterynaryjnego, szczególnych obowiązków związanych z rejestracją i identyfikacją zwierząt, badań weterynaryjnych, przeciwdziałaniu epidemiom chorób zwierzęcych oraz chorób odzwierzęcych mogących wywołać epidemie wśród ludności (zoonozy).
- Produkcje specjalistyczne, takie jak ekologiczna, produktów regionalnych i tradycyjnych, bądź produktów GMO wymagają spełnienia rygorystycznie określonych wymogów zawartych w odrębnych aktach prawa UE i prawa

²³ Problematyka wielofunkcyjności gospodarstw rodzinnych była przedmiotem ekspertyzy. Zob. B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*. Opinie i Ekspertyzy OE – 214, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, styczeń 2014.

krajowego. Podobnie z wytwarzaniem i wprowadzeniem do obrotu produktów reglamentowanych, takich jak mak czy konopie.

- Szczególne zasady sanitarne, higieniczne oraz informacyjne nakładają przepisy prawa żywnościowego w zakresie produkowania bezpiecznej żywności, znakowania produktów spożywczych oraz odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny.
- Szczególny charakter mają też umowy przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, łączące w szczególny sposób elementy prawa cywilnego i administracyjnego. Przepisy regulujące postępowanie w sprawach o przyznanie pomocy z EFRROW, ustanawiające odrębny tryb zawierania, realizacji i kontroli przyznawanych środków oraz przyznające w tym zakresie kompetencje specjalnym organom administracji rolnej (ARiMR oraz ARR realizujące zadania agencji płatniczych w UE)²⁴.

Wskazane warunki realizacji współczesnej funkcji produkcyjnej mają charakter przykładowy. Nie wyczerpują wszystkich, jakie muszą być spełnione przez producentów rolnych. Ale już to przykładowe wyliczenie obrazuje poziom komplikacji i złożoność warunków formalnoprawnych prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Warunki formalnoprawne, o których mowa, zawarte zostały w przepisach prawa europejskiego i krajowego. Regulacje krajowe obejmują przepisy prawa cywilnego i administracyjnego, a niekiedy także karnego – zwłaszcza w zakresie sankcji z tytułu naruszeń poszczególnych reżimów. Regulacje europejskie mają z reguły charakter administracyjny, ale zawarte są w aktach o różnej mocy wiążącej, niekiedy nie mającej odpowiednika w prawie polskim. Dotyczy to przede wszystkim aktów *soft law*, nieznanym polskiemu porządkowi i implementowanych w różny sposób, niekiedy trudny do akceptacji. Problemy stąd wynikające dotyczą zarówno samych producentów rolnych, jak i organów administracji rolnej stosujących prawo. Tym samym zawsze rzucają na sposób realizacji funkcji produkcyjnej.

Kolejne ograniczenia formalnoprawne związane są z realizacją **funkcji gospodarczej (agroprzedsiębiorczości)**, która z uwagi na przedmiot i rozmiar działalności, ma w przepisach prawa wyraźnie wskazane miejsce w systemie działalności gospodarczej.

Znacząca wielkość obszarowa i produkcyjna gospodarstwa, determinuje funkcje polegające na takiej organizacji i funkcjonowaniu *gospodarstw wielkotowarowych*, która zbliżona jest lub odpowiada przedsiębiorstwom. Tak rozumiane funkcje gospodarcze przypisywane są jednostkom produkcyjnym określonym w typologii gospodarstw rolnych jako bardzo duże i duże. Gospodarstwo jest wówczas miejscem pracy zatrudnionych pracowników, podlega odmiennym

²⁴ Zagadnienia umów z EFRROW doczekały się opracowania monograficznego. Zob. D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, LexisNexis, Warszawa 2013.

reżimom organizacyjnym (np. spółki osobowe, spółki kapitałowe, spółdzielnie) rachunkowym i podatkowym, a także tworzy bardzo wyraźne powiązania okolicznościowe – w sferze przetwórstwa, usług, transportu, przechowywania i innych zależnych od profilu produkcji. Przepisy polskiego prawa nie znają jednak pojęcia przedsiębiorstwa rolnego i nie tworzą dla tej grupy gospodarstw szczególnego reżimu prawnego. Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętych w Unii Europejskiej, gdzie wyróżnia się przedsiębiorstwa rolne. Jest nawet bardziej konserwatywne niż obowiązujące w okresie międzywojennym, kiedy to kodeks handlowy z 1934 r.²⁵ przewidywał powstanie i funkcjonowanie gospodarstw rolnych w większym rozmiarze, będących szczególną formą przedsiębiorstwa (kupca).

Z punktu widzenia podatkowego, formą działalności gospodarczej podlegającej powszechnym regułom przedsiębiorczości, jest działalność rolnicza prowadzona jako *działy specjalne*. Regulacje prawne tej formy aktywności gospodarczej sięgają swoimi korzeniami ustawodawstwa produkcji planowej, a ich celem było ograniczenie poziomu uzyskiwanych dochodów z określonych działalności rolniczych. Przepisy te, mimo przyjęcia reguł gospodarki wolnorynkowej, w niewielkim stopniu uległy zmianie. Paradoksalnie, stanowią jedno z nielicznych rozwiązań prawnych dostosowujących przynajmniej w sferze podatkowej rolniczą produkcję towarową do warunków wyznaczanych przez zasady swobodnej przedsiębiorczości. Z uwagi na to, że działy specjalne z reguły prowadzone są przez gospodarstwa rolne klasyfikowane w typologii jako średnio duże, średnio małe i małe, stanowią przejaw realizacji funkcji gospodarczej, innej niż wielkotowarowa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że działy specjalne stanowią formę przejściową między typową funkcją produkcyjną, realizowaną przede wszystkim w oparciu o aktywne wykorzystywanie gruntów rolnych, a nowoczesną funkcją gospodarczą, która może w szerszym zakresie wykorzystywać inne sposoby wytwarzania oraz prowadzić do specjalizacji produkcji²⁶.

Działalnością gospodarczą, jaka coraz powszechniej jest prowadzona w rodzinnych gospodarstwach rolnych, o różnym potencjale gospodarczym, jest *wytwarzanie agroenergii*. Produkcja z odnawialnych źródeł energii stanowi jeden z obszarów łączących politykę rolną, energetyczną, klimatyczną i ochrony środowiska. Podlega też szczególnym rygorom prawnym, administracyjnym i organizacyjnym. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) wiąże się ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a tym samym jest działaniem sprzyjającym ochronie środowiska i walce ze zmianami klimatu. Z tych też względów funkcje energetyczne gospodarstw rolnych są pozytywnie oceniane. Pozytywna ocena nie jest jednak bezdyskusyjna. Coraz powszechniej podnoszony jest argument, że działalność ta niesie ze sobą poważne ryzyko, gdyż

²⁵ Ustawa z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy, Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502.

²⁶ Problematyka działów specjalnych doczekała się opracowania monograficznego. Zob. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013.

zwiększanie produkcji na cele energetyczne prowadzi do zmian w sposobie wykorzystania gruntów rolnych (tzw. bezpośrednia zmiana wykorzystania gruntów *land use change – LUC*; pośrednia zmiana wykorzystania gruntów *indirect land use change – ILUC*²⁷) oraz wpływa na bezpieczeństwo i wielkości produkcji żywności. Produkcja agroenergii wymaga pozyskania szczególnych ustawowo określonych zezwoleń, wytwarzanie i wprowadzanie do systemu energetycznego jest ściśle regulowane przepisami prawa energetycznego. Nadto, z uwagi na potencjalne zagrożenia, działalność ta stanowi przedmiot monitoringu na skalę światową, co łączy się dodatkowymi obowiązkami sprawozdawczymi.

Coraz powszechniej prowadzoną, działalnością jest *agroturystyka, usługi na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich oraz różne formy działalności rzemieślniczej*, często o charakterze tradycyjnym. Funkcje rekreacyjne oraz usługi i rzemiosło tradycyjne związane z obsługą ruchu turystycznego, i podlegają rygorom odrębnych przepisów. Działalności usługowe dla rolnictwa oraz działalność rzemieślnicza w gospodarstwach rodzinnych związana jest z potrzebami lokalnymi oraz organizacją otoczenia produkcji wytwórczej. Ma istotne znaczenie dla aktywizacji zawodowej oraz rozwoju obszarów wiejskich. Funkcje usługowe obejmują wkład rolnictwa w utrzymanie produktywności zasobów ziemi oraz bogactwa środowiska naturalnego i społecznego dla potrzeb rozwoju ekonomiczno-społecznego, zatrudnienia istniejących zasobów pracy, właściwego gospodarowania odpadami, a także dla zachowania równowagi między sferą środowiskową, ekonomiczną i społeczną. Wpisuje się zatem w sferę działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Reasumując uwagi na temat funkcji produkcyjnej oraz gospodarczej w rolnictwie, trzeba zwrócić uwagę na ich niejednorodność oraz postępującą specjalizację właściwą i zależną od potencjału ekonomicznego i społecznego poszczególnych gospodarstw. Różnicowaniu funkcji powinno towarzyszyć różnicowanie instrumentów wspierających, regulacji prawnych i warunków organizacyjnych i technicznych.

Funkcja środowiskowa przypisana rolnictwu w mechanizmach wspólnej polityki rolnej w ostatnich latach nabrała szczególnego znaczenia. Dotychczasowe instrumenty, które generowały podejmowanie zadań ekologicznych w ramach I filaru WPR wynikały z obowiązku realizowania zasady *cross compi-*

²⁷LUC, polega na przeznaczeniu gruntów rolniczych na cele pozarolnicze, nie związane z produkcją żywności; ILUC, są to zmiany polegające na tym, że wyparte przez uprawy energetyczne uprawy rolne lub pastwiska pojawiają się na nowych obszarach nie będących wcześniej gruntami rolnymi; Szerzej zob. U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Biomass Program, *Land – Use Change and Bioenergy*, 2011. A także K. Błażejewska, *Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, Nr 2(11), s. 11–29. Też: *Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2(9), s. 157–178.

liance, zwanej zasadą wzajemnej zgodności (lub współzależności)²⁸. Natomiast oddziaływanie o charakterze środowiskowym i przestrzennym w ramach II filaru WPR obejmowało wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); realizację programów rolno-środowiskowych; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Najnowsze założenia wspólnej polityki rolnej znacząco poszerzają dotychczasowy zakres instrumentów finansowych promujących działania proekologiczne. Zwiększona została liczba kategorii i rodzajów świadczeń możliwych do pozyskania, przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków ciążących na wszystkich producentach rolnych prowadzących produkcję w warunkach, założonej w WPR, wzmoczonej ochrony środowiska. Zwiększenie obowiązków dotyczy zarówno mechanizmów I jak i II filaru WPR.

W pewnym uogólnieniu, należy zauważyć, że funkcje środowiskowe i przestrzenne stały się najważniejszymi w ramach zasady zrównoważonego rozwoju wsi i obszarów wiejskich, i niewątpliwie będą realizowane przez wszystkie gospodarstwa rodzinne, które choćby w minimalnym zakresie korzystają z mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Zakres i wielkość realizowanych zadań proekologicznych może być różna. Z natury rzeczy wyższy stopień prezentować będą gospodarstwa prowadzące produkcję ekologiczną czy funkcjonujące w strefach ochronnych, na obszarach Natura 2000 czy innych o kontrolowanym sposobie wykorzystania środowiska naturalnego (parki, otuliny parków). Także szczególne obowiązki ciążące będą na przedsiębiorstwach – działających w sferze rolnictwa – ubiegających się lub posiadających status przedsiębiorstw przyjaznych bioróżnorodności. Natomiast obowiązująca względem niemal wszystkich gospodarstw konieczność dywersyfikacji upraw, podejmowania działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, praktyk korzystnych dla klimatu oraz tworzenia zadrzewień, zalesień i zakrzewień śródpolnych, utrzymywania i konserwacji obszarów ekologicznych powoduje, że funkcja środowiskowa została zrównana z funkcją produkcyjną, a w praktyce może okazać się determinująca dla funkcjonowania gospodarstw rodzinnych korzystających z instrumentów wsparcia wspólnej polityki rolnej²⁹.

Wielofunkcyjność gospodarstw rolnych skutkuje zróżnicowaniem działań, wielością regulacji prawnych nakładających obowiązki rejestrowe,

²⁸ Zasada wzajemnej zgodności sprowadzała się do uzależnienia uzyskania oraz ustalenia wysokości płatności bezpośrednich od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań z zakresu ochrony środowiska (Obszar A), ochrony zdrowia publicznego (Obszar B) oraz dobrostanu zwierząt (Obszar C).

²⁹ Problematyka ekologicznych aspektów wspólnej polityki rolnej w Pakiecie Legislacyjnym WPR 2020, została szerzej zaprezentowana w ekspertyzie OE-186 z marca 2012 r. Zob. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*. Opinie i Ekspertyzy Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, marzec 2012.

sprawozdawcze, kontrolne oraz administracyjne. Są one ustalane w licznych aktach prawnych, różnej rangi tworzący trudny, nawet dla wytrawnego fachowca, do uchwycenia i uporządkowania konglomerat regulacji natury reglamentacyjnej. Przepisy przyjmowane są bez jasnej i jednoznacznej koncepcji, która pozwoliłaby na formalne odróżnienie działań profesjonalnych – gospodarczych od prowadzonych w innych celach lub dla innych potrzeb.

4.2. Szczególne obowiązki administracyjne producentów rolnych

Kolejne szczególne obowiązki producentów rolnych prowadzących profesjonalną działalność rolniczą są widoczne w odniesieniu do rejestrów rolniczych, gromadzenia i przetwarzania danych gospodarczych w ramach systemu FADN, wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych oraz informacji rolniczej oraz administracji rolnej.

Uzyskanie statusu przedsiębiorcy, czy też uczestniczenie w czynnościach obrotu gospodarczego na gruncie przepisów prawa publicznego, z reguły jest uzależnione od dopełnienia szczególnych obowiązków rejestrowych. Obowiązki te kształtowane są niejednolicie z uwagi na to, że jak dotychczas nie został utworzony uniwersalny system rejestracji czy ewidencjonowania przedsiębiorców. W polskim systemie rejestrów gospodarczych nadal wskazać można na funkcjonowanie licznych, formalnie niezależnych od siebie, zdecentralizowanych rejestrów oraz ewidencji, tworzonych na podstawie odrębnych podstaw prawnych i prowadzonych przez różne organy, tak sądowe jak i administracyjne. Różne są też pojęcia, jakimi posługuje się ustawodawca dla określenia publicznego urzędowego spisu danych, funkcje takich spisów, a także skutki związane z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązków rejestrowych lub odmową dokonania wpisu przez organ rejestrowy. Zróżnicowanie, o którym mowa jest szczególnie widoczne w odniesieniu do producenta rolnego³⁰.

Rejestry (ewidencje) rolnicze cechuje wielość, znaczny stopień uszczegółowienia, powielanie części danych rejestrowych, fragmentaryczność ujawnianych informacji oraz zróżnicowanie celów i funkcji realizowanych przez poszczególne rejestry. Z reguły są to rejestry administracyjne, rozproszone między różne agendy administracji publicznej i prowadzone przez różne podmioty. Wskazane cechy świadczą o tym, że w sferze ewidencjonowania producentów rolnych i ich

³⁰ Problematyka rejestrów publicznych była już przedmiotem analizy prawnej prezentowanej przeze mnie w kilku kolejnych publikacjach. Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca (część III – Status prawny przedsiębiorcy rolnego w publicznych rejestrach gospodarczych, s. 225–272)* Lublin 2008, tejsze: *Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 117–129; tejsze: *Postępowanie rejestrowe grup i organizacji producentów rolnych jako przedsiębiorców branżowej organizacji rynków rolnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 4, s. 59–71.; tejsze: *Funkcje ewidencji i rejestrów przedsiębiorców rolnych*, „Studia Iuridica Lublinensia” Lublin 2008, nr 11, s. 41–49; tejsze: *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej [w:] Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), LexisNexis, Warszawa 2011, 2013, s. 69–80.

działalności nie pojawiają się tendencje integracyjne wskazujące na zamiar łączenia rejestrów, czy choćby tylko poddania ich wspólnym regułom postępowania. Przeciwnie, wielość i różnorodność obowiązujących rejestrów publicznych wskazuje, że ewidencje te traktowane są jako instytucje o charakterze instrumentalnym, tworzone dla realizacji konkretnych potrzeb, podlegające częstym zmianom, a ich prowadzenie traktowane jest, jako jedno z wielu zadań administracji realizowanych w ramach przypisanych im kompetencji.

Dla oceny statusu prawnego działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej, należy zwrócić uwagę na te spośród funkcjonujących ewidencji czy rejestrów, które albo przesądzają o nadaniu producentowi rolnemu statusu przedsiębiorcy, albo znacząco kształtują gospodarczą sytuację producenta odpowiednio do wymagań prawa krajowego oraz europejskich mechanizmów podejmowania i prowadzenia produkcji rolnej objętej jednolitą organizacją rynku rolnego. W znacznym uproszczeniu, wśród funkcjonujących szczegółowych rolniczych rejestrów i ewidencji, tak przedmiotowych jak i podmiotowych wyróżnić można:

- rejestry o charakterze powszechnym (ogólnym) w sferze gospodarczej działalności producentów rolnych, odnoszące się do wszystkich lub większości uczestników procesów wytwórczych, przetwórczych oraz wprowadzenia do obrotu produktów rolnych.
- rejestry, które porządkują i organizują wydzielone segmenty rynku rolnego i żywnościowego,
- rejestry, które są tworzone tylko dla potrzeb wdrożenia konkretnych mechanizmów rynkowych, właściwych dla rynku określonego produktu lub grupy produktów
- rejestry organizacji społecznych oraz gospodarczo-zawodowych producentów rolnych.

Rejestry mające cechy ogólnych – powszechnych w rolnictwie, gromadzą dane rejestrowe od najszerzej grupy uczestników rolnego obrotu gospodarczego, ale nie wiążą się z nadaniem statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów regulujących powszechny obrót gospodarczy. Dla oceny miejsca działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej szczególne znaczenie ma Krajowy System Ewidencji Producentów, Gospodarstw Rolnych oraz Wniosków o przyznanie płatności; Centralny Rejestr Przedsiębiorców; oraz system gromadzenia danych FADN wraz ze wspólnotową typologią gospodarstw rolnych.

Charakter powszechnego administracyjnego rejestru publicznego odnoszącego się wyłącznie do sfery wytwórczej działalności producentów rolnych ma **Krajowy System Ewidencji Producentów, Ewidencji Gospodarstw Rolnych oraz Ewidencji Wniosków o przyznanie płatności**³¹. Ewidencja prowadzona przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa tworzy system

³¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków, tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 86.

szczególnej identyfikacji, obejmujący samodzielne rejestry – producentów; gospodarstw rolnych; wniosków o przyznanie płatności. System uzupełniony jest zbiorem dokumentów stanowiących podstawę wniosków o dokonanie wpisu do wskazanych rejestrów (system identyfikacji działek rolnych). Informacje o producentach i gospodarstwach zebrane w bazie danych wskazanego rejestru są względem innych rejestrów najszersze i najbardziej ogólne. I jako podstawowe lub uzupełniające są wykorzystywane dla potrzeb innych bardziej szczegółowych rejestrów, co wskazuje na realizowanie przez omawiany rejestr funkcji ewidencyjnej, informacyjnej, selekcyjnej, kontrolnej i ochronnej. Niewątpliwie system zintegrowany powinien stanowić podstawę do tworzenia centralnego rolniczego rejestru gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że samo posiadanie i zarejestrowanie gospodarstwa nie oznacza, że jest w nim prowadzona jakakolwiek działalność wytwórcza. Charakter gospodarstwa rolnego jako jednostki organizacyjnej nie jest wszak uzależniony od prowadzenia, czy nieprowadzenia w nim wytwórczej działalności rolniczej. Tym samym dla oceny statusu gospodarczego konieczne będzie uzupełnienie danych rejestrowych o rodzaj i kategorię prowadzonej działalności.

Kolejnym administracyjnym rejestrem publicznym, o charakterze powszechnym dla producentów rolnych, jest **Centralny Rejestr Przedsiębiorców** tworzony na mocy przepisów ustawy o Agencji Rynku Rolnego oraz organizacji niektórych rynków rolnych³². Przepisy ustawy zastrzegają, że w mechanizmach administrowanych przez Agencję Rynku Rolnego w zakresie wspólnej polityki rolnej ARR realizuje zadania, w których uczestniczyć mogą wyłącznie zarejestrowani przedsiębiorcy. Określenie pojęcia producenta rolnego jako przedsiębiorcy dokonane zostało poprzez odesłanie do definicji zawartej w ustawie o systemie ewidencji. A zatem, dla potrzeb centralnego rejestru przedsiębiorców ujawnienie w systemie ewidencji producenta rolnego ma znaczenie selekcyjne w tym sensie, że przesądza o możliwości uznania go za przedsiębiorcę dopuszczonego od uczestniczenia w mechanizmach wspólnej polityki rolnej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dokonało harmonizacji polskich krajowych regulacji od obowiązujących w UE. Procesem dostosowawczym objęta została także statystyka gospodarstw rolnych, ważna w świetle nałożonego na kraje członkowskie obowiązku utworzenia unijnej sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (**FADN**)³³. Obowiązek taki ustaliło rozporządzenie Rady (EWG) nr 79/65/EWG w sprawie utworzenia sieci zbierania danych rachunkowych dotyczących dochodów i działalności gospodarstw rolnych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej³⁴. System FADN gromadzi dane dotyczące

³² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków, tekst jedn. Dz.U.z 2012, poz. 633 ze zm.

³³ FADN – z ang. Farm Accountancy Data Network.

³⁴ Rozporządzenie z dnia 15 czerwca 1965 r. Dz. Urz. EWG L 109 z 23.6.1965, s. 1859–1865. Obowiązujące zasady funkcjonowania systemu FADN ustala rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o do-

sytuacji ekonomicznej i finansowej gospodarstw rolnych ustalane zgodnie z zasadami rachunkowości zarządczej.

Parametry stanowiące o kwalifikacji poszczególnych jednostek produkcyjnych, jak i stosowane metody badawcze wywołują skutki daleko wykraczające poza ramy statystyki czy rachunkowości. Dane gromadzone w systemie FADN oraz w ramach **wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych** dokonują funkcjonalnego zdefiniowania gospodarstwa rolnego poprzez określenie prowadzonych działalności i źródeł pozyskiwanych stąd dochodów oraz przez wskazanie minimalnych wielkości obszarowych i rozmiaru produkcji. To zaś, rzutuje na współczesne pojęcia gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej w obrocie towarowym. Przedmiot badań oraz parametry fizyczne na podstawie, których dokonuje się klasyfikacji i oceny gospodarstw rolnych stanowią kryterium, według którego z ogółu rolnych jednostek gospodarczych wyróżnić można towarowe gospodarstwa rolne, które są uczestnikami obrotu gospodarczego, od innych jednostek gospodarczych nie mających takiego charakteru. Wielkość ekonomiczna gospodarstw rolnych stanowi element oceny poziomu zaangażowania gospodarstw w obrocie oraz udziału w ogólnej kondycji gospodarczej kraju. Uwzględniają europejski kontekst funkcji rejestrów rolniczych, podkreślić należy, że system FADN oraz typologia gospodarstw rolnych stanowi jednolite i spójne narzędzie systematyki gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej. Ujednolicona klasyfikacja umożliwia wyłonienie reprezentatywnej próby gospodarstw rolnych z danego kraju lub regionu dla potrzeb systemu rachunkowego FADN. Dane gromadzone według założeń wspólnotowej klasyfikacji są wykorzystywane w badaniach i analizach prowadzonych w systemie EUROSTAT, który dostarcza informacji potrzebnych do kreowania i monitorowania instrumentów wspólnej polityki rolnej oraz oceny stanu gospodarki poszczególnych krajów. Pozwala także na porównanie struktury gospodarstw rolnych i ich sytuacji ekonomicznej między wyróżnionymi klasami wielkości ekonomicznej i typami gospodarstw w kolejnych okresach aktualizacji badań standardowej produkcji w odniesieniu do poszczególnych krajów członkowskich lub regionów produkcyjnych. Ma, zatem dla określenia miejsca działalności rolniczej w systemie gospodarczym kraju oraz statusu przedsiębiorcy rolnego znaczenia szczególnie ważne. Może także stanowić jedno z kryteriów klasyfikowania działalności rolniczej do działalności gospodarczej.

Z uwagi na cel, jakim jest wskazanie grupy przedsiębiorców rolnych, dla których prowadzenie gospodarstwa rolnego (działalności rolniczej) jest działalnością profesjonalną rozumianą jako kategoria działalności gospodarczej, rejestry określane jako powszechnie (ogólne), które mogą stanowić punkt wyjścia dla skonstruowania centralnego rolniczego rejestru gospodarczego. Zaś dotychczasowe organy rejestrowe mogą przejąć także zadania wynikające z prowadzenia

chodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej, Dz. Urz. UE L328 z 15.12.2009, s. 27-38.

takiego rejestru, przy zastosowaniu procedur rejestrowych zbliżonych lub podobnych do już funkcjonujących. Natomiast wymaga to określenia kryteriów podmiotowych (czyli co do producenta rolnego) oraz przedmiotowych (czyli co do działalności rolniczej), a być może także dalszych jak dochodowość produkcji, stopień organizacji, stopień powiązania z innymi uczestnikami rynku rolnego czy poziom specjalizacji, które pozwolą na wyróżnienie przedsiębiorcy rolnego, oraz profesjonalnej działalności rolniczej – gospodarczej w systemie działalności gospodarczej.

4.3. Ograniczenia w sferze czynności obrotu gospodarczego z udziałem producentów rolnych

Czynności obrotu gospodarczego, wobec dokonywanej przez lata dekompozycji reżimu szczególnego obrotu nieruchomościami rolnymi, obowiązującego w systemie gospodarki planowej, spowodowała stan, w którym w odniesieniu od pewnych czynności producenci rolni prowadzący działalność rolniczą traktowani są jak wszyscy uczestnicy obrotu powszechnego, zaś w innych, z uwzględnieniem reguł szczególnych. Najdalej idące wątpliwości dotyczą czynności obrotu nieruchomościami rolnymi. Szczególne zasady natury reglamentacyjnej, wynikają z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która wprowadziła kontrolę wielkości gospodarstw rodzinnych, ustając zasady przeciwdziałania nadmiernej koncentracji gruntów, przyznała prawa pierwokupu dla dzierżawców oraz dla Agencji Nieruchomości Rolnych, w sytuacji sprzedaży nieruchomości rolnych. A przy dokonywaniu innych czynności przenoszących własność zastrzegła prawo wykupu na rzecz ANR. Przepisy Kodeksu cywilnego także zachowały, choć w mocno ograniczonym zakresie postanowienia reglamentacyjne, wynikające z art. 166 KC kształtujące prawo pierwokupu oraz ograniczenia związane z sądowym zniesieniem współwłasności nieruchomości rolnych określone w art. 213 i nast. KC. Nadal obowiązują ograniczenia, co od możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, choć mają już znaczenie ograniczone w czasie, w związku z kończącym się okresem przejściowym przyjętym przy przystąpieniu Polski do UE. Także zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele pozarolnicze podlega wyraźnej reglamentacji i spełnienia ustawowo określonych wymagań.

Zmiany w regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi jakie będą konieczne po 2016 r. dodatkowo skomplikują sytuację prawną producentów rolnych. Jeszcze dalej idące wątpliwości dotyczą obrotu dzierżawnego. Dokonane w ostatnim czasie zmiany ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa³⁵, jednoznacznie wskazują, że zasada pewności obrotu, stabilności stosunków gospodarczych została naruszona kosztem producentów rolnych i ich działalności. Wypada, po raz kolejny podkreślić formułowane na kanwie przyjętego

³⁵ Ustawa z dnia 19 października 1991 r., j.t. Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

w powołanej ustawie, trybu postępowania i skutków społecznych oraz gospodarczych jakie powstały, konieczność stworzenia prawnych mechanizmów stabilizujących warunki obrotu nieruchomościami rolnymi.

Nawet z tak pobieżnego, wręcz sygnalizacyjnego zaprezentowania zagadnień cywilnoprawnych w rolniczych stosunkach gospodarczych, jednoznacznie wynika pilna konieczność podjęcia koncepcyjnie wyważonych prac legislacyjnych, zmierzających od ukształtowania spójnego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi, który powinien być konstruowany z zachowaniem refleksji, że nieruchomości rolne stanowią niepomnażalne dobro publiczne, mające wartość podstawową dla stabilności całej sfery produkcji rolnej, a zatem powinny być chronione w sposób szczególny.

5. Konkluzje

Podsumowanie, należy rozpocząć od uwag natury ekonomicznej. Włączenie do jednolitego rynku europejskiego, ujawniło silną pozycję konkurencyjną polskiego rolnictwa. Wartość globalnej produkcji sektora rolniczego (tj. rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa) w latach 2002–2012 wzrosła o 71% do 133 mld zł. Wartość samej tylko globalnej produkcji rolnej zwiększyła się w tym czasie do 103 mld zł. Ponad dwukrotnie wzrosła wartość produkcji towarowej, poprawiła się też efektywność produkcji, a wzrost wartości produkcji miał wpływ na wzrost wielkości produkcji. Wartość globalna produkcji rolniczej plasowała Polskę w 2012 r. (w cenach bieżących) na 7 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej³⁶. Intensyfikacja oraz unowocześnienie procesu produkcji rolnej, wdrożenie ujednoliconych zasad wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych oraz globalizacja obrotu produktami rolnymi, dobitnie wskazuje, że problem właściwego określenia i umieszczenia rolniczej działalności wytwórczej, jako rodzaju działalności gospodarczej stał się szczególnie istotny i wymaga jednoznacznego rozstrzygnięcia.

Obowiązujące reguły produkcji i obrotu produktami rolnymi znacznie odbiegają od obowiązujących reguł obrotu powszechnego. Wyłączenie działalności rolniczej ze sfery obrotu powszechnego i poddanie regułom szczególnym wywiera skutki widoczne na licznych płaszczyznach i realizuje różnicowane funkcje. Przede wszystkim dokonuje ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Działalność rolnicza poddana w najszerszym zakresie, począwszy od dopuszczalności jej podjęcia, przez organizację i przebieg całego procesu produkcji, po wprowadzanie do obrotu, odrębnym regułom ogranicza konstytucyjnie gwarantowaną wolność swobody działalności gospodarczej. Odmienności widoczne są także w ten sposób, że samo dopuszczenie do produkcji nie oznacza swobody

³⁶ Szerzej nt. zmian w polskim rolnictwie z uwzględnieniem wybranych rynków rolnych zob. opracowanie FAPA, *10 lat Polski w UE: osiągnięcia w gospodarce rolno-spożywczej i na obszarach wiejskich*, Rozdział IV opracowany przez R. Lewandowski-Lepak, A. Chlebicka, s. 37–52.

decyzji produkcyjnych. Przepisy europejskie determinują wielkości produkcji, a nawet miejsce jej prowadzenia przez wyznaczenie regionów produkcyjnych. Wprowadzenie do obrotu podlega kontroli przez obowiązek zawierania odpowiednich umów, ich rejestrację, składania danych rachunkowych oraz danych informacji rolniczej. Dla potrzeb i celów wspólnej polityki rolnej ograniczone zostały też reguły konkurencji, wdrożone specyficzne mechanizmy ochrony rynków oraz wsparcia dochodów rolniczych, jak i podtrzymywania produkcji ze względów środowiskowych. Dalsze instrumenty reglamentacyjne wynikają z wdrożenia koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa, szczególnych wymagań próśrodkowych oraz wymagań prawa żywnościowego nakładające wzmożone rygory w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego żywności.

Powyższe instrumenty prawne determinujące funkcjonowanie rolnictwa modyfikują zasady prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie od wszystkich pozostałych kategorii działalności gospodarczej, w sposób na tyle zasadniczy, że uzasadnione jest wyróżnienie w sferze obrotu powszechnego, kategorii szczególnej, jaką jest rolny obrót gospodarczy. To jednak nie oznacza, że ustawodawca działalności rolniczej odmówił przymiotu gospodarczej. Ani specyficzne warunki prowadzenia produkcji rolnej, ani też jej szczegółowa i rygorystyczna regulacja nie pozbawia działalności wytwórczej w rolnictwie statusu działalności gospodarczej w znaczeniu normatywnym, tak prawa prywatnego jak i publicznego, a jedynie podkreśla jej odmienny charakter.

Natomiast podkreślić należy, że analiza obowiązujących przepisów regulujących działalność rolniczą jednoznacznie wskazuje na brak spójnej koncepcji, co od miejsca i funkcji działalności rolniczej w systemie działalności gospodarczej. Konieczne jest pilne podjęcie wysiłku legislacyjnego zmierzającego do jednoznacznego wskazania, że działalność rolnicza ma charakter gospodarczy, określenia kryteriów wyróżnienia takiej działalności spośród innych (wielofunkcyjność rolnictwa) natury rolniczej, ale prowadzonych dla realizacji innych celów (hobbystycznych, przydomowych), wskazania trybu w jakim producent rolny uzyskuje status przedsiębiorcy (rejstry rolnicze), uporządkowania regulacji obowiązujących w tym zakresie, scalenia kompetencji organów administracji, a w dalszej kolejności uporządkowanie systemu podatkowego i ubezpieczeń rolniczych uwzględniających zróżnicowanie statusu producentów rolnych.

Marek Zubik¹

Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne

1. Im dłużej trwały przygotowania tego tekstu tworzonego dla potrzeb wygłoszenia referatu na międzynarodowej konferencji, wśród znamienitych osobiści życia naukowego zajmujących się szeroko rozumianymi zagadnieniami prawnymi oraz ekonomicznymi rolnictwa, rosło u mnie poczucie bycia w tych sprawach „ciałem obcym”. Chociaż – jak mi się wydaje – staram się być świadomym konsumentem oraz uczestnikiem życia społecznego, któremu nie jest obca troska o dobro wspólne, w tym o stan rolnictwa, jako ważnej gałęzi gospodarki, jak do tej pory jedynie okazjonalnie zwracałem uwagę i wykorzystywałem treść art. 23 Konstytucji.

Chciałbym zatem sprowadzić moje refleksje na grunt naukowy, na którym czuję się znacznie lepiej i bezpieczniej, a mianowicie ustawy zasadniczej oraz sądownictwa konstytucyjnego. Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że będzie to raczej zarysowanie problematyki, niż próba całościowego spojrzenia na nią.

Wydaje mi się pozytywne wyjście od dwóch tez roboczych. Po pierwsze, regulacja konstytucyjna musi być zauważona w perspektywie tworzenia i stosowania całego systemu prawa regulującego ustrój rolny, w tym głównie prawa rolnego, oraz przyjmowania celów politycznych wyznaczających kierunki rozwoju rolnictwa w Polsce. Po drugie, bez właściwego odczytania znaczenia regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do tych spraw, nie uda nam się stworzyć stabilnej podstawy prawnej zapewniającej należyte ramy dla ekonomicznego funkcjonowania tytułowych gospodarstw rodzinnych.

¹ Marek Zubik – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski.

2. Współcześnie trudno mówić o jakiejś wspólnej europejskiej tradycji czy standardzie w normowaniu zagadnień rolnictwa w ustawach zasadniczych. Rozwiązania konstytucyjne dotyczące „kwestii rolnej” są bowiem w dużej mierze wypadkową doświadczeń poszczególnych krajów, jak i ich poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego czy cywilizacyjnego. Stąd też znajdziemy szeroką i szczegółową regulację konstytucyjną w tym zakresie np. w Portugalii (konstytucja pochodzi z 1976 r.), czy nieco mniejszą w Grecji (konstytucja z 1995 r.). Obowiązują także ustawy zasadnicze pomijające czy bardzo lapidarnie odnoszące się do tych kwestii, jak to ma miejsce z kolei w przypadku Ustawy Zasadniczej RFN (pochodzącej z 1949 r.). Warto dodać, że konstytucje europejskich państw postkomunistycznych generalnie bardzo oszczędnie odnoszą się do „kwestii rolnej”. Na tym tle rozwiązania polskie wydają się być nawet znaczne.

3. Cechą ustaw zasadniczych jest ich punktowość regulacyjna. Ustrojodawca normuje bowiem tylko najważniejsze („zasadnicze”) sprawy dla funkcjonowania państwa oraz czyni to zazwyczaj w sposób fragmentaryczny, pozostawiając ustawodawcy wypełnienie tak określonych normatywnych ram szkieletowych. Niezwykle rzadko ustrojodawca, już na poziomie rozwiązań konstytucyjnych, decyduje się uregulować daną kwestię od początku do końca. Jeżeli nawet mamy do czynienia z taką materią wyłącznie konstytucyjną, która jest zamknięta dla ustawodawcy, to przybierać może ona postać albo regulacji ekskluzywnej, wskazującej wyraźnie jedynie dopuszczalne przez nią sytuacje (np. podmioty które mogą wydawać rozporządzenia, przypadki zwołania Zgromadzenia Narodowego) albo wyłączającej z możliwości ustanowienia danych konstrukcji (tu wszystkie normy-bariery np. art. 40 zd. 2 wyrażający zakaz stosowania kar cielesnych, czy art. 32 ust. 2 Konstytucji i ustanowiony tam zakaz dyskryminacji). Żadne z tego typu przypadków nie odnoszą się do przepisów konstytucyjnych wyznaczających podstawy ustroju rolnego.

4. „Kwesta rolna” nie jest obca Konstytucji z 1997 r. Odnosi się ona do owych zagadnień w kilku przepisach. Stopień ich szczegółowości jest wszakże zróżnicowany. Oczywiście ocena skali „zaangażowania” ustawy zasadniczej w określenie ustroju rolnego jest relatywna. Zależy zapewne od przyjętego punktu widzenia. Ogólne spojrzenie na regulację konstytucyjną podpowiada, że od strony liczby przepisów odnoszących się do rolnictwa nie jest ich mało². Wszakże ochronie życia Konstytucja poświęca wprost tylko jeden przepis (art. 38). Oczywiście ocena ta jest możliwa tylko wówczas, jeżeli pamięta się o charakterystycznych cechach konstytucji w ogóle oraz porównuje się krajowe „przepisy rolne” z rozwiązaniami konstytucyjnymi państw współczesnych.

² Odmienne postrzega tę kwestię T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP* [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 45.

W kontekście odnoszącym się wprost do „kwestii rolnej” – oczywiście poza tymi, które co prawda oddziałują na rolnictwo ale mają ogólniejsze znaczenie (jak choćby odnoszące się do ochrony własności, czy pracy) – można wspomnieć np. o art. 5, art. 74 ust. 2 i art. 86 (dotyczących ochrony środowiska naturalnego oraz zrównoważonego rozwoju), art. 12 i art. 59 ust. 1 (mówiących m.in. o organizacjach społeczno-zawodowych rolników), art. 68 (nakazującym zwalczać choroby epidemiczne i zapobiegać negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska), czy art. 76 (nakazujący ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi zagrażającymi m.in. ich zdrowiu). Niewątpliwie jednak podstawowe znaczenie przypada art. 23 Konstytucji, który bezpośrednio odwołuje się do pojęcia „ustroju rolnego”.

5. Przepis art. 23 Konstytucji z pewnością musi być widziany w kontekście sytuacji politycznej, jaka powstała w związku z zawiązaniem koalicji konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym lat 1993–1997. Chęć uzyskania możliwie najszerszego konsensusu politycznego wymuszał konieczność ucierania się różnych stanowisk. Konsensus był potrzebny gdyż – zgodnie z ustawą konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. – do dojścia do skutku nowej konstytucji konieczne było nie tylko jej uchwalenie, ale także zatwierdzenie w referendum ogólnokrajowym³.

Ten kontekst polityczny naznaczył omawiany tu artykuł Konstytucji. Przepisy prawa żyją jednak niekiedy własnym życiem i z czasem odrywają się od pierwotnych założeń, jakie przyświecały ich twórcom. Nie można wykluczyć, że taki też los spotka art. 23 Konstytucji. Omawiany tu przepis afirmuje gospodarstwo rodzinne. Nie przesądza jednak wielu istotnych kwestii, których należałoby oczekiwać od regulacji chcącej być realną gwarancją. Te sprawy musi zatem uregulować ustawodawca. Jednocześnie art. 23 Konstytucji wprost zawiera istotne ograniczenie dla jego interpretacji. Deklarując, że gospodarstwo rodzinne stanowić ma p o d s t a w ę ustroju rolnego, ustrojodawca ograniczył zastosowanie tego przepisu. Jednoznacznie przesądza, że nie może być on rozumiany jako ograniczenie własności i prawa dziedziczenia, ani wolności działalności gospodarczej.

Chociaż z pewnością art. 23 Konstytucji musi być widziany jako zasada polityki państwa, wyznacza jednak pewne obowiązki po stronie władz publicznych. Ustawodawca nie może pozostawić bez wypełnienia treścią tego przepisu. Chociaż zaniechania w tym zakresie trudno mogłyby być przekształcone w realne roszczenia względem państwa realizowane przed sądami powszechnymi, czy jako podstawa dla skarg konstytucyjnych rozpatrywanych przed Trybunałem Konstytucyjnym, to minimalnym wymaganiem płynącym z nakazu realizacji Konstytucji jest określenie w ustawodawstwie takich przepisów odnoszących się

³ Zob. P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 14–15.

do warunków społecznych i ekonomicznych rolnictwa, w tym dotyczących zasad gospodarowania czy obrotu nieruchomościami rolnymi, które będą nastawione na utrzymanie rodzinnego charakteru całej gospodarki rolnej w państwie.

Nie jest natomiast wykluczona możliwość skutecznego kwestionowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym takich rozwiązań ustawowych, które w sposób oczywisty i jednoznaczny gorzej traktowały gospodarstwa prowadzone w ramach rodzin, niż gospodarstwa wielkotowarowe, bądź prowadziły do rozdrobnienia rolnej własności ziemskiej poniżej ekonomicznego progu pozwalającego na utrzymanie się z tego gospodarstwa rodzin, nie wspominając już o możliwości zapewnienia wyżywienia ogółowi społeczeństwa. Po stronie podmiotu inicjującego postępowanie będzie jednak leżał ciężar udowodnienia przekroczenia swobody regulacyjnej przez ustawodawcę ze względu na systemowe wyjście poza to, co zapewnia utrzymanie przez gospodarstwa rodzinne jako ogół charakter podstawy ustroju rolnego w państwie.

6. Z pewnością na odczytywanie art. 23 Konstytucji będą miały wpływ regulacje krajowe i europejskie odnoszące się do „kwestii rolnych”.

Warto jednak podnieść tu pewną kwestię o charakterze ogólniejszym. W ujęciu prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, który jest generalnie akceptowany przez Trybunał Konstytucyjny, że przepisów ustawy zasadniczej nie należy interpretować przez pryzmat ustaw „zwykłych”. Jak się wydaje w pełni można to zastrzeżenie odnieść również do prawa Unii Europejskiej. Ponadto, przyjmuje się, że przepisy konstytucyjne mogą mieć bardziej pojemne znaczenie, niż ich odpowiedniki w ustawodawstwie i odpowiednio w prawie UE. Uwaga ta dotyczy w pełni m.in. tych przepisów ustaw oraz prawa UE, które definiują tak kluczowe pojęcia jak „rolnik” czy „gospodarstwo rolne”.

Takie postawienie sprawy oznacza, że odczytywanie pojęć użytych w art. 23 Konstytucji nie musi – a może nawet nie powinno – odbywać się poprzez utożsamienie ich z rozwiązaniami ustawowymi. Zapewne regulacje ustawowe oraz unijne w tym zakresie będą wyznaczały pewien kierunek myślenia, niemniej jednak nie zamykają one sprawy. Nie ma bowiem przeszkód, by w celu jak najpełniejszego odczytania norm konstytucyjnych, nadać pojęciom użytym w art. 23 Konstytucji autonomiczne znaczenie. Wydaje się, że ustrojodawca posłużył się nimi, przyjmując ich intuicyjne rozumienie. Proces odkodowania treści zawartych w tym przepisie ustawy zasadniczej nie może być jednak dowolny. Nie może zostać oderwane od rzeczywistości społecznej i ekonomicznej. Nawet bowiem prawodawca konstytucyjny nie ma nieograniczonej swobody regulacyjnej. Musi się liczyć z rzeczywistością oraz obiektywnymi uwarunkowaniami społecznymi i ekonomicznymi.

7. Nauka prawa konstytucyjnego rzadko zajmuje się samodzielnie treścią art. 23 Konstytucji. Chociaż Konstytucja powoli dochodzi do pełnoletności, niewie-

le powstało opracowań na ten temat⁴. Sytuacja ta nie oznacza, że polski konstytucjonalizm nie jest w stanie podpowiedzieć pewnych konsekwencji wynikających z tego, że ustrojodawca zdecydował się podnieść „kwestię rolną” w tekście Konstytucji z 1997 r. Warto jest wskazać kilka uwag, które nasuwają się już z systematyki ustawy zasadniczej oraz treści przepisu, któremu poświęcone jest to opracowanie.

Przepis art. 23 Konstytucji znajduje się w rozdziale I Konstytucji. Rozdział ten nosi tytuł „Rzeczpospolita”. Jest on rozumiany jako ta część ustawy zasadniczej, która wyraża podstawy ustrojowe państwa. Dodajmy, przepisy tego rozdziału mogą być zmienione, podobnie jak rozdziałów II (wolności i prawa człowieka) oraz XII (zmiana Konstytucji) w trudniejszym trybie postępowania ustawodawczego. Gwarantuje to im zatem wyższy stopień stabilizacji.

Przepis dotyczący „kwestii rolnej” został zamieszczony po przepisach dotyczących społecznej gospodarki rynkowej, której podstawą ma być m.in. wolności działalności gospodarczej oraz własność prywatna (art. 20), ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21) oraz zasad ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22). Natomiast w rozdziale II Konstytucji, wyrażającym wolności i prawa człowieka, brakuje przepisu symetrycznego co do treści art. 23 Konstytucji. Należy zatem przyjąć jako założenie, że przepis ten nie wyraża żadnych konstytucyjnych praw podmiotowych. W konsekwencji nie będzie mógł – o ile nie uda się przeprowadzić dowodu przeciwnego – stanowić podstawy do skutecznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

Jednoznaczną wolą ustrojodawcy było nie tylko wprowadzenie „klauzuli rolnej”. Jak wspominałem, wyraźnie ograniczył on jej znaczenie w kontekście ochrony własności i wolności działalności gospodarczej. Zaznaczył bowiem, że uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego, nie może być interpretowane jako samoistne ograniczenie pewnych wolności.

Przepis art. 23 Konstytucji posługuje się co najmniej trzema pojęciami, których interpretacja może być pomocna w zrozumieniu podstawowego sensu i treści całego przepisu. Mianowicie chodzi mi o „ustrój rolny”, „gospodarstwo” oraz „rodzina”. Nie lekceważyłbym żadnego z nich. Dopiero wówczas możliwe będzie ustalenie czym jest a czym nie może być – w perspektywie konstytucyjnej – „gospodarstwo rodzinne”.

Ustawa zasadnicza traktuje gospodarstwo rodzinne jako jeden z typów gospodarstw rolnych⁵. Konstytucja wyznacza jednak w ustroju rolnym Polski szczególne miejsce dla gospodarstwa rodzinnego. Ma ono pełnić charakter p o d s t a w o w y w państwie. Z jednej strony oznacza to, że art. 23 Konstytucji

⁴Do jednych z najnowszych i najszerzych opracowań, od strony prawa konstytucyjnego, należy zaliczyć z pewnością tekst P. Litwiniuka, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji* [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 48 i n.

⁵D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 1004.

nie uzasadnia wprowadzenia prawnej eliminacji gospodarstw większych albo mniejszych od przyjętego przez ustawodawcę pułapu dla gospodarstwa rodzinnego. Może jednak uzasadniać przyjęcie pewnych preferencji względem tych typów gospodarstw, które konstytucyjnie nie są preferowane. Może mieć to jednak miejsce – tak co do skali jak i charakteru – jedynie w granicach dopuszczalnych przez Konstytucję. W żadnym bowiem razie art. 23 Konstytucji nie stanowi podstawy do wyłączenia prawa dziedziczenia, prawnej ochrony własności, czy warunków wywłaszczenia.

Nie wydaje się przekreślać rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego sytuacja, w której w celu poprawnego gospodarowania wykorzystywana jest w nim, w rozsądnych proporcjach, oprócz pracy własnej prowadzącego gospodarstwo, również praca najemna. Z pewnością uznanie gospodarstwa za rodzinne nie jest uzależnione od obywatelstwa właściciela. Więzy prawne z państwem nie wpływają na ocenę relacji rodzinnych. Niemniej jednak, skoro gospodarstwa rodzinne stanowią podstawę ustroju rolnego całego państwa, zapewniając m.in. bezpieczeństwo żywnościowe, trudno byłoby zaprzeczyć istnieniu interesu publicznego w regulowaniu przez ustawodawcę kwestii obrotu ziemią rolną. W szczególności może tu chodzić o wyznaczanie maksymalnych i minimalnych kryteriów obszarowych. Nie jest wykluczone ustanowienie pewnych preferencji wynikających z zawodu prowadzącego gospodarstwo, czy chęci utrzymania jego rolnego charakteru. Mniejsze uzasadnienie może odnosić się do kryterium obywatelstwa, chociaż i w tym zakresie nie da się odrzucić całkowicie możliwości określenia ograniczeń. Wydaje się bowiem istnieć związek między własnością nieruchomości, w tym rolnych, a ważnym interesem państwa. Ustawodawca musi jednak pamiętać, aby ewentualne kryteria różnicowania nie miały charakteru dyskryminacyjnego. Powinny zatem spełnić wymaganie racjonalności, adekwatności i odpowiedniego wyważenia ograniczeń wynikających z chronionych dóbr konstytucyjnych. Kwestia dyskryminacyjna jest również nie bez znaczenia w perspektywie np. członkostwa Polski w Unii Europejskiej, czy też innych zobowiązań prawnomiędzynarodowych państwa⁶. W tym kontekście pozostaje wówczas pytanie, czy ustawodawca mógłby wprowadzić większe obostrzenia w obrocie nieruchomościami rolnymi dla obywateli państw niebędących członkami Unii Europejskiej.

Gospodarstwo rolne stanowi pewną funkcjonalną całość wielu czynników. Jest też warsztatem pracy rolnika. Powstaje zatem pytanie na ile ustawodawca musi uwzględnić szczególny charakter gospodarstwa rodzinnego, kiedy określać będzie np. przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego, wprowadzając obowiązek pracy, czy minimalną wysokość wynagrodzenia, tym samym realizując treści wyznaczone w art. 65 i 67 Konstytucji.

⁶ Chodzić może np. o umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Zob. np.: B. Pawłowski, *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 2, s. 138–140.

Wydaje się wreszcie, że nie będzie sprawiało trudności odczytanie przynajmniej części celów ustrojowych, jakim służy „klauzula rolna” z art. 23 Konstytucji. Interesem publicznym legitymującym przyjęcie „klauzuli rolnej” w Konstytucji jest m.in.: zapewnienie produktywności gospodarstw rolnych, zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności, będące częścią bezpieczeństwa publicznego, dążenie do zapewnienia jak najwyższej jakości żywności służącej zdrowiu publicznemu, poszukiwanie sposobów dla zrównoważonego rozwoju całego państwa, czy też zapewnienie ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałanie jego degradacji wynikającej m.in. z nadmiernie przemysłowej produkcji rolnej.

8. Pojęcie „gospodarstwa rolnego”, jakim posługuje się art. 23 Konstytucji, nie zostało bliżej sprecyzowane przez ustrojodawcę. Trudno jednak stawiać mu zarzut zaniechania z tego powodu. Nie jest to bowiem jedyny przypadek, gdy Konstytucja pozostawia ustawodawcy, sądownictwu konstytucyjnemu oraz nauce prawa wypełnienie treścią swojego przepisu.

Konstytucja PRL odnosiła się do „kwestii rolnej”. Po nowelizacji z 1983 r. jej art. 15 pkt 3 stanowił, że państwo „w trosce o żywienie narodu (...) otacza opieką indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne pracujących chłopów, gwarantuje trwałość tych gospodarstw”, a punkt kolejny tego przepisu deklarował poparcie i pomoc „(...) zespołowych gospodarstw rolnym, a szczególnie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym”, natomiast art. 17 stanowił: „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów (...)”.

Nie wydaje się, by można było w powyższym przypadku odwoływać się do koncepcji pojęć zastanych. Nie istnieje ciągłość koncepcji pojęcia „indywidualne rodzinne gospodarstwa rolne” oraz „gospodarstwo rodzinne” w rozumieniu art. 23 Konstytucji z 1997 r. Rozwiązanie przyjęte w Konstytucji PRL w jej końcowym okresie obowiązywania widziane było raczej jako zakaz powrotu do polityki kolektywizacyjnej państwa⁷. Nie miało natomiast nic wspólnego z wolnorynkową wizją gospodarki ani wolnościowym spojrzeniem na sytuację prawną jednostek.

Brak definicji legalnej oraz brak możliwości odwołania się do koncepcji pojęć zastanych pozwala na dużą plastyczność w nadaniu treści art. 23 Konstytucji. Jednocześnie w tym tkwi zarzewie jego słabości regulacyjnej. Niejednoznaczna treść może bowiem skutkować brakiem efektywnej ochrony płynącej z tego przepisu.

9. Trybunał Konstytucyjny nie miał okazji, jak do tej pory, całościowo wypowiedzieć się na temat treści art. 23 Konstytucji. Wynika to, w mojej ocenie, poniekąd z dwóch okoliczności. Polskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego, który przyjął bezwzględłą zasadę skargowości co do uruchamiania postępo-

⁷ Por. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 23 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999–2005, s. 2–3.

wania przed TK oraz braku szerszych ustaleń nauki prawa na temat znaczenia ustrojowego oraz regulacji analizowanego tu przepisu Konstytucji. Pierwszy czynnik warunkuje w ogóle uruchomienie postępowania przed Trybunałem oraz określenie przedmiotu oraz wzorca kontroli norm. Drugi czynnik, do pewnego stopnia skorelowany z pierwszym, daje intelektualną podbudowę dla potencjalnych wniosków, skarg konstytucyjnych oraz pytań prawnych, a sądowi konstytucyjnemu argumentację dla jego rozstrzygnięć.

W tekście Konstytucji z 1997 r. trudno byłoby doszukać się jakiegokolwiek podstawy do działania TK z urzędu. Zasada skargowości wyznacza zatem ramy kompetencji orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w szczególności w dwóch aspektach. Postępowanie konstytucyjne może zostać zainicjowane wyłącznie wskutek wniesienia odpowiedniego pisma procesowego (wniosku, skargi konstytucyjnej, pytania prawnego) przez podmiot posiadający legitymację do wszczęcia kontroli norm (por. art. 31 ust. 1 ustawy o TK). Kontrola norm polega natomiast na ustosunkowaniu się Trybunału do zarzutu tylko w granicach wyznaczonych przez podmiot inicjujący postępowanie⁸.

10. Mimo szczupłości ustaleń nauki prawa co do normatywnej treści „klauzuli rolnej” w Konstytucji z 1997 r. kilkakrotnie sprawy rozpatrywane były przez Trybunał Konstytucyjny w świetle art. 23 Konstytucji. Warto zatem przywołać ustalenia z tych spraw.

a) Sprawa o sygnaturze P 4/99⁹ dotyczyła oceny konstytucyjności przepisów regulujących zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych. Zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym z pytań prawnych sądów oraz wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zaskarżone przepisy zawierały szczególne rozwiązania dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz wkładów gruntowych w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych. Przepisy te nie traktowały spadku jako jednolitej masy majątkowej przechodzącej na spadkobierców. Gospodarstwo rolne (wkład gruntowy) stanowił odrębną masę majątkową, której porządek dziedziczenia mógł, ale nie musiał być identyczny z losami pozostałej masy spadkowej.

W sprawie tej Trybunał wypowiedział się, chyba najszerszej z dotychczasowych orzeczeń, na temat treści art. 23 Konstytucji. Po pierwsze w tym przepisie odnalazł – z powołaniem się na naukę prawa¹⁰ – podstawę do obowiązywania szczególnej regulacji prawnosпадkowej co do gospodarstw rolnych. Wspomniany przepis Konstytucji daje podstawę do odrębnego traktowania gospodarstwa rolnego jako składnika majątku. Nie może być jednak widziany jako podstawa

⁸ Por. art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.nr 102, poz. 643).

⁹ Wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5.

¹⁰ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 25–45.

do ingerencji w prawo dziedziczenia. Rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia – w ocenie Trybunału – wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Nie powinien być interpretowany jako podstawa ograniczenia uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem TK „nie wyklucza to jednak, że ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom”. Nawet w świetle art. 23 zd. 2 Konstytucji nie jest jednak dopuszczalne wyłączenie dziedziczenia, czy swobody testowania, bądź też podważenie zasady równej ochrony praw wszystkich spadkobierców.

Regulacja konstytucyjna nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby ustawodawca zmodyfikował ogólne przepisy prawa spadkowego w przypadku spadków, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne. Modyfikacje te nie mogą być wszakże dowolne. Muszą służyć realizacji zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji. Swoboda ustawodawcy jest o tyle silniejsza, że Konstytucja nie formułuje szczegółowych regulacji dotyczących dziedziczenia w ogóle. Pozostawia zatem ustawodawcy pewien stopień swobody, gdy będzie harmonizował różne wartości wyrażone w Konstytucji.

Trybunał zaznaczył w uzasadnieniu, że nie traktuje koncepcji „gospodarstwa rodzinnego” jako celu samego w sobie. Tak widziane gospodarstwo powinno stanowić efektywną formę gospodarowania, umożliwiając prowadzenie produkcji rolnej w sposób zapewniający „godziwe” utrzymanie rodzinom rolniczym, a zarazem jak najpełniejsze zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. W ocenie Trybunału tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z perspektywy regulacji konstytucyjnej „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa”. W odniesieniu do dziedziczenia przedsiębiorstw w ogóle TK odnalazł interes publiczny (w rozumieniu art. 22 Konstytucji), mogący przemawiać za takimi rozwiązaniami prawa spadkowego, które w pewnych sytuacjach pozostawiają przedsiębiorstwo w niepodzielnym władaniu tylko jednej osoby. Skoro art. 23 Konstytucji postrzega gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań zapewniających by jego prowadzenie było produktywną formą gospodarowania, uzasadnia to odrębne potraktowanie – choć w pewnych tylko granicach – spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych. Trybunał domagał się jednocześnie, by te odrębności były skorelowane z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi.

b) W sprawie dotyczącej traktatu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej¹¹ Trybunał rozważał relację zachodzącą między treścią art. 23 Konstytucji a celami wspólnej polityki rolnej, do których prawo pierwotne zalicza: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, optymalne wykorzystanie czynników produkcji, w tym siły roboczej i zapewnienie dzięki temu odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że cele wspólnej europejskiej polityki rolnej – tak jak to przewiduje traktat akcesyjny – nie sprzeciwiają się żadnej z zasad wynikających z Konstytucji w odniesieniu do ustroju rolnego. Jednocześnie kształtowanie zasad ustroju rolnego pozostaje domeną prawodawstwa krajowego¹². Tak rozumiana wspólna polityka rolna nie zagraża konstytucyjnie gwarantowanym strukturom ustrojowym rolnictwa polskiego.

c) Chronologicznie kolejne orzeczenie, w którym art. 23 Konstytucji stanowił kontekst orzeczniczy, dotyczyło zasad udzielania pomocy społecznej rolnikom w związku z suszą¹³. Sprawa zawisła przed Trybunałem z pytania prawnego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zakwestionowane rozporządzenie z 2006 r. określało warunki udzielania pomocy społecznej rodzinom rolniczym, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą w 2006 r. Świadczenie pieniężne otrzymywane przez uprawnione podmioty było elementem systemu pomocy społecznej państwa. Pytający sąd kwestionował przepis pomijający wśród beneficjentów ustawy grupę rolników, którzy podlegali ubezpieczeniu dobrowolnemu, a nie z mocy ustawy.

W orzeczeniu tym Trybunał odniósł się pośrednio do kryterium obszarowego gospodarstwa w kontekście „klauszuli rolnej”. Uznał rozwiązania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, stanowiące że ubezpieczeniu z mocy ustawy podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, a także domownik takiego rolnika, za nawiązanie do wyrażonej w art. 23 Konstytucji zasady uczynienia cechy rodzinności gospodarstwa rolnego za istotny element ustroju rolnego państwa. Tym samym Trybunał przyjął dopuszczalność definiowania przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwa rolnego, w oparciu o minimalną normę obszarową.

d) Po raz kolejny sprawą ustawowej regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych zajmował się Trybunał w sprawie o sygnaturze P 21/06¹⁴. Zakwestionowane przepisy zaliczane były do grupy przepisów międzyczasowych. Określały zakres zastosowania wprowadzonych przez kodeks cywilny szczególnych re-

¹¹ Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005, Nr 5/A, poz. 49.

¹² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. nr 64, poz. 592).

¹³ Wyrok z dnia 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU 2008, Nr 2/A, poz. 31.

¹⁴ Wyrok z dnia 5 września 2007 r., sygn. P 21/06, OTK ZU 2007, Nr 8/A, poz. 96.

gulacji dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trybunał w orzeczeniu tym powtórzył tezy wyrażone już w wyroku o sygn. P 4/99. Zwrócił również uwagę, że zakwestionowane przepisy rozciągały w czasie zastosowanie przepisów kodeksu cywilnego, których uzasadnienie wynikało z „socjalistycznej przebudowy ustroju rolnego”. Tak określony cel regulacji – w ocenie Trybunału – nie znajduje jednak żadnego uzasadnienia na gruncie Konstytucji z 1997 r. W szczególności art. 23 Konstytucji nie został uznany za dostateczne uzasadnienie dla obowiązywania rozwiązań, ingerujących w takie wartości konstytucyjne, jak nakaz ochrony własności oraz dziedziczenia.

e) Kolejna sprawa, o sygn. P 56/11¹⁵, dotyczyła zasad ustalania zachowku. Sprawa została zainicjowana dwoma pytaniami sądów. Zakwestionowały one konstytucyjność rozwiązania polegającego na zagwarantowaniu najbliższemu spadkodawcom oznaczonej w pieniądzu wartości udziału spadkowego, przysługującej określonym podmiotom, niezależnie od ich sytuacji majątkowej oraz woli spadkodawcy.

Na tle tej sprawy Trybunał odmówił uznania podmiotowego prawa do zachowku z treści art. 23 zdanie 1 Konstytucji. Przemawiać za tym miały trzy okoliczności. Po pierwsze, uznano że przepis ten nie wskazuje podmiotów uprawnionych do żądania konkretnych działań prawodawczych, ani szczegółowego przedmiotu tychże działań. Po drugie, w świetle art. 23 zdanie 2 Konstytucji ochrona gospodarstwa rodzinnego nie może naruszać art. 21 Konstytucji i nie modyfikuje konstytucyjnego rozumienia własności i prawa dziedziczenia. Po trzecie, nie istnieje bezpośredni i oczywisty związek między ochroną gospodarstwa rodzinnego, a zagwarantowaniem prawa do zachowku. Trybunał zauważył jednak pewien problem. Przymusowe rozdrobnienie następujące z konieczności pokrycia zachowku może w konkretnych okolicznościach stanowić zagrożenie dla całości i ciągłości gospodarstw rodzinnych. Ustalenia te mają ogólniejsze znaczenie, niż tylko w kontekście prawa spadkowego. Mogłyby stanowić punkt wyjścia do dalszego budowania argumentacji konstytucyjnej.

f) Wreszcie w wyroku o sygn. K 43/12¹⁶, dotyczącym podwyższenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, również pojawiła się kwestia dotycząca rozumienia „klauzuli rolnej”.

We wniosku grupy posłów, inicjującym postępowanie przed TK, sformułowano zarzut, że stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego rolników narusza art. 23 Konstytucji. Ma być bowiem zagrożeniem „dla utrzymania gospodarstw rodzinnych stanowiących podstawę ustroju rolnego państwa”, ponieważ przyjęte rozwiązania ograniczają możliwość przekazywania gospodarstw rolnych młodszemu pokoleniu.

Trybunał wyraził kilka uwag ogólnych na tle zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji. Uznał, że nie wyklucza ona istnienia innych niż rodzinne typów go-

¹⁵ Wyrok z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU 2013, Nr 6/A, poz. 85.

¹⁶ Wyrok z 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU 2014, Nr 5/A, poz. 50.

spodarstw rolnych. Jednocześnie podkreślił, że nakazuje utrzymanie w polskim rolnictwie takiej struktury, która zapewni gospodarstwom rodzinnym charakter „podstawy ustroju rolnego państwa”. Mają one mieć warunki do efektywnej formy gospodarowania. Zasada ta – nakazuje władzom publicznym, zwłaszcza ustawodawcy, tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie (finansowe, społeczne i gospodarcze). Trybunał powiązał pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” z takim charakterem gospodarstwa, którego własność pozostaje w zasadzie w rękach jednej rodziny. Modyfikację warunków uzyskania przez rolnika uprawnień emerytalnych, a dotyczącą podwyższenia wieku emerytalnego uznano za niepowodującą jednak, samą przez się, zmianę w strukturze własnościowej gospodarstwa rolnego ani w ustroju rolnym w Polsce.

Trybunał nie odrzucił tezy zauważającej związek między podwyższeniem wieku emerytalnego osób prowadzących gospodarstwo rolne a sytuacją młodszych członków rodziny. Wynika to jednak – w ocenie TK – z różnego rodzaju powiązań. Chociaż późniejsze przejęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego przez młodsze pokolenie mogą być jednym z następstw późniejszego przejścia na emeryturę starszych członków rodziny, to nie uznano tych skutków za bezpośrednio powiązanych z treścią zakwestionowanych przepisów. Uznano ten efekt za wynik systemowych regulacji np. dotyczących struktury gospodarstw rolnych, w tym określających krąg osób prowadzących gospodarstwo rolne, czy określających zasady przekazywania *inter vivos* lub zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych.

Można byłoby tu przywołać jeszcze kilka innych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które odnosiły się do różnych zagadnień prawa rolnego. Niemniej w sprawach tych, nie wymienionych wcześniej, albo podmiot inicjujący nie wskazał art. 23 Konstytucji jako wzorca kontroli¹⁷, bądź sprawy nie zostały przez Trybunał rozpoznane merytorycznie¹⁸. Wpłynęły także cztery skargi konstytucyjne, w których skarżący próbowali wskazać m.in. art. 23 Konstytucji jako jeden ze wzorców kontroli. Skargi te dotyczyły przepisów odnoszących

¹⁷ Do tej grupy można zaliczyć np. wyrok z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08 (OTK ZU 2010, Nr 3/A, poz. 23) dotyczący prawa odkupu gruntów rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, czy postanowienie z 8 kwietnia 2010 r., sygn. SK 27/08 (OTK ZU 2010, Nr 4/A, poz. 38) dotyczące gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹⁸ Tutaj można przypląć np. postanowienia: z 4 lutego 2008 r., sygn. P 45/07 (OTK ZU 2008, Nr 1/A, poz. 14), w którym pojawiła się kwestia dziedziczenia gospodarstwa rolnego i działu spadku; czy z 20 marca 2013 r., sygn. P 35/11 (OTK ZU 2013, Nr 3/A, poz. 34), w którym, sąd kwestionował przepisy dotyczące działu spadku i zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego. Warto dodać jeszcze o trzech sprawach, które pochodził z wniosków podmiotów mających ograniczoną legitymację procesową w postępowaniu przed TK (art. 191 ust. 1 pkt 2–5 Konstytucji). Chodzi tu o sprawy, jakie zawisły przed TK pod sygnaturami: Tw 26/12 (zarzut dotyczył rozwiązań prawnych regulujących stosunki prawne między Agencją Nieruchomości Rolnych a dzierżawcami), Tw 58/12 (zarzut dotyczył składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r.) i Tw 20/13 (kwestionowano przepis Prawa łowieckiego).

się do ubezpieczenia społecznego rolników (Ts 110/04)¹⁹, gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Ts 332/10)²⁰, (Ts 84/11)²¹, przepisów kodeksu cywilnego regulującego sploty wobec współwłaścicieli zabudowanej nieruchomości rolnej, której zniesiono współwłasność (Ts 102/12)²². Niekiedy Trybunał Konstytucyjny również samodzielnie odwołuje się do art. 23 Konstytucji. Zazwyczaj jednak ma to charakter ornamentacyjny i TK nie przeprowadza wówczas głębszej analizy treści tego przepisu²³.

11. Można byłoby postawić tezę, że mamy do czynienia z uśpioną rolą zasady ustrojowej, która została wyrażona w art. 23 Konstytucji. Chociaż przepis ten nie był często przywoływany w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest – w mojej ocenie – pozbawiony potencjału normatywnego. Nie lekceważyłbym zatem pewnych tendencji płynących z treści wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych przedstawianych Trybunałowi Konstytucyjnemu. Z jednej strony mogą być one widziane w kontekście akceptacji społecznej dla obecnych rozwiązań ustawowych; z drugiej, gdyby się do tych ocen przychylił TK, możliwych kierunków koniecznych zmian wynikających m.in. z treści art. 23 Konstytucji. Oczywiście dokonywanie pomiaru akceptacji społecznej na podstawie spraw wpływających do Trybunału byłoby dalece niedoskonałe. Niemniej – co raz jeszcze powtórzę – nie należy ich lekceważyć. Jak uczy bowiem doświadczenie, niejednokrotnie to najbardziej aktywne jednostki były zdolne przełamywać dotychczasowe poglądy. Ponadto – co też nie mniej ważne – brak akceptacji społecznej dla danych rozwiązań nie tylko przekłada się niejednokrotnie na brak zaufania do państwa i poparcie polityczne dla sprawujących władzę, ale może – gdyby przybrało poważną skalę – podkopać podstawy ładu społecznego. To w ostateczności nie służy ani stabilizacji stosunków społecznych, właściwej ochronie wolności i praw człowieka, ani stabilności warunków gospodarowania.

12. Próbując podsumować tych parę refleksji, chciałbym nawiązać do tez, przedstawionych na wstępie.

Nadanie szerszego i praktycznego znaczenia przepisowi Konstytucji odnoszącemu się do „kwestii rolnej” uzależnione jest w dużej mierze od przyjęcia jego operatywnego znaczenia, nadającego się do zastosowania również w sądownictwie konstytucyjnym. Nie uda się tego jednak dokonać, dopóki nauka

¹⁹ Postanowienie z 17 sierpnia 2004 r., sygn. Ts 110/04, OTK ZU 2004 nr 5/B, poz. 330.

²⁰ Postanowienie z 15 września 2011 r., sygn. Ts 332/10, OTK ZU 2011 nr 5/B, poz. 386.

²¹ Postanowienie z 19 marca 2012 r., sygn. Ts 84/11, OTK ZU 2012 nr 2/B, poz. 208.

²² Postanowienie z 15 lipca 2014 r., sygn. Ts 102/12, OTK ZU 2014 nr 4/B, poz. 268

²³ Do tej grupy orzeczeń można zaliczyć wyroki: z 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08 (OTK ZU 2011, Nr 3/A, poz. 22), dotyczący podatku dochodowego od osób fizycznych, czy z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09 (OTK ZU 2011, Nr 5/A, poz. 40), dotyczący ustawy o gospodarce nieruchomościami.

prawa nie podejmie się ustalenia treści jakie są w nim zawarte. Ponadto, szersze wykorzystanie w orzecznictwie tego przepisu bezwzględnie wymaga, aby podmioty którym ustawa zasadnicza przyznała prawo do wszczęcia postępowania w sprawie hierarchicznej zgodności norm właściwie zaczęły wykorzystywać go jako wzorzec kontroli. Dopiero wówczas zakotwiczenie podstaw ustroju rolno w Polsce w Konstytucji z 1997 r. nabierze realnego sensu. Jednocześnie współgrać będzie z podstawową rolą ustawy zasadniczej jako aktu mającego ochronić wolności i prawa człowieka oraz zapewnić obywatelom stabilizację prawną.

Teresa Kurowska¹

Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej

Zarówno w ustawodawstwie unijnym (wspólnotowym) jak i polskim (krajowym) rodzinne gospodarstwo rolne zajmuje dominującą pozycję. Jednak z perspektywy 25 lat po zmianie ustroju społeczno-politycznego i przejściu do gospodarki wolnorynkowej oraz 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie można mówić o pełnej synchronizacji regulacji polskiego prawa rolnego z unijnym w zakresie wzmocnienia pozycji rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz instrumentów prawnych kształtujących rolniczą przestrzeń produkcyjną, która jest naturalnym miejscem prowadzenia przez rolnika i jego rodzinę działalności rolniczej.

Powstaje pytanie: 1) w jakim zakresie obowiązujące przepisy chronią gospodarstwo rodzinne oraz 2) z jakim skutkiem instrumenty krajowego i unijnego (wspólnotowego) porządku prawnego wpływają na kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

1. Jedno z podstawowych założeń wspólnej polityki rolnej opiera się na przeświadczeniu, że gospodarstwo rodzinne jest idealną jednostką produkcyjną w rolnictwie, dla której nie wymaga się żadnej szczególnej wielkości, ani też żadnych szczególnych kombinacji zaawansowanych technologii z tradycyjnymi technikami rolniczymi. Co do zasady Wspólna Polityka Rolna jest ukierunkowana na wsparcie i wzmocnienie gospodarstw rodzinnych. Takie założenie wyrażone zostało w tzw. Zielonej Księdze² oraz wyraźnie sformułowane w reformie

¹ Teresa Kurowska – dr hab., Uniwersytet Śląski.

² Oficjalny dokument z dnia 15 marca 1985 r., w którym rozwiązania strukturalne stają się równorzędne z instrumentami o charakterze rynkowo-dochodowym. W toku prac nad reformą polityki strukturalnej Komisja opracowała Program z dnia 15 lutego 1987 r., który wprowadził zasadę ściślejszego powiązania instrumentów oddziaływania strukturalnego w rolnictwie z wymogami zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta w powiązaniu z zasadą ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie stała się jedną z fundamentalnych zasad zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Por. bliżej: Lichorowicz A., *Wspólna polityka rolna*, red. Barcz A. (red.), *Zagadnienia*

Reya Mac Sharry`ego³, której celem było „przeorientowanie wspólnej polityki rolnej od strony społecznej i gospodarczej w taki sposób, aby umożliwić wystarczającej liczbie rodzin rolniczych pozostanie na gruntach i w ten sposób chronić środowisko naturalne i przyczynić się do rozwoju wsi.”⁴ Także w Komunikacie Komisji „Agendzie 2000 – Europa Silniejsza i Poszerzona”⁵ kontynuowano główne reformy z lat 1991 i 1999 do 2006 r. Ich celem było wzmocnienie urynkowania rolnictwa, wzrost jego konkurencyjności oraz strukturalny i ekonomiczny rozwój obszarów wiejskich. Wzrosła rola planowania przestrzennego w ochronie środowiska na obszarach wiejskich oraz środków wsparcia (pomocy) przeznaczonych na ten cel.⁶ Priorytetem jest zintegrowane podejście do środowiska i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa oraz różnicowanie działalności gospodarczej sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich w powiązaniu z rozwojem regionalnym.⁷

systemowe. Prawo materialne I polityki, Warszawa 2006, s. 510 i n, Jurcewicz A., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. XXVI–84; Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, Bieluk J., Doliwa A., Malarewicz-Jakubów T.A., Mróz T. (red.) *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Temida 2, Białystok 2012, s. 184–187.

³Zatwierdzonej przez Komisję w dniu 31 stycznia 1991 r., Zob. *Commission of the European Communities, Communication of the Commission to the Council on the Development and Future of the CAP, Com (91) 100* (1991). Komisja formułując postulaty dalszej reformy wyraźnie stwierdziła, że gospodarstwo rodzinne nadal pozostaje podstawowym elementem struktury agrarnej wspólnoty, a jego ochronę uzasadniano względami ochrony środowiska, uznając, że ukształtowane w rolnictwie środowisko naturalne pozostaje w bezpośrednim związku z gospodarstwem rodzinnym i wraz z ich likwidacją zniknie. Po raz pierwszy tak wyraźnie podkreśla się konieczność ścisłego powiązania istniejących rozwiązań strukturalnych z wymogami ochrony środowiska, a produkcją rolną zgodną z wymogami tej ochrony. Por. Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 510 i n.; Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot...*, s. 188 i n.

⁴To generalne zadanie wspólnej polityki rolnej skutkowało reinterpretacją prawnych postanowień dotyczących zadań określonych w treści art. 39 TFUE (dawny art. 33 Traktatu).

⁵Opublikowany w Dodatku do Biuletynu UE nr 5 z 1997 r. Rada podjęła w Berlinie w marcu 1999 r. decyzję zatwierdzającą w ramach reformy WPR projekty aktów prawnych wprowadzających część rolną Agendy 2000 (tzw. Planu F. Fiszlera). Szczegółowe rozważania Bianchi D., *La politique agricole commune (PAC). Tout la PAC, rien d'autre que le PAC!*, Bruxelles, 2006, s. 36–43.

⁶Blżej Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot...*, s. 189–190 i przytoczona tam literatura.

⁷Polityka rolna na obszarach wiejskich jest realizowana za pomocą trzech grup instrumentów. Do pierwszej grupy zaliczono tzw. instrumenty towarzyszące, wprowadzone w ramach reformy Mac Sharry`go, które obejmowały m.in. programy rolno-rodowiskowe, zalesianie, programy wsparcia dla gospodarstw położonych na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania (ONW); do drugiej grupy zaliczono instrumenty wspierające modernizację gospodarstw rolnych oraz ich dywersyfikację; trzecią grupę stanowiły instrumenty mieszczące się w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich wspierające m.in.: melioracje, scalanie gruntów, dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi, ochronę środowiska naturalnego. Aktualnie WPR realizowana jest przez dwa filary. Środki pierwszego filara, zawierające mechanizmy rynkowo-dochodowe, wspierają instrumenty interwencyjne oraz płatności bezpośrednie, natomiast drugiego filara wspierają instrumenty dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska oraz jakości żywności. Patrz rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich

Począwszy od „Agendy 2000”, następuje konstruowanie prawnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, któremu w doktrynie europejskiej nadaje się postać swoistego europejskiego kodeksu rozwoju obszarów wiejskich⁸ W tym to modelu gospodarstwo rolne, zwłaszcza rodzinne powinno pełnić szczególną rolę. Jest ono adresatem reguł formułowanych we wspólnotowym, a następnie europejskim ustawodawstwie regulującym Wspólną Politykę Rolną (WPR). Gospodarstwo rolne jest szczególnego rodzaju „depozytariuszem” zachowań „prośrodowiskowych” na obszarach wiejskich, które modyfikują działalność rolniczą w przestrzeni (na terytorium) i tym samym pozwalają na wyraźne odróżnienie tego rodzaju działalności od działalności nierolniczych.⁹ Zatem gospodarstwo rolne (rodzinne) staje się źródłem zasad samoregulacji, autoodpowiedzialności za autonomicznie podejmowane decyzje.

2. W polskim ustawodawstwie pozycja gospodarstwa rodzinnego została przesądzona w art. 23 Konstytucji z 17 kwietnia 1997 r., stanowiącym normę programową zawierającą tzw. (normy) optymalizacyjne.¹⁰ Toteż w doktrynie utrwalił się pogląd, że zapis ustrojowy dotyczący rolnictwa zredukowano do „minimum”.

Nadanie art. 23 Konstytucji charakteru zasady optymalizacyjnej ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i sposobu jej stosowania. Podkreśla się, że wadą redakcyjną art. 23 jest brak kryteriów pozwalających ustalić zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego, a to pozwoliło zakresem jej obowiązywania objąć wszystkie gospodarstwa rolne, w tym także rodzinne. Taki układ redakcyjny ustawy odpowiadał oczekiwaniom politycznym PSL-u, ale nie uwzględniał racjonalnych podstaw przemian strukturalnych i rynkowych rolnictwa UE, gdzie za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo żywotne, rozwojowe, oparte na osobistej pracy rolnika.

Materialnoprawnym wyrazem zapisu art. 23 Konstytucji jest powstała w przyspieszonym procesie legislacyjnym ustawa z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,¹¹ któremu nie przyświecała troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa lecz obawa o wykupywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców

(EFRROW), Dz. Urz. UE z 2005, L 277/1 oraz rozporządzenie PE i Rady nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE z 20.12.2013, L 347/487, uwzględnia ono m.in. także działania rolnodowodowiskowo-klimatyczne.

⁸ Por. F. Albinis, *Europejskie prawo rolne po traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*. „Przegląd Prawa Rolnego”, Nr 1(8) z 2011 r. s.116–118.

⁹ Por. L. Bodiguel, *L'entreprise rural: entre activités économiques et territoire rural*. “Collection Droit et Espace Rural” L'Harmattan, Paris 2002, zwłaszcza poglądy dotyczące działalności rolniczej i jej autonomicznych definicji (fiskalnych, wspólnotowych, socjalnych), wieloaktywności gospodarczej jako źródle terytorializacji tej działalności oraz współczesnych wyzwań terytorializacji, s. 55–68, 87–164.

¹⁰ Por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 41.

¹¹ Ustawa była kilkakrotnie zmieniana. Tekst jednolity Dz.U.z 2012 r. Nr 803 ze zm., zwana w skrócie u.k.u.r.

z krajów UE., zwłaszcza po upływie wynegocjowanego okresu przejściowego (2016 r.) kiedy to przestaną obowiązywać w stosunku do obywateli tych państw ograniczenia przewidziane w ustawie z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.¹² Czyli w jej redagowaniu przyświecał cel polityczny, a nie troska o właściwy kształt przemian własnościowych i strukturalnych w rolnictwie w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie gospodarstwo rodzinne, wśród innych jednostek produkcyjnych w rolnictwie podlegałoby szczególnej trosce i ochronie państwa.

Prace nad projektem ustawy odbywały się w gorącej atmosferze oczekiwań politycznych, a nie rzetelnej dyskusji merytorycznej, stąd też w ustawie zaprezentowano oryginalny układ systematyczny, jak trafnie zauważa R. Szytk „odbiegający od przyjętych norm przy tworzeniu prawa.”¹³ Najistotniejszy w tej ustawie jest zamiar kompleksowego urzeczywistnienia ustrojowej zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji, pretendujący do modelowego uregulowania obrotu nieruchomościami rolnymi. Nie odpowiada on jednak wymaganiom postawionym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku (P/99) z dnia 31.01.2001 r. w sprawie zgodności niektórych postanowień szczególnego porządku dziedziczenia z Konstytucją Rz.P.¹⁴ Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością szczególnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi pod warunkiem, że spełniają one zasady wyrażone w art. 23 Konstytucji oraz są na tyle przemyślane i jasne, aby mogły skutecznie realizować cele zgodne z tą zasadą. Takie cele (zasady) kształtowania ustroju rolnego wyraźnie określono w art. 1 u.k.u.r., chodzi o :

- 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych;
- 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach;

Uważna ich lektura i praktyka stosowania prawa zrodziła nie tylko trudności interpretacyjne (zwłaszcza w praktyce notarialnej). Ustawa nie wprowadziła żadnych szczególnych zasad w obrocie gruntami rolnymi. Ochronny charakter jej przepisów sprowadza się tylko do ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w przypadku prawa pierwokupu (art. 3 u.k.u.r) oraz prawa nabycia Agencji (art. 4 u.k.u.r.). Dowodzi to, że ustawa nie jest w stanie w pełni zrealizować celów ochronnych powodując negatywne skutki gospodarcze takie jak niedostateczna poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych związanych z brakiem optymalnego wykorzystania gruntów rolnych.¹⁵ Zjawisku temu sprzyjało rozdrobnienie-

¹² Dz.U. z 1996 r., Nr 54, poz. 245 ze zm.

¹³ Por. R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*. Rejent, 5/2003, s. 22.

¹⁴ Dz.U. nr 11, poz. 91.

¹⁵ Należy zauważyć, że ogólna powierzchnia użytków rolnych w Polsce stopniowo zmniejsza się. I tak w 2005 r. wynosiła 19 148 tys. ha, w 2010 r. 18 931 tys. ha, a w 2013 r. 18 770 tys. W latach 1980–2009 udział procentowy gruntów rolnych w całkowitej powierzchni gruntów spadł z 60,3% do 51,6% (źródło: GUS, *Ochrona środowiska 2011*). Także w skali globalnej w latach

nie gospodarstw rolnych wynikające z nieracjonalnych podziałów tych gospodarstw, co z kolei może stanowić zagrożenie dla suwerenności bezpieczeństwa żywnościowego kraju, gdzie produkcja rolnicza odgrywa istotną rolę.

Dostrzec można, że przyjęte w ustawie rozwiązania prawne nie są w stanie faktycznie zapewnić realizację wyznaczonych celów z uwagi na nieprecyzyjność niektórych sformułowań powodujące trudności interpretacyjne podstawowych odrębnych od kodeksu cywilnego pojęć (jak nieruchomości rolne, gospodarstwo rolne), nadmierną kazuistykę obrotu nieruchomościami rolnymi w postaci rozbudowanych ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych, obowiązku przedkładanie dowodów przy zawieraniu umów przenoszących własność takich jak potwierdzające: osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego w formie oświadczenia prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); posiadanie przez osobę fizyczną kwalifikacji rolniczych teoretycznych (świadectwo lub dyplom ukończenia szkoły z uzyskanym tytułem zawodowym lub dyplom uzyskania tytułu zawodowego lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje) lub praktycznych (oświadczenie o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego lub pracy w takim gospodarstwie przez okres co najmniej 5 lat, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)); zamieszkanie (na pobyt stały); powierzchnię użytków rolnych posiadanych przez nabywcę nieruchomości w oparciu o oświadczenie nabywcy lub uprawnionego do wykonania prawa pierwokupu nie poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta); łączną powierzchnię użytków rolnych, wydanych na podstawie oświadczenia nabywcy lub uprawnionego do pierwokupu, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), – art. 5–7 u.k.u.r., lub koszty opłat od czynności cywilnoprawnych itp.

Wskutek sporadycznego korzystania przez Agencję z przysługującego jej prawa nabycia w odniesieniu do mniejszych powierzchniowo gruntów rolnych, ustawodawca podniósł granicę nabycia przez Agencję użytków rolnych z 1 ha do powyżej 5 ha. W praktyce oznacza to brak kontroli obrotu w odniesieniu do tych gruntów a jednocześnie zmniejszenie szans na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych (ich powiększenie) w ramach tzw. obrotu sąsiedzkiego.

W ustawie przyjęto podział przedmiotowy na gospodarstwa rolne i gospodarstwa rodzinne, przy czym obie definicje mają samodzielny charakter i są zakresowo węższe od regulacji przepisu art. 55³ k.c.

Za gospodarstwo rolne uznaje się gospodarstwo w rozumieniu art. 55³ k.c., a więc takie w skład którego wchodzi grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami i ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą

2000–2009 powierzchnia użytków rolnych corocznie zmniejszała się z 4942,2 ha do 4889 mln ha, czyli o 53 mln ha (źródło: GUS, „Roczniki Statystyki Międzynarodowej” 2012). Wskutek nasilającej się degradacji gleb (erozji i szkodliwej działalności człowieka) rocznie w skali globalnej ok. 50 000 km² wypada z ogólnego zasobu gruntów rolnych (źródło: Communication de Commission européenne «Stratégie thématique en faveur de la protection de sol», 22 septembre 2006, COM (2006), 231.

stanowiąc zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. (art. 2 pkt. 2 u.k.u.r.). Natomiast gospodarstwo rodzinne stanowi podtyp gospodarstwa rolnego, gdyż w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.k.u.r. jest to gospodarstwo rolne charakteryzujące się określonymi dodatkowymi przymiotami: 1/ prowadzone jest przez rolnika indywidualnego, 2/ w którym łączna powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych. O ile w odniesieniu do obu rodzajów gospodarstw ustawodawca wprowadził – w ramach ograniczeń przedmiotowych – dolną granicę obszarową tzw. normę minimalną (podstawową), o tyle w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych wyznaczył dodatkowo tzw. normę maksymalną o łącznej powierzchni użytków rolnych nie większej niż 300 ha. Zakresem przedmiotowym definicji gospodarstwa rodzinnego objęto w zasadzie każde gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych i nie przekraczające 300 ha.

Wprowadzenie ograniczeń podmiotowych wobec osób fizycznych w postaci kwalifikacji rolniczych¹⁶ oraz osobistego prowadzenia gospodarstwa rodzinnego jest utrwalonym i powszechnie akceptowanym rozwiązaniem. Odpowiada ono regulacjom przyjętym w ustawodawstwach krajów członkowskich Unii Europejskiej. Odpowiada także przyjętemu w prawodawstwie unijnym wymogom nadającym rolnikowi status aktywnego zawodowo¹⁷, co w połączeniu z wymogami z art. 6 ust. 1 i 2 u.k.u.r. pozwala uznać go za przedsiębiorcę rolnego. Wymogi te stają się zrozumiałe jeśli przyjmujemy, że rodzinne gospodarstwo rolne stanowi warsztat pracy rolnika i jego rodziny poddany szczególnej ochronie. Jednak zróżnicowanie kwalifikacji teoretycznych już może budzić uzasadnione wątpliwości, co do ich zgodności z art. 23 zd. 1 Konstytucji. Takich zastrzeżeń nie budzi wymóg posiadania kwalifikacji praktycznych, który odpowiada wymogom tego artykułu. Wątpliwości budzi także wymóg stałego zamieszkania nabywcy w miejscu położenia nabywanej nieruchomości lub w sąsiedniej gminie, który nie jest skorelowany z celem założonym w art. 23 Konstytucji.

Analizując treść poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁸ trudno oprzeć się wrażeniu, że przy jego opracowaniu – analogicznie jak przy opracowywaniu aktualnie obowiązującej ustawie – przyświecał cel polityczny, jakim jest ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców pochodzących z krajów UE po zakończeniu okresu przejściowego, niż troska o właściwy kształt przemian własnościowych oraz strukturalnych w rolnictwie oraz wzmocnienie polskiego rolnictwa. Jednak można w tym projekcie dostrzec kilka godnych dyskusji propozycji w sferze gospodarowania nierucho-

¹⁶ Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. Dz.U. z 2012 nr 109.

¹⁷ Por. art. 9 pkt. 1–4 rozporządzenia PE i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 – Dz.U. L 347/487 – dalej zwane rozp. PE i Rady Nr 1305/2013,

¹⁸ Projekt z dnia 1 lipca 2014 r., złożony przez Polskie Stronnictwo Ludowe.

mościami rolnymi, których celem jest m.in. poprawa struktury obszarowej rodzinnych gospodarstw rolnych. Wprowadza on pojęcie podstawowej normy obszarowej użytków rolnych w gospodarstwach rolnych, których wielkość byłaby określana przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi (w drodze rozporządzenia) i uwzględniałaby średnią powierzchnię użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach.¹⁹ Takie rozwiązanie odpowiada aktualnie przyjętym rozwiązaniom w polskim ustawodawstwie. Jednakże z uwagi na przedmiot opracowania inne propozycje rozwiązań legislacyjnych nie będą stanowiły przedmiotu analizy bądź ich oceny., chociaż mogą być przedmiotem odniesienia.

Stworzenie prawnych przeszkód dla nieracjonalnych podziałów gospodarstw rolnych stanowi trzon ustawodawstwa, w tym także unijnego, w zakresie gospodarki gruntami. Projektowane przepisy dosyć kazuistyczne mają temu zjawisku przeciwdziałać. Nawiązują one, z pewnymi modyfikacjami, do obowiązujących w latach 80-tych regulacji kodeksowych, co już może być co najmniej dyskusyjne. Wprowadzenie przy podziale normy minimalnej 0,5 ha jest akceptowanym rozwiązaniem. Ogranicza możliwość podziału na mniejsze jednostki i być może doprowadziłoby do korzystniejszego ukształtowania rozłogów gruntów gospodarstwa rolnego poprzez zapewnienie dostępu nieruchomości do infrastruktury. Projekt ustawy zakłada także ograniczenia w nabywaniu gruntów rolnych, przez osoby nieuprawnione nieprowadzące produkcji rolnej, na podstawie umowy sprzedaży za pośrednictwem Agencji Nieruchomości Rolnych, która w imieniu i na rzecz zbywcy oferuje je do sprzedaży za cenę ustaloną ze zbywcą. Sprzedaż nastąpiłaby na rzecz zainteresowanych rolników, dla których wykaz nabywców sporządzałaby właściwa miejscowo izba rolnicza. Sprzedaż nieruchomości rolnych nastąpiłaby na zasadach uregulowanych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.²⁰ W omawianym projekcie poselskim brak jednak innych rozwiązań wskazujących na ochronę gospodarstw rodzinnych, żywotnych, zdolnych do prowadzenia produkcji rynkowej.

3. W powyższym kontekście oceny wymagają instrumenty krajowego i unijnego porządku prawnego wpływające na proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej na obszarach wiejskich.

¹⁹ Zauważyć należy, że średnia wielkość gruntów rolnych w Polsce jest bardzo zróżnicowana i wynosi np. dla województwa: zachodniopomorskiego – 30,2 ha, małopolskiego 3,92 ha; a średnia krajowa wynosi: 10,42 ha. W latach 2006–2013 nastąpił wzrost wielkości użytków rolnych w gospodarstwach rodzinnych odpowiednio w województwach: zachodniopomorskim o 2,3 ha, lubuskim o 1,9 ha, dolnośląskim o 1,42 ha. Największy wzrost powierzchni gospodarstw rolnych odnotowano w woj. małopolskim (o 0,26 ha), podkarpackim (o 0,33 ha), świętokrzyskim (o 0,31 ha) i wielkopolskim (o 0,21 ha). Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych w 2013 w stosunku do 2006 r. wzrosła o 0,85 ha (źródło: Dane własne Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 2014 r.), co wskazuje na obiecujące możliwości rozwoju rolnictwa i stanowi okoliczność sprzyjającą dla rozwoju obszarów wiejskich.

²⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

Wśród instrumentów krajowego prawa rolnego wyliczyć możemy m.in.: A) planowanie przestrzenne, ochronę gruntów rolnych, scalanie gruntów rolnych, ewidencję gruntów i budynków, natomiast wśród środków unijnych możemy wymienić takie, których celem jest: B) wsparcie finansowe kierowane do gospodarstw rodzinnych położonych na obszarach wiejskich umożliwiające realizację niektórych z wyżej wymienionych instrumentów.

A. Planowanie przestrzenne

Planowanie przestrzenne wraz z ochroną gruntów rolnych i leśnych, obok scalania i ewidencji gruntów i budynków, stanowi jeden z najistotniejszych instrumentów kształtowania przestrzeni produkcyjnej w gminie oraz racjonalnego ukształtowania użytków rolnych w gospodarstwach rolnych położonych na obszarach wiejskich.

Obszary wiejskie stanowią przestrzeń o zróżnicowanych funkcjach, stąd też zachodzi konieczność nie tylko wprowadzania mechanizmów prawnych łagodzących powstałe kolizje interesu, zwyczaju publicznego i prywatnego, ale i racjonalnego kształtowania obszarów wiejskich sprzyjających pożądanym kierunkom zmian strukturalnych w rolnictwie oraz racjonalnego wykorzystania użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych (rodzinnych).

Podstawowym aktem narodzin polityki rozwoju obszarów wiejskich na poziomie regulacji unijnych jest rozporządzenie Rady nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r.²¹, a przedstawiona w nim propozycja wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego (FEADER) otwiera i kreśli prawdziwą strategię rozwoju obszarów wiejskich. Toteż zwana jest „kartą polityki rozwoju obszarów wiejskich”:

Ta nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich łączy działalność rolniczą z ich rekonwersją, zmierza do:

- poprawy żywotności gospodarstw rolnych,
 - zapewnienia bezpieczeństwa jakości produktów rolnych,
 - sprawiedliwych i stabilnych dochodów rolników,
 - uwzględnienia zagrożeń środowiska naturalnego,
 - stosowania działalności uzupełniającej lub alternatywnej celem powstrzymania exodusu ludności rolniczej i wzmocnienia gospodarczego i społecznego przestrzeni rolniczej,
 - poprawy warunków życia i pracy oraz wyrównania szans ludności wiejskiej.
- Realizacja wymienionych zadań jest domeną polityki regionalnej, której jedno z ważniejszych ogniw stanowi polityka strukturalna.

Podnieść należy, że już postanowienia art. 80 ust. 2 Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r.²² rozciągały współpracę między Polską a Unią Europejską

²¹ Dz. Urz. UE, L 160 z 26/06/99.

²² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm. (uchylony).

w płaszczyźnie ustawodawczej w kwestiach strukturalnych, m.in. na planowanie przestrzenne i gospodarkę gruntami. Wzrosło znaczenie systemu planowania przestrzennego, w tym na obszarach wiejskich, które pełni funkcję synchronizatora prawnych środków gospodarki przestrzennej²³.

Artykuł 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi wyraźnie: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej **spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej**. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów mniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, **szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim**”.

Realizacja tych celów następuje z wykorzystaniem **funduszy strukturalnych**, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²⁴.

A.1. Przedmiotem planowania przestrzennego jest zagospodarowanie gruntów, toteż z uwagi na istotę i nieodwracalność skutków swego działania wyodrębniło się ze struktury organizacyjnej planowania, tworząc **własną teorię, metodologię i technikę, a przede wszystkim odrębną regulację prawną**. Rozbudowana regulacja prawna planowania przestrzennego na obszarach wiejskich wpływa nie tylko na kształtowanie infrastruktury wiejskiej, ale także na organizowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez ściśle funkcjonalne powiązanie z instytucją ochrony gruntów rolnych i leśnych, wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, ich przeznaczaniem do zalesienia oraz scalaniem gruntów. Te instytucje prawne, wspierane środkami finansowo-prawnymi, wpływają na przeobrażenia struktury obszarowej i użytkowej gruntów rolnych. Zapewniają nie tylko ich ochronę przed nadmierną urbanizacją i uprzemysłowieniem, ale wpływają także na kształtowanie właściwej konfiguracji gruntów użytkowanych rolniczo, uwzględniając ochronę przyrodniczych walorów obszarów wiejskich.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵ stanowi **podstawowy akt prawny dla kształtowania ładu przestrzennego i gospodarki gruntami opartego na zasadzie zrównoważonego rozwoju**, w rozumieniu prawa ochrony środowiska²⁶ oraz wypracowanej przez

²³ Zwraca na to uwagę W. Pańko w pracy: *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 7.

²⁴ Bliżej na ten temat A. Lichorowicz, *Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przedmiocie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, referat na Ogólnopolską Konferencję Naukową nt.: „Stan i perspektywy rozwoju prawa europejskiego”, Łódź, 7–8 czerwca 2002 r., s. 5–8 i podane tam źródła; F. Daumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles 2007, s. 43–53.

²⁵ Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.

²⁶ Przez zrównoważony rozwój należy rozumieć „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwaran-

orzecznictwo **zasadzie poszanowania interesu prywatnego.**²⁷ Nie sposób jednak nie zauważyć, że przyjęte w niej rozwiązania wpływające na proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej są dosyć ograniczone i raczej sprzyjają modelowi fermowej zabudowy niż zagrodowej zabudowy wsi, o czym mowa poniżej.

Art. 1 ust. 1 u.p.z.p., określa zakres przedmiotowy, stanowiąc „Ustawa określa: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich gospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za cel tych działań”.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.p.) stanowią podstawowy środek organizacyjno-prawny upowszechnienia samego prawa własności nieruchomości gruntowej i struktury stworzonej przez tę własność. Jako akty prawa lokalnego (miejscowego – art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) mają moc powszechnie obowiązującą i wiąże zarówno organy rządowe, samorządowe, jak i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości. Określają przeznaczenie gruntów na różnorodne cele gospodarcze, w tym na cele rolne i leśne. Ich ustalenia wpływają na racjonalny rozwój poszczególnych obszarów w gminach.

Źródłem obowiązku uchwalenia m.p.z.p. nie należy upatrywać wyłącznie w regulacjach przepisów odrębnych, w tym dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, ale zawiera je także regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności przepisy dotyczące obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (art. 10 ust. 2 pkt. 8 w związku z ust. 3 u.p.z.p.) i obszarów przestrzeni publicznej (art. 10 ust. 2 pkt. 8 w związku z art. 10 ust. 3 u.p.z.p.), jeżeli zostały one określone w Studium. Zatem przepis art. 10 ust. 2 pkt. 8 w związku z art. 10 ust. 3 u.p.z.p. zrównuje wskazane przypadki, jeśli chodzi o obowiązek sporządzenia planu, uwzględniając dwa źródła obowiązku – przepisy odrębne oraz bezpośrednio ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Taka interpretacja ma daleko idące skutki dla dopuszczalności uzyskania zgody, określonej w art. 7 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów

towania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” – art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. tekst jedn. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁷ W wyroku z 18 listopada 1993 r. NSA wyraził fundamentalną zasadę: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”.

rolnych i leśnych²⁸, na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele.

Należy wyraźnie podkreślić, że przepis art. 10 ust.3 u.p.z.p. stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego nie obejmuje przypadków przewidzianych w art. 10 ust. 2 pkt. 9 u.p.z.p., Chodzi o taką sytuację, gdy w Studium gmina określi obszary, dla których zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wówczas to na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (o zmiana przeznaczenia), w stosunku do użytków rolnych klas I–III o zwartym obszarze przekraczającym 0,5 ha, jest możliwe ich wyłączenie w drodze uchwalenia planu miejscowego. W stosunku do takich gruntów nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu w omawianym wyżej znaczeniu. Jakkolwiek przepis art. 7 ust. 1 u.o.g.r. i l. dopuszcza możliwość zmiany przeznaczenia takich gruntów, jeżeli wymagają one zgody określonej w art. 7 ust. 2 u.o.g.r. i l., na cele nierolnicze i nieleśne tylko w planie miejscowym, to próba ustalenia warunków zabudowy dla takich gruntów winna spotkać się z decyzją odmowną ze względu na negatywna przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p.²⁹

W sytuacji braku planu miejscowego grunty, dla których uchwalenie planów miejscowych nie jest obowiązkowe, podlegają zagospodarowaniu, w odróżnieniu od „lokalnego” porządku ustanowionego planem miejscowym, w oparciu o ogólny lub „państwowy” porządek prawny tzn. normy przepisów szczególnych oraz przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujące wydawanie aktów indywidualnych – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 u.p.z.p., przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, a dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy.³⁰

Odpowiednikiem planu miejscowego na terenie go pozbawionym są normy ogólnego porządku planistycznego, w tym zasady określone w art. 61 ust.1 u.p.z.p. (łącznie z zasadą dobrego sąsiedztwa). W związku z powyższym postanowienia Studium nie mogą wyznaczać ani stać na przeszkodzie do ustalenia warunków zabudowy.³¹ Materialnoprawnej podstawy decyzji dla obywatela nie mogą stanowić ustalenia, które nie mają ani waloru norm powszechnie wiążą-

²⁸ Dz.U. tekst jedn. z 204 r. nr 121, poz. 1266 ze zm. zwana w skrócie u.o.g.r. i l.

²⁹ Tak też I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. X. s. 148.

³⁰ Por. także Radecki, W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*. Lexis Nexis, Warszawa 2012, s. 82 i n.

³¹ Por. wyroki NSA z 23 czerwca 2010 r., II OSK 1025/09, z 22 listopada 2010 r., II OSK 1203/10, wyrok WSA w Poznaniu z 21 lipca 2010 r., IV SA/Po 401/10, z 28 lipca 2010 r., II SA/Po 204/10, WSA w Lublinie z 21 września 2010 r., II SA/Lu 28/10, WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., IISA.Kr 1362/10.

cych, ani nie stanowią standardów, których zachowanie wymagają normy prawa powszechnie obowiązującego. Fakt związania gminy postanowieniami Studium nie oznacza, że mogą one wyznaczać bądź stać na przeszkodzie do ustalenia warunków zabudowy. Studium, które nie mają charakteru wiążącego dla obywatela nie wiążą także gminy w sposób bezwzględny, zwłaszcza w przypadku sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z jego postanowieniami.³²

W braku planu miejscowego sytuację prawnoplanistyczną nieruchomości wyznaczają przepisy ogólne, a nie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które to nie są substytutami planu, ani nie pełnią roli planu dla objętego nimi terenu.³³ Cel takiej decyzji jako aktu stosowania prawa jest odmienny od celu planu miejscowego. Jego zadaniem jest stwierdzenie czy planowane zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa regulującymi porządek planistyczny i kwestie zagospodarowania terenu i czy planowane przedsięwzięcie jest z tymi przepisami zgodne. Decyzja o warunkach zabudowy nie jest aktem ograniczającym wykonywanie prawa własności, albowiem źródłem ograniczeń jest ustawowy porządek prawny, a decyzja stanowi wyraz konkretyzacji i indywidualizacji abstrakcyjnych obowiązków i ograniczeń wynikających z ustawy.³⁴

Istnienie na obszarze gminy dwóch porządków przestrzennych: lokalnego i ogólnego, powoduje, że nie ma nieruchomości, której sytuacja planistyczna nie byłaby prawnie ustalona. Decyzja o warunkach zabudowy jako akt stwierdzający zgodność zamierzenia z przepisami prawa, wzmocniła przestrzeganie tych decyzji jako aktów związanych, których podjęcie nie jest pozostawione uznaniu organu.³⁵ Co nie oznacza jednak, że stosowanie przesłanek wydania tych decyzji nie opiera się w dużym zakresie na ocenach organu dokonywanych *ad casum*, zwłaszcza dotyczących cech istotnych stanu faktycznego.³⁶

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadzają dla gruntów rolnych odrębnych regulacji w zakresie wydawania obu typów decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. O zastosowanym trybie i rodzaju decyzji decyduje rodzaj inwestycji, nie zaś grunt, na jakim jest planowana inwestycja czy osoba inwestora. Jak się podkreśla „rodzaj gruntu ma jednak znaczenie o tyle, że w odniesieniu do pewnej

³² Por. I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego...*, s. 149, patrz np. wyroki NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08 i z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09.

³³ Dość powszechny w orzecznictwie pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy stanowi substytut planu miejscowego stracił aktualność wraz z podjęciem przez NSA postanowienia (w składzie 7 sędziów) z dnia 18.07.2005 r. II OPS 3/05.

³⁴ Por. wyroki WSA w Gdańsku z 25 stycznia 2007 r., IISA/Gd 474/06, WSA w Białymstoku z 25 lutego 2005 r., II SA/Bk 58/09, WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1362/10.

³⁵ Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnej w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2011, Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 453–454.

³⁶ *O roli ocen w wyznaczaniu skutków prawnych rozstrzygnięć*, por. I. Bogucka, *Państwo prawne a problematyka uznania administracyjnego. Państwo i Prawo*, 1992, nr 10, s. 36–43.

kategorii gruntów, ich zagospodarowanie na podstawie decyzji, prowadzące do zmiany przeznaczenia terenu, nie jest w ogóle dopuszczalne (lub jest ograniczone).³⁷ Taki stan zachodzi w sytuacji spełnienia przesłanki z art. 61. ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p., który skutkuje wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, jak art. 50 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p., przewidującym odpowiednie stosowanie art. 61 ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p.³⁸ Zatem istotny jest rodzaj gruntu, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy. W polskim systemie prawa definicje nieruchomości lub gruntu rolnego są zróżnicowane. Jednakże w świetle art. 61 ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p. uzasadnione jest posłużenie się definicją gruntów rolnych i leśnych zawartą w art. 2 ust. 1 u.o.g.r. i l.³⁹ Zgodnie z ust. 3 nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Jak wyżej podkreślono art. 61. ust. 4 u.p.z.p. nawiązuje do art. 7 ust. 2 u.o.g.r. i l. wymieniającego grunty, które wymagają zgody na zmianę przeznaczenia. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, katalog gruntów wymagający takiej zgody został znacznie ograniczony.⁴⁰ Dodany przepis 5b u.o.g.r. i l. wyłącza spod działania ustawy grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Zatem w aktualnym stanie prawnym zgody na zmianę przeznaczenia wymagają jedynie grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III położone poza granicami administracyjnymi miast, jeżeli zwarty obszar ich powierzchni przekracza 0,5 ha (a także grunty leśne bez względu na ich położenie), a więc w zasadniczej większości położone na obszarach wiejskich. W konsekwencji zagospodarowanie tych gruntów w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest możliwe. Zwraca

³⁷ Por. I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego...*, s. 150.

³⁸ Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, jeżeli teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest objęty taką zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 ze zm.

³⁹ „Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolnej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych; pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych”.

⁴⁰ Dz.U. z 2008 r., nr 237, poz. 1657. Mocą tej ustawy dodano art. 5 b, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2009 r., wyłączający spod reżimu ochronnego grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast.

uwagę, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymaga, aby do zmiany przeznaczenia gruntów objętych wymogiem zgody (udzielanej odpowiednio przez ministra właściwego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w odniesieniu do użytków rolnych klas I–III, o zwartej powierzchni projektowania przekraczającej 0,5 ha oraz ministra ds. Środowiska – w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa) – dochodziło w planie miejscowym. W związku z tym wskazuje się, że nie ma przeszkód do wydania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć zgodnych z rolniczym charakterem gruntu i nie prowadzących do jego zmiany np. urządzeń produkcji rolnej. Odmienna interpretacja tego przepisu prowadziłaby do nieuzasadnionego ograniczenia inwestorów i właścicieli, sprzecznego z celem ustanowienia, jakim jest ochrona gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, a nie blokowanie inwestycji służących rolniczemu wykorzystaniu gruntów. Jak podkreśla doktryna prymat winien być dany interpretacji systemowo-celowościowej i funkcjonalnej przepisu art. 61 ust.1 pkt. 4 u.p.z.p. a nie brzmieniu literalnemu, albowiem istotne znaczenie ma rodzaj inwestycji⁴¹.

Koncepcje zagospodarowania przestrzennego wsi i terenów rolnych w Polsce przeszła swoistą ewolucję. W okresie międzywojennym lansowana była koncepcja rozproszonej zabudowy, która realizowała tezę, że zabudowania gospodarcze powinny być lokalizowane w bliskości pól. Ta koncepcja sprzyjała wdrażaniu fermowej zabudowy wsi. Jej realizację umożliwiły i ugruntowały przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli. Pod koniec lat 30. XX wieku nastąpiła zmiana koncepcji zagospodarowania terenów wiejskich na rzecz zwartej zabudowy wsi, mającej zapobiec jej chaotycznej zabudowie. Ta koncepcja realizowana była także po drugiej wojnie światowej. W aktualnie obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 61 ust.1 pkt. 4 stanowi odstępstwo od zasady tzw. „dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej i może być traktowany jako wyraz dopuszczenia na terenach wiejskich zabudowy rozproszonej, co uzasadnia specyfika warunków pracy w gospodarstwie rolnym. Ze względu na limit powierzchni, która ma przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie, przepis ten nie rodzi ryzyka nadmiernego rozproszenia zabudowy. Może sprzyjać rozwojowi modelu fermowego. Jak podkreśla doktryna „odstępstwo od stosowania w takim przypadku art. 61 ust. 1 pkt.4 u.p.z.p. nie oznacza jednak tylko dopuszczenia ustalenia warunków zabudowy dla zabudowy zagrodowej w terenie pozbawionym zabudowy, ale także dopuszczenie ustalenia warunków dla takiej zabudowy w terenie już zagospodarowanym, ale z pominięciem zasady kontynuacji i cech zabudowy, zatem z pominięciem analizy cech i funkcji zabudowy.”⁴² Można zaryzykować tezę, że aktualnie obowiązujące przepisy sprzyjają rozwojowi modelu fermowego.

⁴¹ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Z. Niewiadomski (red.), s. 509, I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego...*, s. 152.

⁴² Tak I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego...*, s. 153–154,

Powstaje pytanie, czy w świetle obowiązującego porządku prawnego dopuszczalne jest przyjęcie takiej terminologii jak *zabudowa fermowa*.

Przewidziany w art. 61 ust. 1 pkt.4 u.p.z.p. wyjątek dotyczy zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowany w decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wymieniając zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich.⁴³ Zwraca uwagę, że ani przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ani przepisy wykonawcze nie definiują pojęcia zabudowa fermowa. W całym procesie inwestycyjnym ustalenie warunków zabudowy stanowi jeden z jego etapów zatem dopuszcza się, aby pojęcie zabudowy zagrodowej było definiowane w rozumieniu prawa budowlanego. Podkreślić należy, że ustawa prawo budowlane nie definiuje tego pojęcia pomimo tego, że posługuje się nim w art. 29. Natomiast §3 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wyjaśnia, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych.⁴⁴ Co prawda, kontrowersyjna jest dopuszczalność stosowania definicji legalnych przyjętych w danym akcie prawnym do innych aktów prawnych, z uwagi na brak podstaw do uznania, że mają one charakter wiążący poza aktem, dla którego zostały przyjęte, to jednak wymagania spójności systemowej pozwalają zaakceptować postulat, aby takie definicje były uznawane za miarodajne dla danej dziedziny prawa.⁴⁵ W przypadku pojęcia zabudowy zagrodowej jej definicja nie odbiega znacząco od rozumienia ustalonego w oparciu o akceptowane wyobrażenia dotyczące sposobu prowadzenia gospodarstwa rolnego i związane z tym zabudowania i urządzenia. Generalnie potoczne i specjalistyczne rozumienie tego pojęcia nie odbiegają od siebie w sposób znaczący zwłaszcza, że przytoczona definicja nie ma charakteru zamkniętego, o czym świadczy zwrot „w szczególności”.

A 2. Scalanie gruntów jest jednym z podstawowych instrumentów zmierzających do poprawy niekorzystnej struktury przestrzennej gospodarstw rolnych. Dla rolnika/producenta rolnego istotna jest zarówno wielkość gospodarstwa rol-

⁴³ Dz.U. nr 164, poz. 1589, Natomiast pod pojęciem budynku gospodarczego należy rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.

⁴⁴ Dz.U. nr 75, poz. 690 ze zm.

⁴⁵ Por. A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi [w:] System prawny a porządek prawny*. O. Bogucki, S. Czepita (red.), Szczecin 2008, s. 159–174, I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego...*, s. 155, M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*. Warszawa 2002, s. 188–205.

nego jak ukształtowanie rozłogów gruntów (ilość i kształt nieruchomości) wchodzących w jego skład, a także dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Często wadliwa struktura przestrzenna gospodarstwa stanowi przeszkodę w modernizacji gospodarstwa, produkcji rolnej oraz jej przystosowania do zmieniających się warunków naturalnych jak i fluktuacji rynków. Pomimo licznych zmian ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów,⁴⁶ które dosyć gruntownie zmieniły jej dotychczasową treść nadal anachroniczne i niezrozumiałe w warunkach gospodarki rynkowej wydają się jej przepisy o wymianie gruntów, które mogłyby zostać zastąpione cywilnoprawną umową zamiany⁴⁷ zwłaszcza, że aktualnie obowiązująca ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁸ przyjęła zamianę za jedną z form obrotu nieruchomościami sprzyjającą poprawie struktury obszarowej rodzinnego gospodarstwa rolnego „przenieszonego” do innego województwa lub zapobiegającą zmniejszeniu jego powierzchni w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w jego skład na cele publiczne.

Agencja Nieruchomości Rolnych może dokonać zamiany pod warunkiem, że:

1) w jej wyniku ulegnie likwidacji gospodarstwo rolne stanowiące własność rolnika przez okres co najmniej 5 lat, położone na terenie województw, w których średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż 5 ha, i zostanie utworzone przez tegoż rolnika gospodarstwo rolne na terenie innych województw oraz nastąpi odpowiednia zmiana stałego miejsca zamieszkania; przy czym powierzchnia utworzonego w wyniku zamiany gospodarstwa nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w danym województwie i nie większa niż 10-krotność tej średniej, ustalonej według GUS, obowiązującej w dniu zawarcia umowy. Do okresu pięcioletniego zalicza się rolnikowi okres, w którym gospodarstwo rolne stanowiło własność: jego spadkodawców lub osoby, która przekazała swoje gospodarstwo rolne rolnikowi w związku z nabyciem prawa do rolniczej emerytury lub renty, pod warunkiem, że przed nabyciem prawa własności gospodarstwa rolnego rolnik pracował w tym gospodarstwie i podlegał z tego tytułu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników. Taką umowę uważa się za ekwiwalentną, jeżeli za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb Państwa Agencja przenosi 10 ha przeliczeniowych gruntu na własność rolnika.

2) w jej wyniku zapobiegnie się zmniejszeniu powierzchni gospodarstwa rolnego w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa na cele publiczne. Zamianę uważa się za ekwiwalentną, jeżeli wartość zamienianych nieruchomości jest równa.

⁴⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 700.

⁴⁷ Tak A. Zieliński, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, s. 36 i n.

⁴⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

W obu sytuacjach zamianą mogą być objęte nieruchomości wolne od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych.⁴⁹

Scalanie (komasacja) gruntów obejmuje czynności prowadzące do zamiany nieruchomości rozdrobionych lub o nieprawidłowej konfiguracji, należących do różnych podmiotów i znajdujących się na określonym obszarze w celu tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalnego ukształtowania rozłogów gruntów dostosowania scalania gruntów.

Tak rozumiane scalanie prowadzi do ukształtowania prawidłowej struktury przestrzennej gospodarstw i stanowi jeden z istotnych warunków efektywności gospodarowania prowadząc do obniżenia kosztów produkcji, zmniejszenia nakładów pracy a także zwiększa szanse na korzystanie z osiągnięć współczesnej techniki rolniczej.⁵⁰ Ponieważ proces scalania i wymiany gruntów obejmuje większe kompleksy gruntów, położone w jednej lub kilku wsiach lub ich częściach, ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów nakłada na starostę obowiązek opracowania dla obszaru scalenia projektu prac scaleniowych lub projektu prac wymiennych, który powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 22). Należy podkreślić, że współcześnie w związku z przyjętą koncepcją rozwoju obszarów wiejskich scalanie będące kompleksem złożonych powiązanych ze sobą działań już w treści projektu scaleniowego powinno uwzględniać zmienioną rolę i znaczenie rolnictwa jak i wsi. Obszary wiejskie stają się miejscem zamieszkania i przedmiotem zainteresowania inwestorów prowadzących także innego rodzaju działalność gospodarczą, usługową, w związku z czym zwiększa się złożoność czynności podejmowanych na tych obszarach. Ta nowa funkcja obszarów wiejskich (obok produkcyjnej) wymaga kompleksowej przebudowy obszarów wiejskich. Jak podkreśla doktryna instytucja scalania i wymiany gruntów jako jedna z podstawowych obowiązujących rozwiązań prawnych jest już niewystarczająca.⁵¹

B. Wsparcie gospodarstw rolnych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Niewątpliwie wsparcie finansowe udzielane ze środków publicznych w tym ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pośrednio wpływa na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, w tym

⁴⁹ Por. §3–4 i §6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości. Dz.U. Nr 45, poz. 367.

⁵⁰ Por. A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów* [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.) Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 290–292, bliżej tegoż, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, a także P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980.

⁵¹ Por. P. Czechowski, A. Siwek, *Problemy prawne urzędzeń rolnych – stan obowiązujący i perspektywy*. [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*. Katowice, 1993, s. 197.

także rodzinnych. Do takiego wniosku prowadzi krótka analiza wybranych działań poprzedzona kilkoma uwagami wprowadzającymi.

Prawo rozwoju obszarów wiejskich (terenów wiejskich) w płaszczyźnie materialnoprawnej regulowane jest:

1. na okres programowania PROW 2006–2013 – cytowanym rozporządzeniem nr 1698/2005 oraz rozporządzeniem Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003,⁵²

2. na okres programowania PROW 2014–2020 – rozporządzeniem Rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁵³ oraz Rozporządzeniem PE i Rady (UE) Nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym niektóre przepisy przejściowe w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 PE i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 73/2009 oraz rozporządzenie (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 PE i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014,⁵⁴ oraz rozporządzeniem PE i Rady (UE) Nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2008.⁵⁵

⁵² Dz.U. UE.L.09.16 ze zm., zwane w skrócie rozporządzenie nr 73/2009; patrz także: ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. (Tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 1164 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 311) oraz ustawę z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o płatnościach bezpośrednich w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. (Dz.U. 2014. 240), rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczególnych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty płatności w ramach wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2013. 1254).

⁵³ Zwane w skrócie rozp. PE i Rady Nr 1305/2013, a także rozporządzeniem PE i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzeniem Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 1799/98, (WE) nr 814/200, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347/549), zwane w skrócie rozp. PE i Rady Nr 1306/2013; Rozporządzeniem PE i Rady (UE) Nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, – Dz.U. L 347/487 – dalej zwane: rozp. PE i Rady Nr 1308/2013.

⁵⁴ Dz.U. L. 347/883, zwane w skrócie rozp. PE i R Nr 1310/2013.

⁵⁵ Dz.U. L 347/608, zwane w skróci: rozp. PE i Rady Nr 1307/2013, dla płatności bezpośrednich jak dotychczas brak jest przepisów krajowych. Opracowano jedynie projekt ustawy z 16 października 2014 r.

Rozporządzenie posiada własną terminologię, cele i ogólne zasady pomocy, metodę określania strategicznych wytycznych Wspólnoty, określa priorytety i środki dla rozwoju obszarów wiejskich, a także zasady dotyczące partnerstwa, programowania, oceny, zarządzania finansowego, monitorowania i kontroli na podstawie obowiązków dzielonych przez Państwa członkowskie i Komisję.

Prawne instrumenty wsparcia dla Polski przewidziane zostały w „Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2006–2013” oraz w „Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”. Z kolei postępowanie w sprawie przyznania pomocy z EFRROW regulują przepisy kompetencyjne ustawy krajowej z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW⁵⁶ oraz ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁵⁷ zmienionej mocą ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r.⁵⁸ Natomiast dla okresu programowania 2014–2020 takich krajowych przepisów kompetencyjnych jak dotychczas nie uchwalono.⁵⁹

B.1. Z założenia na obszarach wiejskich funkcją dominującą w rolnictwie jest funkcja produkcyjna ale poza nią występują również ważne funkcje jak: ekologiczna, społeczna czy kulturowa. W przepisach ustawodawstwa wspólnotowego (unijnego) widoczna jest – na przestrzeni lat – zmiana podejścia do ochrony gospodarstwa rolnego funkcjonującego na obszarach wiejskich zakładająca stopniowe uwzględnianie obok podstawowej funkcji produkcyjnej także inne funkcje, zwłaszcza ekologiczną.⁶⁰ Podobne zmiany obserwujemy w krajowym porządku prawnym.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, a wcześniej rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 r. w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich

⁵⁶ Dz.U. nr 64, poz. 427 ze zm. – wprowadziła do polskiego ustawodawstwa krajowego regulacje dla okresu przejściowego dostosowując je do regulacji przewidzianych przepisami unijnymi dotyczącymi okresu programowania na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 3 rozp. PE i Rady Nr 1305/2013 Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wnosi wkład do strategii „Europa 2020” poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w sposób uzupełniający inne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. EFRROW wnosi wkład do rozwoju bardziej zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo, przyjaznego dla klimatu i odpornego na jego zmiany oraz konkurencyjnego i innowacyjnego unijnego sektora rolnictwa. Wnosi również wkład do rozwoju terytoriów wiejskich. W polskim porządku prawnym materii te reguluje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowania w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2014.1146.

⁵⁷ Dz.U. z 2012. poz. 1164 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 311; W tej ustawie polski ustawodawca uregulował zagadnienia pozostawione do rozstrzygnięcia państwom członkowskim. Por. bliżej, J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁵⁸ Dz.U. z 2014. 240.

⁵⁹ W tym przedmiocie opracowano Projekt ustawy z 16 października 2014 r. o płatnościach bezpośrednich; jak dotychczas nie uchwalony.

⁶⁰ Por. T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*. „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, Białystok 2005, s. 242–248.

z EFOiGR⁶¹, w sposób jednolity uporządkowało wcześniejsze środki (działania) podlegające wsparciu i wprowadziło ogólną regulację w tym przedmiocie na cały obszar UE. Stanowi o tym wyraźnie treść art. 3 „EFRROW przyczynia się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa, sygnalizując tym samym rozdział między nową polityką wsparcia dla rolników, która nie dotyczy już rolnictwa „produkcyjnego”. Potwierdza to art. 4 pkt. 1, „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia następujących celów: a) poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji; b) poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami; c) poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej” W treści obu artykułów widoczne jest odejście od rolnictwa produkcyjnego na rzecz jakości produktów rolnych oraz ochronę środowiska naturalnego w rolnictwie. Co nie oznacza, że w rozporządzeniu brak jest tradycyjnych środków (działań) wsparcia strukturalnego jak: pomoc dla młodych rolników, wcześniejsze emerytury (renty strukturalne) dla rolników, modernizacja gospodarstw rolnych.

Istotny wpływ na poprawę struktury obszarowej kraju mają m.in. przepisy art. 23 rozporządzenia 1698/2005, doprecyzowane dla Polski w „PROW 2016–2013” oraz rozporządzeniu w sprawie wsparcie działania „Renty strukturalne”⁶², określające szczegółowe warunki (kryteria). Zmierzą one do przyspieszenia procesu wymiany pokoleniowej wśród rolników prowadzących gospodarstwa rolne, poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, posiadające przygotowanie zawodowe. Z kolei celem działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, uregulowanego w art. 23 rozporządzenia 1698/2005, doprecyzowanego rozporządzeniem w sprawie „Ułatwienie startu młodym rolnikom”⁶³, jest stymulowanie zmian strukturalnych w rolnictwie poprzez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, co z założenia prowadzić powinno do wzrostu konkurencyjności. Kryteria uznania gospodarstwa za rodzinne są sformułowane w sposób równie prosty i racjonalny jak w przypadku uznania go-

⁶¹ Dz.U. WE.L. 160/180.

⁶² Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy na działania „Renty strukturalne”, Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy na działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.

spodarstwa za rozwojowe już w dyrektywie 159/72 (tzw. modernizacyjnej)⁶⁴. Oczywiście przy uwzględnieniu kierunków reform wspólnej polityki rolnej oraz wymogów techniki legislacyjnej.

Rodzinnym gospodarstwem rolnym objętym pomocą w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” jest:

- gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k.c. o powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie nie mniejszej niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju, a w przypadku, gdy średnia powierzchnia gruntów rolnych w kraju jest wyższa niż średnia w województwie, w którym jest położone gospodarstwo to minimalna powierzchnia użytków wchodzących w skład gospodarstwa może być mniejsza od średniej powierzchni krajowej, ale nie mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w województwie⁶⁵, do których posiada tytuł prawny własności, użytkowania wieczystego lub je dzierżawi: 1/ z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub od jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy pisemnej zawartej na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż 5 lat, licząc od dnia wypłaty pomocy, 2/ od innych podmiotów na podstawie pisemnej umowy dzierżawy z datą pewną lub w formie aktu notarialnego, zawartej na okres co najmniej 10 lat, w którym to:
- osoba fizyczna (pełnoletnia, jest obywatelem państwa członkowskiego UE, nie ukończyła 40 lat w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy, nie ma ustalonego prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy), prowadzi osobiście (samodzielnie) tzn. pracuje na własny rachunek i we własnym imieniu, podejmując wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa oraz ponosząc nakłady (koszty) i pobierając (czerpiąc) korzyści, – posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe, a w ich braku zobowiąże się do uzupełnienia wykształcenia w okresie 3 lat od doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy; – złożyła oświadczenie, że nie prowadziła działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpocznie taką działalność; – opracuje biznesplan czyli plan rozwoju działalności, – złoży oświadczenie o spełnieniu wymagań w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt oraz osiągnięciu nadwyżki bezpośredniej działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie równej co najmniej 4 ESU i nie mniejszej niż wartość tej nadwyżki w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Pomoc jest udzielana jednorazowo do wartości inwestycji w wysokości co najmniej 70% kwoty udzielonej pomocy.

⁶⁴ Wprowadziła ona szereg bodźców skłaniających starszych rolników do zaprzestania rolniczej działalności produkcyjnej.

⁶⁵ Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ogłasza średnią powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych w poszczególnych województwach oraz średnią powierzchnię gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w danym roku, na podstawie art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Dz.U. nr 170, poz. 1051 ze zm.

Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 16 kwietnia 2013 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska⁶⁶ jako jedno z państw przystępujących, uzyskała dostęp do płatności bezpośrednich i została objęta uproszczonym systemem płatności bezpośrednich, w ramach którego rolnicy mogli uzyskiwać wsparcie, na które składa się: 1) jednolita płatność obszarowa; 2) płatność w ramach wsparcia specjalnego (płatność do krów, płatność do owiec, specjalną płatność obszarowa, płatność do surowca tytoniowego wysokiej jakości); 3) płatności oddzielne (płatności do pomidorów, oddzielne płatności do owoców miękkich, płatności cukrowe); 4) przejściowe wsparcie krajowe obejmujące sektor ważniejszych roślin uprawnych, sektor upraw paszowych na trwałych użytkach zielonych (tzw. płatność zwierzęca) sektor chmielu, sektor skrobi ziemniaczanej i sektor tytoniu.⁶⁷

Największy wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych wywiera pomoc finansowa udzielana w ramach jednolitej płatności obszarowej (JPO) do powierzchni użytków rolnych⁶⁸, utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, przy spełnieniu wymogów z zakresu zarządzania. Na użytkach rolnych nie jest wymagana jakakolwiek produkcja.

Jednolita płatność obszarowa przysługuje rolnikowi, którym jest osoba fizyczna, osoba prawna bądź grupa osób fizycznych lub osób prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków, którego gospodarstwo znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz który prowadzi działalność rolniczą i łącznie spełnia określone warunki⁶⁹.

⁶⁶ W Traktacie przyjęto odmienne systemy (SPS – System Płatności Jednolitych i SAPS – System Jednolitej Płatności Obszarowej), w którym przyjęto zróżnicowany poziom płatności dla tzw. Starej Unii i dla nowo przyjętych państw członkowskich oraz 10 letni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu płatności bezpośrednich. Podział płatności w nowych państwach członkowskich nastąpił na podstawie powierzchni gruntów spełniającej kryteria kwalifikacyjne.

⁶⁷ W ramach tego systemu w latach 2004–2015 rolnicy mogli ubiegać się o przyznanie jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz płatności uzupełniających, na które składała się uzupełniająca płatność podstawowa (UPO) i płatność do powierzchni chmielu. Sukcesywnie wprowadzano inne płatności jak: – płatność cukrowa (od 2006 r.); – płatność do roślin energetycznych (2006–2009); – uzupełniająca płatność do trwałych użytków zielonych (płatność zwierzęca od 2007 r.); oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów – od 2008 r.); przejściowa płatność z tytułu owoców miękkich (2008–2011); – wsparcie specjalne tzn. płatność do krów i owiec, płatność do powierzchni uprawy roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych (od 2010 r.); – płatność niezwiązana do tytoniu, płatność niezwiązana do skrobi o płatność do surowca tytoniowego (od 2011 r.).

⁶⁸ Powierzchnia użytków rolnych w Polsce odpowiednio wynosiła: w 2002 r. – 19 162 000 ha; 2005 r. – 19,148 000 ha; 2008 r. – 19 025 000 ha; 2009 r. – 18 931 000 ha, a w 2011 r. – 18 870 000 ha, z czego 75% stanowiły grunty orne; 9% – pastwiska trwałe; 12% łąki trwałe; 1% – sady; 3% inne.

⁶⁹ Takie jak: 1) posiada w dniu 31 maja danego roku grunty rolne, wchodzące w skład jego gospodarstwa rolnego, o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 0,10 ha; 2) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek; 3) przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności; 4) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencja akredytowana⁷⁰ jest jednostką płatniczą odpowiedzialną za przyjmowanie środków unijnych i rozliczanie się z nich. Do końca 2011 r. zarejestrowała ponad 2,1 mln. beneficjentów wsparcia, z czego 98,66% stanowią osoby fizyczne; 1,13% osoby prawne; 0,15% jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej; 0,06% spółki cywilne.⁷¹

Powstaje pytanie: jak skuteczny, w ostatnich 10 latach od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jest wpływ płatności bezpośrednich na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych w polskim rolnictwie?

Odnosić należy, że średnio największe kwoty płatności w przeliczeniu na 1 rolnika otrzymali beneficjenci z województwa warmińsko-mazurskiego (161,1 tys. zł), pomorskiego (134,2 tys.), zachodniopomorskiego (208 tys.), wielkopolskiego (101,1 tys.), lubuskiego (136,6 tys.), opolskiego (136,2 tys.) i częściowo dolnośląskiego (114,3 tys.). Widoczna jest wyraźna korelacja między liczbą rolników ubiegających się o przyznanie płatności a powierzchnią gruntów zgłoszonych do płatności. Dodać należy, że wymienione województwa charakteryzują się dużą powierzchnią upraw kwalifikujących się do płatności uzupełniających. Nadto w województwie opolskim przyznane zostały duże kwoty płatności cukrowej, płatności uzupełniającej do powierzchni chmielu, płatności do roślin energetycznych oraz wsparcia specjalnego do owiec. W województwie kujawsko-pomorskim oprócz dużej powierzchni kwalifikujących się do przyznania płatności uzupełniającej odnotowano duże kwoty płatności cukrowej, a także płatności do owoców miękkich. We wszystkich wymienionych województwach stwierdza się relatywnie największą średnią powierzchnię gospodarstw, która wzrosła w latach 2006 – 2013 odpowiednio w województwie warmińsko-mazurskim – z 22,50 ha – 22,90 ha ; pomorskim – z 17,99 ha – 18,95 ha; zachodniopomorskim – z 28,37 – 30,2 ha; wielkopolskim – z 13,20 – 13,46 ha; lubuskim – z 7,15 ha – 7,50 ha; opolskim – z 16,72 ha – 18,12 ha; dolnośląskim – z 14,63 ha – 16,01 ha. Natomiast średnie najmniejsze kwoty na 1 rolnika otrzymali beneficjenci w województwach, w których występuje relatywnie duża liczba rolników. Ich wysokość wynosi w: województwie małopolskim (27 tys.); świętokrzyskim (39,6 tys.) i podkarpackim (31,1 tys.). W wymienionych województwach w latach 2006–2013 nastąpił najmniejszy wzrost średniej powierzchni gruntów rolnych i wzrósł odpowiednio w województwie:

⁷⁰ Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchomienia środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. nr 204, poz. 1506 ze zm.), wydanego na podstawie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (Dz.U. nr 187, poz. 1381 ze zm.).

⁷¹ Źródło: Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa „Ocena wpływu płatności bezpośrednich na polskie rolnictwo”.

małopolskim (z 3,62 ha – 3,92 ha); świętokrzyskim (z 5,18 ha – 5,53 ha); podkarpackim (4,23 ha – 4,60 ha),⁷² podczas gdy średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce wynosi 10,42 ha.⁷³ Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwach rolnych w 2013 r. wzrosła w stosunku do 2006 o 0,85 ha (z 9,57–10,42 ha).

Pozytywny wpływ płatności bezpośrednich na stan gospodarowania gruntemi rolnymi wyraża się także w spadku udziału odlogów i ugorów w ogólnej powierzchni użytków rolnych, w związku z ich utrzymywaniem w dobrej kulturze rolnej. W 2003 r. powierzchnia odlogów w Polsce wynosiła 1 761,7 tys. ha, co stanowiło 10,9% użytków rolnych, a w pierwszym roku płatności bezpośrednich (2004 r.) ich udział spadł do 8,6% (1 399,2 ha); w roku 2007 udział powierzchni gruntów ugorowanych (niewykorzystywanych do produkcji rolnej), ale utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej wynosił 3,5% (413,1 tys. ha), a w roku 2010 udział takich gruntów w ogólnej powierzchni użytków rolnych wynosił 4,1% tj. 449,8 tys. ha.⁷⁴

Przedstawione dane pozwalają na stwierdzenie, że uzyskana z Unii Europejskiej pomoc finansowa w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej w istotny sposób wpłynęła na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych w latach 2006–2013.

B.2. W nowym okresie programowania 2014–2020 regulowanym rozporządzeniem Rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 1305/2013 oraz rozporządzeniem PE i Rady (UE) Nr 1307/2013 realizacja wymienionych w rozporządzeniu PE i Rady (UE) Nr 1307/2013 celów, ukierunkowana jest głównie na: wzrost konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów rolnośrodowiskowych i ma nastąpić w ramach sześciu (6) priorytetów, określających cele (działania, poddziałania) szczegółowe wymienione w Tytule III, rozdział I art. 14–44.

W ramach priorytetu 2 „konkurencyjność gospodarstw rolnych wsparcie finansowe jest kierowana m.in. do małych (rodzinnych) gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników aktywnych zawodowo⁷⁵ prowadzących gospo-

⁷² Tamże.

⁷³ Dane Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ „Za rolnika aktywnego zawodowo uważa się osobę (fizyczną lub prawną) lub grupę takich osób, jeżeli za pomocą możliwych do zweryfikowania dowodów, w formie wymaganej przez państwo członkowskie, udokumentują, że:

1. Roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nią z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym, za który dowody są dostępne,
2. Jej działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego lub
3. Jej główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

Jednocześnie państwa członkowskie mogą fakultatywnie zdecydować, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym lub grupom takich osób:

darstwo rolne w rozumieniu art. 55³ k. c. o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych i nie większej niż 300 ha cel pobudzenia działalności zawodowej rolników i ich domowników oraz wyjście z bezrobocia. Jest ono kierowane, w ramach działania „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej” na: 1) restrukturyzację (modernizację) małych gospodarstw rolnych, 2) tworzenie gospodarstw przez młodych rolników; 3) rozpoczęcie działalności pozarolniczej, 4) dla rolników przekazujących małe gospodarstwa, 5) rozwój usług rolniczych (art. 19 rozporządzenia PE i R Nr 1305/2013).

1. *Pomoc na restrukturyzację małych gospodarstw rolnych* jest kierowana do rolników będących osobami fizycznymi ubezpieczonymi na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z mocy ustawy i w pełnym zakresie i prowadzących wyłącznie działalność rolniczą. Restrukturyzacja powinna zmierzać w kierunku produkcji produktów rolnych, przygotowania ich do sprzedaży, sprzedaży bezpośredniej lub przetwórstwa produktów pochodzących z tego gospodarstwa, objętych Załącznikiem Nr 1 do Traktatu (TFUE).

Rolnik powinien spełnić określone warunki:

- być właścicielem posiadaczem samoistnym, dzierżawcą gospodarstwa rolnego, którego wielkość ekonomiczna nie przekracza 6 tys. euro,
- powinien opracować biznesplan restrukturyzacji gospodarstwa,
- w okresie jego realizacji zobowiązany jest uzyskać wzrost wielkości ekonomicznej gospodarstwa o co najmniej 6 tys. euro, co najmniej o 20% wartości wyjściowej,
- prowadzić uproszczoną rachunkowość (ewidencję przychodów i rozchodów) od rozpoczęcia realizacji biznesplanu i przez okres co najmniej 5 lat od dnia wypłaty drugiej raty pomocy; wysokość wsparcia udzielana zgodnie z biznesplanem wypłacana jest w dwóch ratach (80% i 20%) do wysokości 60 tys. zł.

2. *Premie dla młodych rolników tworzących gospodarstwa rolne* jest kierowana do osób fizycznych, które:

- nie ukończyły 40 roku życia;
- posiadają kwalifikacje zawodowe potwierdzone odpowiednim świadectwem lub dyplomem lub odpowiednim stażem pracy w rolnictwie, a w razie ich braku istnieje możliwość uzupełnienia wykształcenia w okresie 3 lat od wydania decyzji o przyznaniu pomocy;
- przedłożyły biznesplan (rozwoju działalności rolniczej lub przygotowania do sprzedaży produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie;

a. których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej lub

b. których działalność lub przedmiot działalności nie stanowi wykonywania działalności rolniczej; nie ma to jednak zastosowania do rolników, którzy w poprzednim roku otrzymali tylko płatności bezpośrednie nieprzekraczające określonej przez państwo członkowskie kwoty. Kwota ta jest określana na podstawie obiektywnych kryteriów takich jak ich charakterystyczne cechy krajowe lub regionalne, i nie może ona być wyższa niż 5 000 euro (200 tys. zł)” – art. 9 pkt. 1–4 rozp. PE i Rady Nr 1307/201.

- których posiadana powierzchnia użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa powinna być co najmniej równa minimalnej średniej krajowej jednak nie większa niż 300 ha, z czego 70% użytków rolnych stanowi własność beneficjenta lub jest dzierżawiona od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosi 10–100 tys. zł.

3. *Wsparcie na tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej*, kierowane jest do osób fizycznych lub osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej na prowadzenie usług rolniczych jako mikro lub małe przedsiębiorstwo. Warunkiem udzielenia wsparcia jest prowadzenie działalności gospodarczej (usług rolniczych) przez co najmniej 2 lata przed złożeniem wniosku; złożenie biznesplanu oraz deklaracji dokumentowania usług rolniczych. Wysokość wsparcia udzielana jest do wysokości 500 tys. zł.

4. *Płatność dla rolników przekazujących małe gospodarstwa* udzielana jest rolnikowi będącemu osobą fizyczną, pod warunkiem, że zobowiąże się trwale przekazać całe swoje gospodarstwo rolne – innemu rolnikowi aktywnemu zawodowo. Następca w chwili nabycia posiada lub po przejęciu gruntów utworzy gospodarstwo rolne o powierzchni co najmniej odpowiadającej średniej krajowej powierzchni gospodarstwa lub średniej powierzchni w danym województwie jeśli jest ona większa niż średnia wielkość gospodarstwa w Polsce. Wsparcie jest wypłacane jednorazowo w wysokości 120% sumy rocznych płatności, do otrzymania których beneficjent kwalifikuje się w ramach systemu dla małych gospodarstw za okres: od roku przekazania gospodarstwa do 2020 roku włącznie.

5. *Rozwój usług rolniczych* – wsparcie jest kierowane do osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej na następujących warunkach, mianowicie beneficjent: – zobowiąże się do prowadzenia działalności gospodarczej (usług rolniczych) jako mikro i małe przedsiębiorstwo minimalnie przez 2 lata przed złożeniem wniosku o płatność; – opracuje i złoży biznesplan w zakresie prowadzenia rentownej działalności w zakresie usług dla rolnictwa), złoży deklarację dokumentowania usług rolniczych (art. 19 rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 1305/2013).

Dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych i korzystnego ukształtowania rozłogów gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych, budowę urządzeń melioracyjnych w dostosowaniu do układu komunikacyjnego do gospodarstw i pól uprawnych posiada wsparcie udzielane w ramach priorytetu „Scalenie gruntów”, które jest kierowane do starosty, jako strona postępowania scaleniowego, który otrzymuje je w wysokości 100% kosztów kwalifikowanych na: – a) opracowanie projektu scalenia – do 800 tys. euro/ha dla województw dolnośląskiego, lubuskiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego; do 60 tys. zł dla pozostałych województw; b) zagospodarowanie po scaleniowe, w wysokości: do 2 tys. euro/ha do 800 tys. euro/ha dla województw

dolnośląskiego, lubuskiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego, świętokrzyskiego; do 1,9 tys. zł dla pozostałych województw.

Analogicznie jak w poprzednim okresie programowania „PROW 206–2013) tak i w obecnym „PROW 2014–2020”⁷⁶ Wsparcie jest także udzielane w ramach systemu płatności podstawowej, systemu jednolitej płatności obszarowej oraz płatności redystrybucyjnej (uzupełniającej) regulowanych rozporządzeniem PE i R. Nr 1307/2013 (art. 32–41). Rolnicy otrzymujący wsparcie z tego tytułu są zobowiązani do przestrzegania, na użytkach rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska i środowiska lub praktyk równoważnych (art. 43). Z uwagi brak regulacji krajowych ich prezentacja na jasność prowadzonych rozważań nie jest celowa.

Analiza obowiązującego ustawodawstwa poświęconego instrumentom wpływającym na pozycję gospodarstwa rodzinnego na obszarach wiejskich i ocenę tychże instrumentów na kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej prowadzi do kilku wniosków:

- Przepisy ustawodawstwa krajowego w niewielkim zakresie wpływają na poprawę struktury agrarnej gospodarstw rolnych w Polsce, w przeciwieństwie do ustawodawstwa unijnego, które skierowane na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wymuszają niekiedy zmianę ustawodawstwa krajowego.
- Niewątpliwie pozytywny jest wpływ instrumentów prawa unijnego regulujących wsparcie obszarów wiejskich ze środków unijnych. Wskazuje na to krótka ich analiza, zwłaszcza poświęcona ocenie skuteczności systemu płatności bezpośrednich na rozwój polskiego rolnictwa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 jest wyraźnie skierowany na wsparcie gospodarstw małych (rodziny), które w polskim porządku prawnym nie znajduje właściwego zrozumienia. Powstaje potrzeba opracowania szeregu ustaw w tej materii, chroniących gospodarstwo rodzinne. Jak pokazała kilkuletnia praktyka stosowania przepisów ustawy z 11 kwietnia 2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego są one niedoskonałe. Brak jest regulacji chroniących rodzinne gospodarstwa rolne, w przypadku ich zadłużenia lub bankructwa. Nie wydaje się aby projektowane zmiany prawa upadłościowego i naprawczego chroniące wielkoobszarowe gospodarstwa rolne mogły być w pełni stosowane do gospodarstw małych (rodziny)
- Celowe byłoby także utworzenie funduszu stabilizacyjnego, dające rolnikowi poczucie większego bezpieczeństwa i stabilizacji gospodarstwa rodzinnego.

⁷⁶ PROW 2014–2020 dla Polski został zatwierdzony przez Komisję UE w dniu 16 grudnia 2014 r.

Bogumił Szmulik¹
Marcin Mazuryk²

Gospodarstwo rodzinne w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych w Polsce

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie pojęcia normatywnego gospodarstwa rodzinnego w polskim systemie prawnym oraz linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Jakkolwiek aspekty normatywnych rozważań dotyczących gospodarstwa rodzinnego pozostają głównie domeną agrarystów, to także jest to materia nad którą z zainteresowaniem pochylają się przedstawiciele innych gałęzi prawa publicznego – konstytucjonaliści i administratywiści. I właśnie w tym kontekście przedmiotowy artykuł, odnoszący się do polskich realiów, przybliża aspekty zarówno teoretyczne, wynikające wprost z ustawy zasadniczej, jak i systemowej odwołujące się do praktycznych problemów i sporów, rozpatrywanych przez wojewódzkie sądy administracyjne jak i sąd II instancji – NSA. Autorzy starają się udowodnić, że podniesione do rangi konstytucyjnej pojęcie gospodarstwa rodzinnego wywiera istotny wpływ na obowiązujące w naszym kraju regulacje prawne, a w praktyce sądowej stanowi ważki punkt odniesienia dla szerokiego wachlarza publicznych spraw.

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP³ podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Z powyższego wynika, że ustawa zasadnicza w pewnym stopniu nakazuje:

1. uznać, że przeważającym „ilościowo i produkcyjnie” rodzajem podmiotów prowadzących produkcję rolną jest gospodarstwo rodzinne pomyślane jako oparte na pracy członków rodziny, nie zaś na pracy najemnej,
2. preferować dominującą pozycję takiego gospodarstwa poprzez różne regulacje prawne, w tym prawa podatkowego i spadkowego⁴.

¹ Bogumił Szmulik – prof. UKSW dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

² Marcin Mazuryk – dr, Wszechnica Polska.

³ Ustawa z dnia 17 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁴ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz Encyklopedyczny*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 166.

Ustrojodawca wskazuje zatem, że pożądanym kierunkiem stanowienia prawa rolnego oraz prowadzenia polityki rolnej powinien zmierzać do rozwoju gospodarstw rodzinnych. Z poglądów zawartych w literaturze przedmiotu wynika, że art. 23 ustawy zasadniczej nie zawiera żadnych praw podmiotowych, jest bardzo ogólny i nie wyznacza konstytucyjnego statusu jednostki⁵. Można z tego przepisu także wywnioskować, że dwa zawarte w nim pojęcia, tj. ustrój rolny państwa i gospodarstwo rodzinne stanowią zobowiązanie dla ustawodawcy do zaniechania podejmowania działań prawnych, które podważyłyby deklarowane miejsce gospodarstw rodzinnych w ustroju rolnym⁶. Warto przy tym zauważyć że pojęciem szerszym, władającym i bardziej pojemnym treściowo jest pojęcie ustroju rolnego⁷, na które to w ujęciu zasadniczym, tj. podstawowym składa się gospodarstwo rodzinne⁸. Z treści art. 23 można także wyinterpretować jaka jest pożądana przez ustrojodawcę struktura własnościowa gospodarstw rolnych, a pośrednio także i obszarowa. W Konstytucji RP nie przesądzono definitywnie modelu polskiego rolnictwa, stąd poglądy, skądinąd słuszne, że art. 23 jest jedynie deklaracją prawnopolityczną⁹. Podobnie jak inne przepisy Konstytucji jest on wynikiem kompromisu szerokich sił politycznych, które uwzględniając zróżnicowanie powierzchni gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach Polski¹⁰, dążyły do wypracowania uniwersalnej konstytucyjnej zasady. Przy tworzeniu tej regulacji zadziałał zatem analogiczny mechanizm jak w przypadku konstytucjonalizacji pojęcia społecznej gospodarki rynkowej.

W literaturze przedmiotu spotykane są także krytyczne opinie dotyczące art. 23 ustawy zasadniczej. A. Oleszko uważa, że art. 23 nie ma charakteru ustrojowego dotyczącego rolnictwa, nie określa bowiem miejsca rolnictwa w systemie gospodarki narodowej, nie wskazuje na cele i przemiany ustrojowe, które urzeczywistnić powinna politykę rolną państwa¹¹. Podnosi on, że z art.

⁵ T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 19.

⁶ P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, M. Zubik (red.) *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 49.

⁷ A. Stelmachowski pojęciem ustroju rolnego określił układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacji rynku rolnego. Zob. A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2002, s. 19.

⁸ M. Mazuryk, *Dziedziczenie gospodarstw rolnych na podstawie testamentu holograficznego*, *Ius Novum* 3/ 2010, s. 110–112.

⁹ A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria”, 2000, t. I, s. 40.

¹⁰ Przywołując posiłkowo dane z 2013 r. można wskazać, że średnia wielkość powierzchni gruntów w gospodarstwie rolnym w Polsce wynosiła 10,42 ha, przy czym w województwie zachodniopomorskim średnia ta wynosiła 30,20 ha a w województwie małopolskim jedynie 3,92 ha. Zob. <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html>, informacja z dnia 6.10.2014 r.

¹¹ A. Oleszko, *Prawo rolne*, wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 105.

23 Konstytucji RP wynika raczej troska o utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowego działu gospodarki w polskim rolnictwie. A. Lichorowicz zaś stoi na stanowisku, że przedmiotowa zasada konstytucyjna jedynie częściowo określa ustrój rolny wskazując, iż podstawą stosunków własnościowych w rolnictwie są gospodarstwa rodzinne i że praca rodziny rolniczej stanowi jedną z podstaw organizacji produkcji rolnej¹². Warto przy tym zauważyć, że gospodarstwo rodzinne w latach 1997–2003 w ogóle nie było zdefiniowane normatywnie. W doktrynie podnosi się, że w tym okresie za gospodarstwo rodzinne przyjmowano na zasadzie selekcji negatywnej wszelkie gospodarstwa indywidualne, które pozostawały poza grupą farm wielkoobszarowych i uspołecznionej spółdzielczości rolniczej¹³. Rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych gwarantowany przez obowiązujące instrumenty prawne należy postrzegać w kontekście ustrojowych zasad wyrażonych w art. 20–22 ustawy zasadniczej, tj.: 1) społecznej gospodarki rynkowej, 2) zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej, 3) prymat sektora prywatnego w gospodarce, czyli uznanie własności prywatnej za podstawę życia gospodarczego¹⁴. Problem braku normatywnego wyrażenia definicji gospodarstwa rodzinnego powrócił w tzw. finalnym okresie przedakcesyjnym, gdyż prawo Unii Europejskiej nie normuje koncepcji gospodarstwa rodzinnego, a założenia polityki rolnej Unii Europejskiej preferują tzw. gospodarstwa rozwojowe (towarowe)¹⁵. Co prawda pojawiały się próby utożsamiania rodzinnego gospodarstwa rolnego z funkcjonującym na gruncie prawa UE pojęciem gospodarstwa rozwojowego¹⁶, ale nie zyskało ono akceptacji. Dopiero poszukiwanie poparcia dla przystąpienia Polski do UE przed referendum w 2003 r. skłoniło elity polityczne do uchwalenia ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁷. Ustawa ta jest próbą uzupełnienia regulacji konstytucyjnej, która określa, że ustrój rolny państwa kształtowany jest przez: 1) poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, 2) przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, 3) zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W doktrynie podnosi się jednak, że przedmiotowa ustawa nie reguluje kształtowania ustroju rolnego w sposób kompleksowy, lecz ogranicza się jedynie do wprowadzenia do obrotu gruntami

¹² A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.) wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 105–123.

¹³ P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, M. Zubik (red.) *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 53.

¹⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 36.

¹⁵ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Encyklopedyczny*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 167.

¹⁶ Zob. dyrektywa Rady EWG nr 159/72 z dnia 17.04.1972 r.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 803, z późn. zm.

rolnymi mechanizmów mających pozytywnie oddziaływać na ustrój rolny¹⁸. Co warte podkreślenia art. 5 tej ustawy zawiera definicję gospodarstwa rodzinnego, za które uważa się gospodarstwo rolne: 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. A zatem gospodarstwa rodzinne to podgrupa w zbiorze gospodarstw rolnych zdefiniowanych w przepisach kodeksu cywilnego, o limitowanej powierzchni użytków rolnych i z ograniczeniami podmiotowymi odnoszącymi się do osób fizycznych, które zarządzają gospodarstwem rodzinnym w zakresie kwalifikacji i miejsca zamieszkania¹⁹. Natomiast TK doprecyzował tą definicję poprzez wskazanie, że jeśli chodzi o samo pojęcie gospodarstwa rodzinnego, to jest nim gospodarstwo, którego własność pozostaje w zasadzie w rękach jednej rodziny²⁰.

Ponad 10-letni okres obowiązywania ustawy o ustroju rolnym, która wprowadziła do systemu prawa definicję gospodarstwa rodzinnego, skłania do analizy jak sądy administracyjne, które sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej²¹, kształtują swoją linię orzeczniczą w sprawach o charakterze publicznoprawnym powołując się na ww. definicję. Jak trafnie zauważa R. Piotrowski, obecnie istnieje pewna tendencja do przenikania się kultury prawnej prawa stanowionego i judykatury. Podnosi on, że „Europa ma dwa płuca prawnicze. Gdybyśmy próbowali naszą kulturę prawną profilować wyłącznie pod kątem prawa stanowionego, to byłoby trudne do pogodzenia z konsekwencjami integracji europejskiej, która polega też na tym, że prawo tworzone przez sędziów ma niejednokrotnie pierwszeństwo przed prawem stanowionym przez ustawodawcę”²². Jakkolwiek powyższe stwierdzenie bardziej odnosi się do sądów powszechnych, niemniej jednak kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jaką sprawują sądy administracyjne²³, także wkomponowuje się w ów trend. Stąd zasadne wydało się przebadanie wyszczególnionej kategorii wyroków, które w swoich uzasadnieniach przywołują, zresztą w bardzo różnych konfiguracjach tematycznych, pojęcie gospodarstwa rodzinnego²⁴.

¹⁸ Por. J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 10, s. 5–17.

¹⁹ P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, M Zubik (red.) *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 54.

²⁰ Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r. sygn. K 43/12.

²¹ Zob. art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (Dz.U. nr 153, poz. 1269, z późn. zm.).

²² R. Piotrowski, *Ustawodawca nie może być nazbyt kazuistyczny*, *Gazeta Prawna* z dnia 9.10.2014 r. B 10.

²³ Zob. art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.).

²⁴ Jedynie ze względów porządkujących terminologię, warto jest wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje także pojęcie „wspólne gospodarstwo rodzinne” w znaczeniu

W pierwszej kolejności można wskazać, że pojęcie „gospodarstwa rodzinnego” pojawia się w wyroku dotyczącym wprowadzenia zmian w operacie ewidencyjnym²⁵. Otóż istota sprawy sprowadzała się do tego, czy grunt zabudowany budynkiem mieszkalnym jednorodzinny położony na obszarze miasta, spełnia wymogi przepisów dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w zakresie możliwości zakwalifikowania go do użytku Br – grunty rolne zabudowane. Sąd wydając wyrok w praktyce zobligowany był do dokonania analizy prawnej pojęć: działka siedliskowa²⁶, zabudowa zagrodowa²⁷, gospodarstwo rolne²⁸ i gospodarstwo rodzinne. Jak było to już podnoszone uprzednio, gospodarstwo rodzinne prowadzi osoba fizyczna osobiście jeżeli podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Natomiast dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Sąd stanął na stanowisku, że nawet jeśli działka zabudowana domem mieszkalnym, stanowi z gospodarstwem rolnym zorganizowaną całość w sensie funkcjonalnym i wnioskodawca jest rolnikiem, to nie spełnia wymogu istnienia zabudowy zagrodowej na działce siedliskowej. Działka siedliskowa wydzielana jest bowiem z działki rolnej, dlatego też nie każdą nieruchomości można uznać za taką działkę. Bycie rolnikiem i posiadanie gospodarstwa rolnego wcale nie przesądza, że wszystkie nieruchomości danego właściciela są automatycznie gruntami rolnymi i służą produkcji rolnej.

Z kolei w innym wyroku sądu administracyjnego²⁹ dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę siedliska gospodarstwa rolnego poprzez budowę: budynku mieszkalnego jednorodzinnego, dwóch wiat

gospodarstwa domowego prowadzonego przez członków danej rodziny. Odnajdujemy je zazwyczaj w kontekście przysługujących rodzinom świadczeń socjalnych i związanych z tym obowiązków organów administracji publicznej.

²⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10.09.2014 r., sygn. II SA/Go 544/14.

²⁶ Z treści art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r., nr 121 poz. 1266 ze zm.), można wywieść, że za działkę siedliskową uważa się grunty rolne pod wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

²⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., nr 75 poz. 690, z późn. zm.), zabudową zagrodową jest kompleks złożony z budynków mieszkalnych, gospodarskich i inwentarskich w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych – w tym również w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.

²⁸ W świetle art. 55³ Kodeksu cywilnego za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

²⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26.06.2014 r., sygn. II SA/Go 316/14.

dla hodowli zwierząt, instalacji biogazowni rolniczej o mocy do 500 kW, a także zagospodarowania terenu działki wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną wydanej spółce jawnej, przywołano stanowisko NSA³⁰, z którego wynika, że nie można zawęzić kręgu podmiotów, do których jest adresowany przepis art. 61 ust. 4³¹ ustawy z dnia 23 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³² wyłącznie do gospodarstw rodzinnych. Bezspornym jest, że biogazownie są inwestycjami nietypowymi, które zasadniczo nie wpisują się w cechy, charakter i parametry dotychczasowego zagospodarowania i zabudowy terenu³³. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych podstawowym celem wybudowania biogazowni jest podjęcie działalności przemysłowej w postaci przedsiębiorstwa energetycznego³⁴. Stąd produkcja biogazu nie odbywa się w ramach gospodarstwa rolnego, a tym bardziej rodzinnego. Tym samym pojęcie gospodarstwa rodzinnego, bywa traktowane w orzecznictwie jako definicja tzw. odnośnikowa czyli stanowiąca punkt odniesienia dla innych podmiotów gospodarczych występujących w rolnictwie.

Następnie pojęcie gospodarstwa rodzinnego pojawia się w wyrokach sądów administracyjnych w kontekście badania podmiotów na rzecz których dokonuje się zbywania gruntów w drodze przetargów przez Agencję Nieruchomości Rolnych³⁵. Wynika z nich, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego, a rolnicy indywidualni prowadzący takie gospodarstwa posiadają preferencje w nabywaniu gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa co znalazło w szczególności wyraz w ustawie z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁶. Wyrazem powyższego było wprowadzenie regulacji o wyłączeniu minimum 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, które w przyszłości mogliby nabyć rolnicy indywidualni na powiększenie swoich **gospodarstw rodzinnych**. I tak w wyroku z dnia 6.03.2014 r. WSA w Warszawie³⁷ badane były powierzchnie gospodarstw rodzinnych (czy nie przekraczają 300 ha), odległość gospodarstwa od gruntów będących przedmiotem postępowania oraz czy posiadany sprzęt rolniczy pozwala na powiększenie gospodarstwa bez ko-

³⁰ Wyrok NSA z dnia 23.08.2007 r., sygn. II OSK 1118/06.

³¹ Wydanie decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do zabudowy zagrodowej jest możliwe na innych warunkach, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

³² Dz.U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.

³³ M. Mazuryk, *Starosta musi odrolnić grunty pod biogazownie*, „Gazeta Prawna” z 17.09.2014 r.

³⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 4.02.2014 r., sygn. II SA Wr 518/14.

³⁵ Zob. <http://www.anr.gov.pl/web/guest/o-agencji2>, informacja z dnia 7.10.2014 r.

³⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382.

³⁷ Sygn. IV SA/Wa 91/14.

nieczności dokonywania dodatkowych inwestycji w jego zakup. Wydaje się jak wynika z działań administracji publicznej, że w interesie rolnictwa jest, aby sprzedawane grunty, a w szczególności grunty będące w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, były nabywane przez rolników indywidualnych na powiększenie lub tworzenie **gospodarstw rodzinnych**. Gospodarstwa takie powinny stanowić jeden organizm ekonomiczny utrzymywany pracą małżonków oraz ich rodziny, zamieszkujących w tym gospodarstwie³⁸. Przy czym ogólność norm wynikająca z art. 23 Konstytucji RP, która uznaje za podstawę ustroju rolnego **gospodarstwa rodzinne**, nie wyłącza możliwości prowadzenia gospodarstw rolnych w innej formie. Umożliwia to niezadowolonym stronom postępowania przed ANR, zwłaszcza osobom prawnym, podnoszenie, że brak jest przepisów, z których wynikałby zakaz nabywania nieruchomości przez przedsiębiorców, niebędących rolnikami indywidualnymi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych gospodarstwo rodzinne bywa także przywoływane w kontekście nadawania numerów identyfikacyjnych w krajowym systemie ewidencji producentów prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁹. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 18.12.2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴⁰, w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Taki numer nadaje się temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazi pisemną zgodę. W rozumieniu tego przepisu małżonkowie powinni zawsze otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego czy współposiadają lub wspólnie prowadzą gospodarstwo, czy nie. Ustawodawca nie zróżnicował sytuacji małżonków, którzy wspólnie prowadzą gospodarstwo rolne z tymi małżonkami, którzy posiadają odrębne gospodarstwa rolne niezwiązane ze sobą funkcjonalnie, organizacyjnie, ekonomicznie. Rozstrzygającym w tej materii jest fakt istnienia związku małżeńskiego. Przepis art. 12 ust. 4 ww. ustawy nie odwołuje się w swojej regulacji do stosunków majątkowych istniejących między małżonkami. Ustawodawca tych kwestii nie objął treścią normy, ponieważ zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Kwestie własnościowe w pojęciu gospodarstwa rodzinnego odgrywają wtórną rolę, nie ma gospodarstwa rodzinnego bez istnienia związku małżeńskiego, ponieważ nie ma rodziny rolnika bez zawarcia związku małżeńskiego w rozumieniu przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Jedynie ustanie związku małżeńskiego poprzez rozwód albo separację pozwala na uzyskanie wpisu do ewidencji producen-

³⁸ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8.12.2011, sygn. I SA/OI 680/11.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14.09.2011, sygn. V SA/Wa 165/11.

⁴⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76, z późn. zm.

tów⁴¹, zgodnie bowiem z art. 614 § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego orzeczenie separacji ma skutki takie jak rozwiązanie małżeństwa przez rozwód.

Kończąc już kategoryzację orzeczeń sądów administracyjnych, która oczywiście w niniejszym opracowaniu nie ma charakteru kompleksowego, należy podnieść, że pojęcie gospodarstwa rodzinnego bywa także przytaczane w wyrokach dotyczących radnych i obowiązujących ich zakazów. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w uchwale z 2 kwietnia 2007 r.⁴², wyjaśnił, iż prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴³. NSA wskazał, iż celem regulacji wprowadzających ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne było „zapobieżenie angażowaniu się tych osób w sytuacje i uwikłania, mogące poddawać w wątpliwość autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”. Porównując zakaz w ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej zawarty w art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴⁴, który z zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby wymienione w jej art. 1 i 2 wyłącza działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego, z zakazami wypływającymi z art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁵ i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁶, nasuwa się wniosek, iż zakazy ustaw samorządowych są bardziej restrykcyjne, albowiem radni, jakkolwiek mogą prowadzić działalność gospodarczą, w tym wytwórczą w rolnictwie, to jednak nie mogą tego czynić z wykorzystaniem mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Konkludując należy podnieść, że dzięki konstytucjonalizacji pojęcia gospodarstwa rodzinnego stało się ono elementem systemu obowiązującego prawa, zostało zdefiniowane ustawowo i wielokrotnie bywa przywoływane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W linii orzeczniczej pełni ono ważną rolę identyfikacyjną i odnośnikową, stanowi bowiem pewnego rodzaju wyznacznik dla legalności działań organów administracji publicznej, jak również pewne ograniczenie dla podmiotów gospodarczych w obrębie rolnictwa. Żartobliwie można powiedzieć, że to pojęcie jest „stróżem struktury własnościowej i społecznej polskiej wsi”. Jest to pojęcie, które występuje w orzecznictwie wielopłaszczy-

⁴¹ Zob. wyrok NSA z 8.07.2009 r. sygn. II GSK 1092/08.

⁴² Sygn. II OPS 1/07.

⁴³ Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.

znowo, tj. zarówno w odniesieniu do kwestii prywatnych, jak współwłasność małżeńska, jak i publicznych, przykładowo kształtujących prawa i obowiązki radnych.

Podsumowanie

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego, w ujęciu normatywnym występuje nie tylko w Konstytucji RP i ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ale także w licznych wyrokach sądów administracyjnych. Przedmiotowy artykuł w ogólnym zarysie przedstawia oprócz poglądów doktryny odnoszących się do tej podgrupy gospodarstw rolnych, również wybrane wyroki, co potwierdza, że w judykaturze definicja gospodarstwa rodzinnego odgrywa ważną rolę.

O potrzebie nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle współczesnych wyzwań oraz doświadczeń zagranicznych

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena potrzeby wdrożenia nowych regulacji kształtujących ustrój rolny w świetle mającej nastąpić od dnia 1 maja 2016 r. liberalizacji obrotu gruntami rolnymi pomiędzy podmiotami stosunków cywilnoprawnych w Unii Europejskiej (zakończenie okresu ochronnego) oraz wniesionych do łaski marszałkowskiej projektów nowych ustaw normujących tę problematykę, a nadto poczynienie uwag na temat zaproponowanych kierunków stanowienia prawa w świetle istniejących rozwiązań zagranicznych i uwarunkowań wynikających ze standardów prawa konstytucyjnego i Unii Europejskiej.

Rozważania poprzedzić należy krótką charakterystyką prawno-instytucjonalną polskiego systemu kształtowania ustroju rolnego. Na wstępie wskazać należy, iż polskie ustawodawstwo agrarne w kształcie sprzed 1 października 1990 r. stanowiło przykład regulacji kontroli obrotu gruntami rolnymi w kraju o rozdrobnionej strukturze agrarnej. Oceniano, że zmiana Kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 r.² likwidująca kontrolę obrotu gruntami rolnymi to słuszne zerwanie z reliktem ustawodawstwa PRL, mającego na celu krępowanie swobody produkcyjnej gospodarstw rodzinnych, kształtowania indywidualnych warsztatów pracy i hamowanie swobodnego obrotu gruntami rolnymi. Liberalizacja przepisów miała stopniowo, bazując na mechanizmach wolnorynkowych, doprowadzić do koncentracji gruntów w dużych, prywatnych, wysokoprodukcyjnych gospodarstwach. A. Lichorowicz uważa nawet, że liberalizacja przepisów była formą świadczenia zastępczego ze strony państwa, które nie było w stanie świadczyć rolnictwu potrzebnej mu pomocy ekonomicznej.³ Już w pierwszej połowie lat

¹ Przemysław Litwiniuk – dr, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.

² Dz.U. Nr 55, poz. 321.

³ A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, maszynopis.

90. XX w. argument, że bodźce ekonomiczne skłonią właściciele gruntów rolnych do ich rolniczego wykorzystania, nie został potwierdzony, gdyż zjawisko wykupywania gospodarstw na cele nierolnicze, zwłaszcza wokół aglomeracji miejskich, występowało dość intensywnie. Brak podstaw prawnych do ingerencji ze strony państwa w istotne kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi, tak aby właściwie kształtować strukturę agrarną kraju, był aktualny nie tylko do dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., ale aż do 2003 r. Dopiero bowiem poszukiwanie poparcia dla przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przed referendum w 2003 r. skłoniło elity polityczne do uchwalenia ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Warto zauważyć w tym kontekście, że użyte w art. 23 pojęcie „gospodarstwo rodzinne” nie było do tego momentu zdefiniowane normatywnie. Przyjmowano, że w zakresie znaczeniowym tego określenia, mieszczą się, na zasadzie selekcji negatywnej, wszelkie gospodarstwa indywidualne, które pozostawały poza grupą farm wielkoobszarowych i uspołecznionej spółdzielczości rolniczej.⁵

Odwołując się do tradycji polskich rozwiązań instytucjonalno-prawnych, których zadaniem była przebudowa i kształtowanie ustroju rolnego, należy jedynie sygnalizacyjnie wspomnieć o działającym w II RP Funduszu Obrotowym Reformy Rolnej i funkcjonującym w latach 1944–1990 Państwowym Funduszu Ziemi.⁶ W III RP gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ zostało powierzone scentralizowanej instytucji państwowej – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, której następnie nadano nazwę: Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: „Agencja” lub „ANR”). Agencja ma scentralizowaną strukturę i chociaż jej siedzibą jest Warszawa, posiada również oddziały terenowe. Jej organem jest Prezes Agencji powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Z kolei na wniosek Prezesa Agencji minister właściwy do spraw rozwoju wsi powołuje Wiceprezesa Agencji. Nadzór nad działalnością Agencji Nieruchomości Rolnych sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi i to on jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezesa Agencji w postępowaniu administracyjnym. Ramy prawne funkcjonowania ANR określa ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸, ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁹ oraz statut.¹⁰

⁴ Dz.U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.

⁵ Szerzej: P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 53.

⁶ P. Czechowski, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 55.

⁷ W 80% były to grunty po państwowych gospodarstwach rolnych, natomiast w 20% po Państwowym Funduszu Ziemi.

⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 262, poz. 1567.

W literaturze przedmiotu wskazuje się trzy okresy rozwoju celów, zadań i kompetencji tej instytucji.¹¹ W latach 1991–1995 prowadziła redystrybucję gruntów po państwowych gospodarstwach rolnych w ramach sprzedaży lub dzierżawy. Rozpoczęto także proces inwentaryzacji, wyceny i restrukturyzacji majątku, który przybrał postać przekształcania części gospodarstw rolnych w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki pracownicze.¹² Natomiast z dniem podjęcia decyzji o likwidacji państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w celu przekazania majątku tego przedsiębiorstwa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – stroną w postępowaniu układowym, otwartym na wniosek wymienionego przedsiębiorstwa, stawała się Agencja.¹³ W piśmiennictwie krytycznie w tym okresie oceniano monopolistyczną, biurokratyzowaną strukturę Agencji, brak przejrzystego mechanizmu nadzoru oraz skupienie w tej instytucji funkcji organizacyjnej, łączącej w sobie cechy organu administracyjnego oraz podmiotu gospodarczego z osobowością prawną. Także praktyka realizacji przez Agencję ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa była przedmiotem krytyki z uwagi na niedoskonałości systemu przetargów czy zbyt małą powierzchnię gruntów sprzedawaną rolnikom.¹⁴

Drugi okres rozwoju Agencji to lata 1995–2003, gdzie obok funkcji redystrybucyjnej dotyczącej zgromadzonej ziemi państwowej, sukcesywnie realizowano administrowanie gruntami państwowymi w ramach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.¹⁵ Podstawową formą gospodarowania gruntami państwowymi była dzierżawa, co wynikało ze słabości ekonomicznej indywidualnych gospodarstw rodzinnych i braku właściwych instrumentów polityki podatkowo-finansowej umożliwiającej wsparcie tych gospodarstw ze strony państwa. Zadania prywatyzacyjne i reprivatyzacyjne realizowane przez Agencję wynikały z konieczności spłaty zobowiązań sięgających 2 mld zł po byłych państwowych gospodarstwach rolnych, które w nowych warunkach ustrojowych należało uregulować wraz z odsetkami. Również i ten okres działalności Agencji nie przyniósł przełomowych sukcesów z uwagi na nierozwiązany problem tworzenia nowych gospodarstw dla młodych rolników w ramach akcji osadniczej. Podkreślano, że Agencja nie była aktywnym podmiotem kształtującym poprawę struktury agrarnej, a główny jej wysiłek organizacyjny i prawny sprowadzał się do administrowania gruntami pozostającymi w zasobie państwa.

¹¹ A. Lichorowicz, *W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie (studium prawnoporównawcze)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, Białystok 2005, s. 138–139.

¹² P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, „Przeгляд Prawa Rolnego” Nr 2, 2008 r., s. 77–78.

¹³ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1995 r., III CZP 3/95, OSNC 1995/5/78.

¹⁴ A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, [w:] S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 47 i n.

¹⁵ Obszar administrowanych gruntów wynosił wówczas ok. 2,7 mln ha ziemi.

Kolejny etap zapoczątkowało wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która powierzyła Agencji kompetencje do kontroli prywatnego obrotu gruntami rolnymi w celu oddziaływania na poprawę struktury agrarnej. Tym samym Agencja stała się strażnikiem polskiego ustroju rolnego.¹⁶ Jak podnosi się w literaturze, ANR wykracza obecnie daleko poza jej pierwotne zadania, między innymi, co jest konsekwencją braku ustawy reprivatyzacyjnej, w regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa wobec: spadkobierców mienia zabużańskiego¹⁷, kościołów i związków wyznaniowych¹⁸, Lasów Państwowych¹⁹, zasilanie budżetu państwa środkami z nadwyżek finansowych²⁰. Przyznanie uprawnień ANR do kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w sytuacji niezakończonego procesu redystrybucji nieruchomości było krytykowane jako nieracjonalne²¹ i nietrafne²². Także sama ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, jako efekt kompromisu politycznego, budziła liczne zastrzeżenia merytoryczne, legislacyjne i systemowe. Podnoszono, że wadą regulacji jest brak spójnego systemu prawnego, który umożliwiłaby realizację celów ustawy czy ukierunkowanie aktywności ANR na

¹⁶ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IX, Białystok 2011, s. 20.

¹⁷ Nabywanie nieruchomości przez zabużan uregulowała ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1090), a przed jej wejściem w życie ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39). Do końca 2013 r. zabużanie zakupili z ZWRSP 5,5 tys. ha o łącznej cenie 79,7 mln zł, z czego uprawnieniami zapłacili za 74,6 mln zł. Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnych Skarbu Państwa w 2013 r. przekazany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Sejmu przy piśmie z dnia 30 czerwca 2014 r. (druk nr 2565).

¹⁸ Na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1669) ANR rozpatruje wnioski kościelnych osób prawnych o zaspokojenie roszczeń z tytułu utraty własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Do końca 2013 r. przekazano z tego tytułu z ZWRSP ok 87,2 tys. ha ziemi. Z czego 90% dotyczyła nieodpłatnego przekazania nieruchomości osobom prawnym Kościoła katolickiego. Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na zasobie Własności Rolnych Skarbu Państwa w 2013 r. przekazany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Sejmu przy piśmie z dnia 30 czerwca 2014 r. (druk nr 2565).

¹⁹ Przekazywanie nieruchomości na rzecz Lasów Państwowych odbywało się na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.) oraz założeń Krajowego programu zwiększania lesistości. Do końca 2013 r. ANR przekazała Lasom Państwowym 131, 4 tys. ha. Zob. Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na zasobie Własności Rolnych Skarbu Państwa w 2013 r. przekazany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Sejmu przy piśmie z dnia 30 czerwca 2014 r. (druk nr 2565).

²⁰ W. Szarliński, *Realizacja ustawy*, (w:) *Gospodarowanie ziemią rolniczą – dodatek do Nowego Życia Gospodarczego*, 24.05.2007, s. 8–9; T. Ciodyk, T. Zagórski, P. Iwaszkiewicz, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w praktyce*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 143–154.

²¹ J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo”, 2003, z. 10, s. 79.

²² M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 36–37.

ochronę chłopskich gospodarstw drobnotowarowych.²³ Coraz bardziej aktualne stawały się postulaty reformy Agencji, co wiązało się z nowymi ustawowymi zadaniami i ewolucyjną zmianą misji powierzonej tej instytucji w przestrzeni życia publicznego naszego kraju.

Słabością istniejących rozwiązań prawnych, a co za tym idzie – sposobu gospodarowania majątkiem skarbowym, jest położenie głównego nacisku na funkcję fiskalną, tj. zapewnienie stałego dopływu środków finansowych budżetowi państwa. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w powszechnej opinii ANR powinna w większym stopniu niż było to dotychczas praktykowane realizować funkcje strukturalne, ukierunkowane na rozwój i powiększanie gospodarstw rodzinnych.²⁴ Intensywnemu trwałemu rozdysponowywaniu zasobu w oparciu o plany rzeczowo-finansowe towarzyszą także obawy o spekulacyjny wykup ziemi przez podmioty powiązane z cudzoziemcami, zwłaszcza w województwach Polski Zachodniej, które potęguje fakt, że z dniem 1 maja 2016 r. kończy się wynegocjowany na 12 lat okres ochronny w ramach unijnej zasady swobody przepływu kapitału. Podkreśla się, że ziemia rolna w polskiej świadomości ma nie tylko znaczenie gospodarcze, ale także socjalne, historyczne i emocjonalne. Nadto, postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych, bądź całkowitej dewastacji środowiska. Stąd należy postulować takie zmiany w polskim ustawodawstwie, które tworzyłyby instytucjonalne „podwaliny” stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych, przy poszanowaniu zasad konstytucyjnych i unijnego porządku prawnego. Tego typu rozwiązania instytucjonalne i mechanizmy prawne od lat są znane na zachodzie Europy, a i wśród nowych członków Unii Europejskiej podjęto zmiany prawne, aby nie dopuścić dowolnego obrotu gruntami rolnymi.

Potrzebę zmiany ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dostrzegli posłowie Klubu Parlamentarnego PiS,²⁵ którzy uzasadniali ją zamiarem wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupem, przez osoby krajowe i zagraniczne, niegwarantujące zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Projekt ustawy w intencji posłów miał ograniczyć nabywanie ziemi rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha tylko do rolników indywidualnych, prowadzących lub zamierzających prowadzić gospodarstwa rodzinne. Z projektu wynika, że nabywanie nieruchomości rolnych przez spółki prawa handlowego, spółdzielnie rolno-produkcyjne czy spółki

²³ P. Czechowski, *Agencja..., op. cit.*, s. 80.

²⁴ W 2005 r. średnie gospodarstwo rolne w grupie EU15 (21,8 ha) było ponad czterokrotnie większe niż w EU12 (5,6 ha) i prawie trzykrotnie większe niż w Polsce (7,8 ha). Przy czym w latach 2005–2010 średnie gospodarstwo rolne w grupie EU27 powiększało swój areal w tempie 2,87% rocznie, w tym w grupie EU15 o 1,77%, EU12 o 3,77% a w Polsce o 4,24%. Zob. A. Zadura, *Przemiany strukturalne rolnictwa w krajach Unii Europejskiej. Wyzwania dla Polski*, Europejski Fundusz Rozwoju Polskiej Wsi, Forum Inicjatyw Rozwojowych s. 9–10.

²⁵ Druk sejmowy nr 1659.

cywilne nie będzie możliwe. Ponadto projekt budzi zastrzeżenia co do zgodności z prawem Unii Europejskiej, w tym z zasadami prawa pierwotnego UE, a zwłaszcza z zasadą swobody przepływu kapitału (art. 63 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)²⁶. Także Rada Ministrów w stanowisku wobec poselskiego projektu ustawy wyraziła negatywną opinię, wskazując, że wprowadza on przesłankę faktycznego włączenia gospodarstwa rolnego, co będzie rodziło problemy interpretacyjne, ogranicza aż na 10 lat rozporządzalność nabywanych nieruchomości i przewiduje nałożenie nowych obowiązków na sądy²⁷, co będzie generowało dodatkowe koszty dla budżetu państwa. Ponadto rząd stanął na stanowisku, że projekt ustawy nie jest spójny z oceną środków ograniczających swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi, jaka na mocy Aktu przystąpienia Komisja Europejska przedkładała regularnie Radzie Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa.²⁸ Istotnym mankamentem projektu ustawy jest także brak kompetencyjnego wzmocnienia, wyposażonej w profesjonalny aparat urzędniczy i bogactwo ponad 20 lat doświadczeń w obrocie ziemią rolną, Agencji Nieruchomości Rolnych.

Z kolei do łaski marszałkowskiej w Sejmie w czerwcu 2014 r. trafił inny projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego autorstwa klubu poselskiego PSL²⁹. Projekt ustawy stanowi propozycję krajowego modelu gospodarowania nieruchomościami rolnymi w celu poprawy struktury agrarnej i ochrony przed spekulacyjnym nabywaniem gruntów, który częściowo wykorzystuje sprawdzone instrumenty prawne z poprzedniej regulacji, w tym m.in. pojęcie i powierzchnię gospodarstwa rodzinnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu, wprowadza on do systemu prawa nowe regulacje w sferze gospodarowania nieruchomościami rolnymi, które mają na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych i zapewnienie prowadzenia gospodarstw przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Co istotne, projektowana regulacja zakłada bardziej aktywną rolę Agencji Nieruchomości Rolnych przy realizacji polityki państwa w zakresie gospodarki ziemią. Ponadto przewiduje aktywizację samorządu rolniczego, który ma być zobligowany do współpracy z ANR. Ponadto, Agencja ma uzyskać uprawnienia ewi-

²⁶ Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1659) s. 9, BAS, Warszawa 10.10.2013 r.

²⁷ Projektowany art. 2a ust. 4 stanowi, że „Sąd na wniosek nabywcy nieruchomości rolnej zezwoli na zbycie, obciążenie bądź oddanie w użytkowaniu nieruchomości rolnej przed upływem okresu 10 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, jeżeli konieczność zbycia, obciążenia lub oddania jej w użytkowanie wynika z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy”. W Polsce w 2011 r. było 1 mln 543 tys. gospodarstw rolnych. Przy liczbie zawartych umów sprzedaży nieruchomości rolnych ok. 57 na każde 1000 gospodarstw daje to 87951 transakcji w jednym roku.

²⁸ Zob. Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (druk nr 1659) przekazane przy piśmie Donalda Tuska z dnia 22 stycznia 2014 r. do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁹ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1031-2014/\\$file/7-020-1031-2014.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1031-2014/$file/7-020-1031-2014.pdf), informacja z dnia 31.03.2015 r. Druk sejmowy nr 3109.

dencyjne do prowadzenia specjalnego rejestru nieruchomości rolnych. Projektodawcy uzasadniają potrzebę zmiany w prawie m.in. stale zmniejszającym się arealem użytków rolnych w Polsce³⁰, co w dłuższej perspektywie może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Projektowane regulacje mają przeciwdziałać rozdrabnianiu gospodarstw rolnych, poprzez ograniczenie dopuszczalności przenoszenia własności nieruchomości – użytków rolnych do przypadków określonych w ustawie (katalog zamknięty), przy czym obostrzenia te nie będą dotyczyły zbywania wszystkich gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Ponadto zakłada się ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby nieuprawnione, które nie byłyby zainteresowane wykorzystaniem ich do celów rolno-produkcyjnych. Co do zasady, sprzedaż nieruchomości rolnej odbywałaby się za pośrednictwem Agencji Nieruchomości Rolnych, która w imieniu i na rzecz zbywcy oferowałaby ją do sprzedaży za ustaloną z nim cenę. ANR za pośrednictwem właściwej miejscowo izby rolniczej ustalałaby listę potencjalnie zainteresowanych rolników zamieszkałych na terenie gminy, w której jest położona nieruchomość lub w gminie sąsiedniej. Natomiast sprzedaż następowałaby na podstawie przetargu. Jak już sygnalizowano powyżej, projekt przewiduje wzmocnienie roli ANR, m.in. poprzez zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które przyznają dyrektorom oddziałów terenowych kompetencje organu I instancji uprawnionego do wydawania decyzji. Natomiast organem wyższego stopnia w rozumieniu kpa byłby Prezes ANR. Projektowana ustawa zawiera także regulacje ujęte wcześniej w zarządzeniu Prezesa ANR z dnia 18 stycznia 2013 r.³¹ wydane po protestach rolników z województwa zachodniopomorskiego. Regulacje przewidują m.in. udział w przetargach ograniczonych przedstawicieli izb rolniczych oraz wprowadzeniu sankcji finansowych za niedotrzymanie przez nabywcę w okresie 10 lat złożonego zobowiązania np. co do osobistego prowadzenia działalności rolniczej na gruncie nabytym z zasobu. Dookreślone mają zostać także sytuacje, kiedy ANR będzie uprawniona do wyrażania zgody na przelew praw z umowy dzierżawy.

Autorzy obu projektów, w dyskusji nad nimi, powołują się na ugruntowane i akceptowane w Unii Europejskiej rozwiązania, stosowane w państwach tzw. starej piętnastki. W pierwszej kolejności przywołuje się przykład francuskich spółek SAFER (Spółki Urządzeń i Osadnictwa Rolnego). Ich podstawowym zadaniem jest nabywanie gruntów rolnych, a następnie redystrybucja zgodnie z polityką strukturalną państwa, tj. w celu tworzenia nowych lub powiększania istniejących gospodarstw. SAFER bardzo często nabywa większą własność ziemską, a następnie dzieli ją na kilka gospodarstw rodzinnych, z części grun-

³⁰ Powierzchnia użytków rolnych w Polsce w 2005 r. wynosiła 19148 tys. ha, w 2010 18931 tys. ha, zaś w 2013 r. jedynie 18770 tys. ha.

³¹ Zarządzenie Nr 10/13 z dnia 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

tów powiększa także sąsiadujące mniejsze gospodarstwa.³² Działalność SAFER jest finansowana przez subsydia państwowe, kredyty oraz środki pozyskane ze świadczenia odpłatnych usług. SAFER są informowane przez biura notarialne o zamierzonej transakcji sprzedaży nieruchomości i korzystają one z prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości z opcją korekty cenowej. We Francji w latach 1960–2010 liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się prawie czterokrotnie, tj. z 2 mln do 507 tys., przy czym średnia wielkość gospodarstwa w tym czasie uległa zwiększeniu z 14 do 79 ha. Prawo do nabycia gospodarstw sprzedawanych przez SAFER w pierwszej kolejności przysługuje: 1) rolnikom, których gospodarstwo uległo zmniejszeniu, np. w drodze wyłączenia, 2) młodym rolnikom, 3) rolnikom, których gospodarstwa wymagają upełnorolnienia.³³ Potencjalni nabywcy gruntów z SAFER muszą spełniać określone wymagania: 1) posiadać kwalifikacje, 2) posiadać środki finansowe do prowadzenia działalności rolniczej, 3) osobiście uprawiać nabyte grunty przez 15 lat. Co warto podkreślić, na kupno nieruchomości rolnych we Francji przez cudzoziemców wymagana jest zgoda wyrażona przez SAFER, natomiast zezwolenia na prowadzenie gospodarstwa rolnego wydawane są w formie decyzji administracyjnej przez prefekta departamentu po zasięgnięciu opinii specjalnej komisji weryfikującej kandydatów.

Z kolei w Niemczech, głównie na terenie byłego NRD, od 1992 r. za prywatyzację nieruchomości rolnych i leśnych odpowiada Spółka Skarbu Państwa ds. Wyceny i Zarządu Gruntami BVVG. Ubiegający się o nabycie ziemi od BVVG są zobowiązani do przedstawienia planu rozwoju gospodarstwa oraz deklaracji przejścia gruntów przez nich samych. Umowy sprzedaży nieruchomości podlegają nadzorowi przez okres 20 lat, a w przypadku ich zbycia przed upływem tego okresu ewentualna nadwyżka kwoty uzyskanej ponad cenę zakupu od BVVG musi być zwrócona na rzecz spółki państwowej. Preferencyjnie są traktowani ci nabywcy nieruchomości, którzy starają się o odtworzenie gospodarstwa na ziemi, która była wcześniej w ich władaniu, oraz miejscowi rolnicy, którzy podjęli próbę założenia swojego gospodarstwa. Z kolei nabywcy nieruchomości nieuprawnieni do preferencji są wyłaniani w drodze przetargu ofert³⁴, a o wyborze decyduje plan zagospodarowania nieruchomości i gwarancja banku zabezpieczającego finansową stronę transakcji. Z uwagi na fakt, że główną formą użytkowania nieruchomości rolnych w Niemczech jest dzierżawa, BVVG nie prowadzi ewidencji nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W konsekwencji w ponad dwudziestoletniej działalności BVVG gospodarstwa rodzinne w Niemczech są najliczniejszą formą działalności produkcyjnej w rolnictwie.

³² D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, BAIS 2002 r., Nr 886, s. 4.

³³ M. Możdżeń-Marcinkowski, *op. cit.*, s. 181.

³⁴ A. Zadura, *Przemiany strukturalne w rolnictwie niemieckim*, „Wieś jutra”, nr 5/2002, s. 55.

Natomiast w Hiszpanii, gospodarstwo rodzinne stanowi podstawowy przedmiot ustawy z 1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych, jest jednak tylko jednym z typów funkcjonujących tam nowoczesnych gospodarstw rolnych. Ustawa ta normuje pojęcie gospodarstwa priorytetowego (obejmuje gospodarstwa rodzinne, ale także zespołowe formy gospodarowania), którym jest gospodarstwo spełniające następujące warunki: 1) daje zatrudnienie jednej osobie w ciągu roku, 2) dochody z gospodarstwa wynoszą 85–135% przeciętnego wynagrodzenia poza rolnictwem, 3) prowadzący gospodarstwo powinien posiadać kwalifikacje i co najmniej 50% swoich dochodów uzyskiwać z pracy w rolnictwie, a 25% z pracy bezpośrednio w swoim gospodarstwie, 4) wiek prowadzącego gospodarstwo wynosić powinien 18–65 lat, 5) prowadzący gospodarstwo powinien mieć miejsce zamieszkania w jednostce administracyjnej, w której znajduje się gospodarstwo lub w jednostce sąsiedniej. Centralną instytucją w Hiszpanii, która prowadzi akcję tworzenia nowych gospodarstw rolnych i nadzoruje obrót ziemią rolną jest Instytut Reformy Rolnej i Rozwoju (IRYDA). Natomiast instytucjami o charakterze regionalnym, których zadaniem jest: 1) hamowanie procesu utraty powierzchni rolnej przeznaczonej pod uprawy, 2) polepszanie i poszerzanie położenia działek rolnych, 3) niedopuszczanie do odlogowania ziemi rolnej, są banki ziemi. Grunty banków ziemi są w pierwszej kolejności przeznaczane na powiększanie gospodarstw rodzinnych, ułatwianie startu młodym rolnikom czy przekazywanie w użytkowanie instytucjom naukowym i organizacjom non-profit. Dekret o reformie rolnej z 12 stycznia 1973 r. w taki sposób ukształtował kwestie własnościowe ziemi w Hiszpanii, że aż w 70% ziemia jest uprawiana przez właścicieli, a pozostała część jest dzierżawiona.

Warto też wskazać, że państwa z naszej części Europy, które w ramach negocjacji przedakcesyjnych uzgodniły krótsze aniżeli Polska okresy ochronne w przedmiocie obrotu ziemią rolną, podjęły pewne kroki legislacyjne ukierunkowane na ograniczenie nadmiernej koncentracji gruntów i eliminację ich zakupów jedynie w celach spekulacyjnych. Takie zamiany wprowadziły Węgry, gdzie w 2011 r. dobiegł końca 7-letni okres ochronny. Ich obawy wynikały z faktu, że w sąsiedniej Austrii ziemia rolna jest średnio 5 razy droższa. W pierwszej kolejności przedłużyli okres ochronny do 2014 r., a rok przed jego upływem parlament węgierski przyjął ustawę – Prawo rolne, która zawiera obostrzenia w nabywaniu gruntów rolnych. Od 1 maja 2014 r. obowiązuje zakaz sprzedaży więcej niż 1 ha ziemi uprawnej tym obywatelom Węgier i UE, którzy nie są rolnikami. Z kolei status ten posiadają osoby, które co najmniej 3 lata zajmowały się prowadzeniem gospodarstwa rolnego bądź też legitymują się posiadaniem dyplomu ukończenia wyższych studiów rolnych lub leśnych. 21 czerwca 2013 r. uchwalono także ustawę o obrocie gruntami rolnymi i leśnymi, która określa maksymalny obszar gruntów użytkowych na 1200 ha, a w przypadku hodowli zwierząt i producentów materiału siewnego – 1800 ha. Utrzymano natomiast maksymalny obszar gruntów rolnych i leśnych, które mogą stanowić czyjąś własność na poziomie 300 ha.

W podobnym duchu przeprowadzono zmiany na Litwie, gdzie 1 maja 2014 r. weszła w życie ustawa³⁵ chroniąca przed nadużyciami przy nabyciu gruntów rolnych. Nabycie gruntów wiąże się tam z obowiązkiem prowadzenia produkcji rolnej, a nabytą ziemię można sprzedać dopiero po 5 latach. Kupujący musi posiadać doświadczenie w zakresie rolnictwa lub legitymować się wykształceniem rolniczym. Obcokrajowcy, jak i spółki chcące nabyć od 10 do 500 ha, są zobligowane do otrzymania pozwolenia Narodowej Służby Ziemiańskiej. Natomiast o zakup arealów powyżej 500 ha mogą się ubiegać jedynie hodowcy bydła.

Należy zatem stwierdzić, że także w innych państwach Unii Europejskiej, da się zauważyć poważny rozwój kontroli obrotu gruntami rolnymi, która to ingerencja państwa została rozciągnięta nie tylko na same procesy podziału gruntów rolnych, ale także na problematykę przechodzenia własności gruntów z rodzinnych gospodarstw chłopskich do gospodarstw wielkoobszarowych. Z powyższych analiz wynika, iż istnieje potrzeba weryfikacji istniejącego w Polsce stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Wydaje się, że politycy dostrzegli potrzebę reformatorskiego spojrzenia na tę kwestię, ale podkreślić należy konieczność zachowania w tym procesie standardów konstytucyjnych i zgodności z prawem Unii Europejskiej. Proponowane rozwiązania budzą jednak wątpliwości w doktrynie³⁶ i wśród ekspertów opiniujących proces legislacyjny.

Z powyższych względów warto przytoczyć kilka uwag³⁷ w przedmiocie możliwych do zrekonstruowania standardów obrotu nieruchomościami rolnymi w polskim prawie konstytucyjnym i prawie Unii Europejskiej:

Standard ochrony prawa własności wynika z art. 64 Konstytucji („1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji („Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”). Jak wynika z powyższego, prawo własności nie jest prawem absolutnym. Ograniczenia tego prawa – a tak-

³⁵ Ustawa o zmianie tymczasowej ustawy nr IX-1314 o nabyciu gruntów o przeznaczeniu rolnym z dnia 24.04.2014 r., nr XII-54 Rejestr Aktów Prawnych, 29.04.2014, nr 2014-04860.

³⁶ J. Matys, *Nowa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – uwagi do projektu Polskiego Stronnictwa Ludowego*, „Studia Iuridica Agraria” t. XII, Białystok 2014, s. 121–136.

³⁷ Na podstawie opinii z dnia 23 grudnia 2014 r. przedłożonej Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA na temat zgodności poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej, sporządzonej przy udziale M. Wiącka, eksperta zewnętrznego.

że poszczególnych elementów składających się na to prawo – są dopuszczalne, jednak tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla ochrony przynajmniej jednej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także tylko w zakresie niezbędnym dla ochrony tej wartości.

Uprawnienie do rozporządzenia rzeczą (*ius disponendi*) jest – obok prawa do korzystania z rzeczy i do pobierania z niej pożytków – jednym z elementów prawa własności, składających się na istotę tego prawa.³⁸ W konsekwencji, ograniczenia uprawnienia do rozporządzania rzeczą wymagają zbadania pod kątem konstytucyjnych warunków dopuszczalności ingerencji w ochronę prawa własności. Chodzi tu też o zachowanie warunków formalnych, dotyczących tzw. absolutnej wyłączności ustawy, którą należy rozumieć jako precyzyjne określenie przedmiotu i zakresu ograniczeń prawa własności w akcie rangi ustawowej, bez pozostawiania blankietowych kompetencji w tym obszarze organom władzy wykonawczej.³⁹ Uprawnienie do rozporządzania rzeczą oznacza „możność swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą, i do swobodnego przeniesienia prawa własności na inną, wybraną przez siebie, osobę na zaakceptowanych indywidualnie warunkach”.⁴⁰ Zatem Konstytucja nie chroni prawa „do nabycia własności”, lecz prawo, które już zostało skutecznie nabyte.⁴¹ Ograniczenie kręgu osób, które mogą być kontrahentami zbywcy rzeczy, należy więc oceniać przez pryzmat praw zbywcy, a nie jako ograniczenie praw potencjalnych nabywców.

Przedmiot prawa własności nie pozostaje obojętny dla oceny kwestii zastosowania ograniczenia tego konstytucyjnego prawa. W wyrokach niektórych europejskich trybunałów konstytucyjnych zauważa się, że ziemia jest dobrem o charakterze szczególnym – jej zasoby są ograniczone i nie mogą być zastąpione ani powiększone. Dlatego też obrót ziemią, jako swego rodzaju „dobrem narodowym”, może być poddany szczególnemu reżimowi prawnemu. W interesie publicznym leży zapewnienie racjonalnego korzystania z ziemi. Jest to uzasadnione m.in. ochroną środowiska i porządku publicznego. Dlatego przyjmuje się, że ustawodawca może wprowadzić stosowne przepisy regulujące nabywanie nieruchomości, korzystanie z nich oraz dokonywanie transakcji, których przedmiotem są nieruchomości. Wartością szczególnie chronioną powinny być nieruchomości rolne – z uwagi na ich znaczenie dla ochrony środowiska, zagrożonego rozwojem przemysłu, powiększaniem się obszarów miejskich i innymi czynnikami. Państwo może wprowadzać mechanizmy gwarantujące, że nieruchomości rolne będą wykorzystywane w sposób racjonalny, zgodnie z ich przeznaczeniem, aby nie utraciły swoich naturalnych właściwości, których nie

³⁸ Por. np. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01; A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 250 i n.

³⁹ Zob. np. uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OPS 2/12.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12.

⁴¹ Zob. np. wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03.

da się przywrócić (por. wyrok litewskiego TK sygn. akt 14/03).⁴² Jednym z instrumentów, jakimi państwo może się posłużyć realizując ww. cele, jest ograniczenie prawa właściciela nieruchomości rolnej do rozporządzania nieruchomością, polegające na ograniczeniu swobody wyboru kontrahenta – np. przez przyznanie organom władzy publicznej ustawowego prawa pierwokupu. Ograniczenia takie są uznawane za dopuszczalne, o ile nie wykluczają całkowicie swobody właściciela w określeniu warunków, na jakich jest gotów skorzystać z przysługującego mu prawa do rozporządzenia. Zbyt daleko idącą ingerencją w prawa właściciela byłoby również wprowadzenie regulacji, która zakładałaby, że w pewnych okolicznościach (np. gdy organ nie skorzysta z prawa pierwokupu) właścicielowi, przez nieokreślony czas, w ogóle nie przysługuje prawo do rozporządzenia nieruchomością (por. omówienie orzecznictwa węgierskiego TK dotyczącego ustawowego prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych, zamieszczone w opracowaniu A. Téglási, *The protection of arable land in the Basic Law of Hungary with respect to the expiring moratorium of land acquisition in 2014*⁴³). Przedstawiony powyżej standard należy uznać za obowiązujący również na gruncie Konstytucji RP, w szczególności w świetle dyrektywy wynikającej z art. 23 zd. 1 – „Podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Wydaje się, że istotą ochrony gospodarstw rodzinnych jest m.in. ograniczanie praw majątkowych, w tym własności.⁴⁴

Dlatego broni się pogląd, iż ustawodawca ma pewną swobodę w określeniu szczególnych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi. Cele, jakimi są zapewnienie efektywnego i racjonalnego prowadzenia gospodarstw rolnych, są uzasadnione konstytucyjnie. Ich realizacja wiąże się z ochroną porządku publicznego i środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ustawodawca powinien też uwzględniać w swojej działalności zasadę, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (art. 23 Konstytucji). Ustawodawcy nie wolno przy tym naruszyć „istoty” prawa własności (art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji). Z tego punktu widzenia nieprzekraczalną granicą ingerencji ustawodawcy jest zakaz całkowitego pozbawienia właściciela wpływu na warunki sprzedaży nieruchomości. Ponadto, ustawodawcy nie wolno doprowadzić do sytuacji, w której właściciel nie będzie miał, przez nieokreślony czas, faktycznej możliwości rozporządzenia swoją rzeczą (np. sprzedania jej po cenie rynkowej).

Jeśli zaś chodzi o problem zgodności projektowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej, to wskazać należy, iż zgodnie z art. 345 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”) „Traktaty nie przesadzają w niczym

⁴² Por. np. wyrok litewskiego TK z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt 14/03, wyrok węgierskiego TK z dnia 24 czerwca 1994 r., sygn. akt 35/1994.

⁴³ www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/pozemek/TeglasiAndras.pdf.

⁴⁴ Por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 121.

zasad prawa własności w Państwach Członkowskich”. Nie oznacza to jednak, że przyjęte w danym państwie członkowskim regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi, pozostają obojętne z punktu widzenia prawa UE. Regulacje takie mają bowiem wpływ na korzystanie przez obywateli UE ze swobody przepływu kapitału (art. 63 ust. 1 TFUE: „W ramach postanowień niniejszego rozdziału zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi”). A. Jurcewicz prezentuje stanowisko, zgodnie z którym art. 345 TFUE nie należy traktować jako wyłączającego prawo własności z unijnego porządku prawnego, stwierdzając, iż nie do przyjęcia jest zatem „antyintegracyjna” jego interpretacja, dopuszczająca np. kształtowanie krajowych zasad prawa własności niezgodnie z zasadami prawa unijnego czy też wyłączająca możliwość regulacji jakichkolwiek aspektów własności przez prawo UE. W tym kontekście uznała, iż „można przyjąć, iż to proces integracji gospodarczej zakreśla granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad i swobód unijnego prawa”.⁴⁵

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) można odnaleźć wyroki, które dotyczyły problematyki objętej opinionowanym projektem ustawy. Są to przede wszystkim wyroki z 23 września 2003 r., sprawa *Ospelt*, C-452/01, oraz z 25 stycznia 2007 r., sprawa *Festersen*, C-370/05. Zdaniem TSUE, wykonywanie prawa do nabywania, użytkowania i zbywania nieruchomości na terytorium innego państwa członkowskiego powoduje przepływ kapitału. W konsekwencji, ograniczenie ww. praw, jeżeli prowadzi do zniechęcenia osób niebędących rezydentami danego państwa członkowskiego do dokonania inwestycji w tym państwie, stanowi ograniczenie swobody przepływu kapitału.⁴⁶ Ograniczenie takie jest jednak dopuszczalne, o ile realizuje cel służący interesowi ogólnemu, jest stosowane w sposób niedyskryminujący oraz zgodny z zasadą proporcjonalności – to znaczy jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia założonego celu.⁴⁷

Cele takie jak wspieranie racjonalnego użytkowania gruntów rolnych (w szczególności poprzez zapobieganie spekulacjom na rynku nieruchomości rolnych) oraz dążenie do stanu, w którym gospodarstwa rolne są zamieszkiwane i uprawiane przez ich właścicieli, są – w ocenie TSUE – celami zgodnymi ze wspólną polityką rolną, leżącymi w interesie ogólnym, a tym samym mogącymi stanowić uzasadnienie ograniczania swobody przepływu kapitału.

W orzecznictwie TSUE podkreśla się, że środki wprowadzane w państwie członkowskim, które polegają na ograniczeniu obrotu nieruchomościami, po-

⁴⁵ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 150–161.

⁴⁶ Zob. *Festersen*, pkt 22–24 wraz z cyt. tam orzecznictwem.

⁴⁷ zob. *Festersen*, pkt 27–28; por. też *Ospelt*, pkt 38.

winy być odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia założonych celów, a ponadto powinny opierać się na precyzyjnych regulacjach prawnych i obiektywnych kryteriach. Jest to więc standard zbliżony do standardu konstytucyjnego, który został przedstawiony wyżej.

Trybunał europejski wyraźnie uznał, że uzależnienie rozporządzenia nieruchomością rolną od zgody organu administracji publicznej może być dopuszczalną formą ograniczenia swobody przepływu kapitału.⁴⁸ Wszystko zależy przede wszystkim od tego, czy poszczególne środki przewidziane w prawie krajowym służą realizacji założonych celów, leżących w interesie ogólnym, i czy są konieczne dla osiągnięcia tych celów.

Z powyższych względów trudno jest zaakceptować wyrażane *a priori* wobec omówionych powyżej projektów zarzutów niezgodności z Konstytucją RP lub prawem Unii Europejskiej. Samo *ratio legis* nie budzi wątpliwości, a kwestia dobranych narzędzi instytucjonalnych oraz procedur może zostać doprecyzowana w trakcie prac legislacyjnych. Godną zastanowienia jest idea projektowanej koncentracji szerokich uprawnień w ramach kompetencji Agencji Nieruchomości Rolnych bez istotnego wykorzystania potencjału samorządu rolniczego lub terytorialnego. Nadto, przy tak głębokiej ingerencji administracyjnoprawnej w sferę stosunków cywilnoprawnych, wartą rozważenia jest potrzeba urzędzenia uprzywilejowanej procedury sądowej kontroli zapadłych rozstrzygnięć, tak by procesy zmian własnościowych w rolnictwie nie podlegały wieloletnim procedurom.

Najistotniejsze, aby przyjęte rozwiązania spełniały test proporcjonalności ingerencji w prawo własności i zasadę swobodnego przepływu kapitału, a nadto były skuteczne, stwarzając realną – a nie iluzoryczną – ochronę dla funkcjonowania rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce, pełniących tak ważne funkcje gospodarcze, społeczne i kulturowe.

⁴⁸ Zob. *Ospelt*, pkt 41 i n.

Paweł Wojciechowski¹

Gospodarstwo rodzinne jako gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim i prawie UE

Wstęp

Zarówno gospodarstwo rodzinne jak i gospodarstwo ekologiczne są pojęciami, którym w zależności od celu i kontekstu ich użycia, przypisywane jest różne znaczenie. Nie występuje jedna, ściśle opisana i powszechnie zaaprobowana, uniwersalna definicja każdego z tych pojęć. Precyzyjne zdefiniowanie zarówno kategorii gospodarstwa rodzinnego, jak też gospodarstwa ekologicznego jest niezwykle złożone, co wynika to z trudności z ustaleniem przebiegu linii granicznych, pozwalających na uznanie danego gospodarstwa rolnego za rodzinne lub za ekologiczne.

W przypadku gospodarstw rodzinnych, jego głównymi wyróżnikami są: możliwość utrzymania rodziny z dochodów uzyskiwanych z gospodarstwa, korzystanie z rodzinnych zasobów pracy, zarządzanie gospodarstwem przez członka rodziny, jak również wielkość posiadanego gospodarstwa lub też wielkość wytwarzanej produkcji rolnej. W przypadku gospodarstw ekologicznych, jako kryterium wyodrębnienia wskazać należy ekologiczne (tj. naturalne) metody produkcji.

Gospodarstwa rodzinne z reguły są utożsamiane z gospodarstwami o małej powierzchni lub też o niewielkiej wielkości ekonomicznej². Gospodarstwa tego typu dominują w skali całego świata, stanowiąc źródło dochodów dla prowadzących je rolników i ich rodzin. Jednym z największych wyzwań jest spowodowanie wzrostu produktywności i wielkości produkcji wytwarzanej w tych gospodarstwach, przyczyniając się do wzrostu uzyskiwanych dochodów i zwiększenia poziomu bezpieczeństwa żywnościowego.

¹ Paweł Wojciechowski – dr, Uniwersytet Warszawski.

² Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 118.

Z kolei produkcja ekologiczna stanowi odpowiedź na zwiększający się popyt na produkty rolne wytwarzane z wykorzystaniem metod naturalnych, a także stanowi ona jedną z metod poprawy stanu środowiska. Wydaje się, że produkcja ekologiczna może stanowić istotny czynnik wzrostu dochodowości gospodarstw rodzinnych.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie zakresu pojęciowego obydwu pojęć, a także analiza wzajemnych relacji pojęć gospodarstwa rodzinnego i ekologicznego.

1. Zagadnienia wstępne

Gospodarstwo rolne jest najstarszą, historycznie ukształtowaną, podstawową jednostką wytwórczą w rolnictwie, stanowi ono przedmiot zainteresowania różnych dziedzin wiedzy, należy do zasadniczych pojęć z zakresu nauk ekonomiczno-rolnych oraz nauk prawnych³.

W prawodawstwie zarówno krajowym jak i unijnym pojęcie „gospodarstwo rolne” jest szeroko wykorzystywane. Jednakże nie ma jednej generalnej legalnej definicji tego pojęcia zarówno w unijnym prawie pierwotnym, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w żadnym innym krajowym akcie prawnym o niższej randze. W niektórych aktach pojęcie to jest wykorzystywane bez jego zdefiniowania, w innych zawarte zostały definicje legalne, mające często zastosowanie dla potrzeb tych poszczególnych regulacji prawnych.

W regulacjach prawnych gospodarstwo rolne ujmowane jest w sposób niejednorodny. Z jednej strony występują definicje cywilnoprawne o charakterze majątkowym, z drugiej strony definicje gospodarstwa tworzone są dla celów podatkowych, emerytalno-rentowych, czy też innych elementów ochronnych⁴. Można wskazać na ujęcie przedmiotowe, gdzie ujmowane jest jako zespół składników, lub funkcjonalne, gdzie wyodrębniane jest poprzez odniesienie się do określonej działalności⁵. Z reguły ustawodawca rozumie przez gospodarstwo rolne pewien zespół czynników produkcji rolnej tworzących zorganizowaną całość gospodarczą. W prawie polskim na uwagę zasługuje przede wszystkim definicja zawarta w art. 55³k.c., zgodnie z którą, za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Szczegółowa analiza przywołanej definicji została szeroko dokonana w literaturze⁶, w kontekście za-

³ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] Prawo rolne, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 98; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, *Studia IuridicaAgraria*, t. VIII, 2010, s. 47.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 98.

⁶ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...* s. 98 i n; tenże Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (Rozważania na tle art. 55³ k.c.), RPEiS 1991,

kresu niniejszego opracowania należy jedynie zwrócić uwagę, że gospodarstwo rolne w ujęciu tego przepisu nie jest jednostką własnościową, dla wyodrębnienia gospodarstwa konieczne jest istnienie więzi organizacyjno-funkcjonalnej⁷. Poza tym, istotne jest, że w skład gospodarstwa rolnego wchodzić muszą grunty rolne⁸, tj. grunty, które są lub mogą być wykorzystywane do działalności wytwórczej w rolnictwie. W sposób zbliżony ujmowane jest gospodarstwo rolne w przepisach unijnych, dotyczących uregulowania systemów wsparcia bezpośredniego, a także w rolnictwie ekologicznym, gdzie przez gospodarstwo rolne rozumie się wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika⁹. Również przepisy regulujące wspólnotową typologię oraz zasady ustalania cech klasyfikacyjnych traktują gospodarstwo rolne jako jednostkę produkcyjną, którą od innych występujących w obrocie gospodarczym odróżnia i jednocześnie definiuje jako gospodarstwo rolne, rodzaj prowadzonej działalności – działalność rolnicza – oraz osiągane z tego tytułu dochody¹⁰. Podobnie w ustawodawstwie państw zachodnich gospodarstwa rolne generalnie są rozumiane jako zorganizowana całość, są więc odzwierciedleniem ekonomicznego pojęcia gospodarstwa, rozumianego jako zorganizowany zespół czynników produkcji rolnej¹¹.

We wszystkich ujęciach, kluczowym kryterium dla wyodrębnienia gospodarstwa rolnego jest prowadzenie działalności rolniczej (określanej też jako działalność wytwórcza w rolnictwie, produkcja rolna). Zaznaczyć przy tym należy, że wyodrębnienie działalności rolniczej jest bardzo skomplikowane¹². Najbardziej znane jest identyfikowanie działalności rolniczej w oparciu o obecność cyklu rolno-biologicznego w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, związanego

nr 2, s. 59; K. Stefańska, *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno rolnej*, *Studia Iuridica Agraria* t. VII, s. 93; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa...*; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, KPP 2008, z. 4.

⁷ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 100

⁸ Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa...*, s. 50; R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 102.

⁹ Zob. art. 4 ust 1 pkt. 4 rozporządzenia 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608.), a także art. 2 pkt e rozporządzenia 889/2008. Wcześniej definicja taka zawarta była w art. 2 pkt b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, str. 16, ze zm.).

¹⁰ Zob. B. Jeżyńska, *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VII, 2009, s. 138.

¹¹ Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa...*, s. 54.

¹² Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 104.

bezpośrednio lub pośrednio z wykorzystywaniem sił i zasobów przyrody¹³. Jednakże ujęcie takie nie może być interpretowane wąsko, w ramy działalności rolniczej (tj. „normalnego wykonywania rolnictwa”) wchodzi bowiem nie tylko czynności przedprodukcyjne i produkcyjne (działalność rolnicza „z natury”), ale także zbycie wytworzonych produktów, a nawet ich wstępna obróbka (związana ze zbyciem)¹⁴ oraz czynności polegające na utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nawet przy braku aktywności produkcyjnej¹⁵. Zakres działalności rolniczej może być zawężony lub rozszerzony poprzez przyjęcie określonych rozstrzygnięć ustawodawczych¹⁶.

W ustawodawstwie występują różne kategorie gospodarstw rolnych, są one zdeterminowane i zróżnicowane przez przedmiot regulacji prawnych¹⁷. Gospodarstwo rolne może być zarówno gospodarstwem rodzinnym jak też ekologicznym. Jednakże przesłanki zaliczenia gospodarstw rolnych do poszczególnych kategorii są różne.

2. Gospodarstwo rodzinne

2.1. Gospodarstwo rodzinne w prawie Unii Europejskiej

Definicja gospodarstwa rodzinnego, jak też gospodarstwa rolnego nie została zawarta w traktatach założycielskich. W prawie wtórnym stosuje się z kolei wiele definicji odnoszących się do gospodarstw rolnych, nie została jednak wytworzona jednolita, uniwersalna definicja gospodarstwa rodzinnego¹⁸. Brak ujednoczonej definicji gospodarstwa rodzinnego potwierdzony został w orzecznictwie TSUE, który uznał, że ze względu na to, że w traktatach założycielskich nie została zawarta definicja rolnictwa, a tym bardziej gospodarstwa rolnego i rodzinnego, wypracowanie właściwych definicji pozostawione jest instytucjom unijnym, przy czym definicje mogą być zróżnicowane w poszczególnych aktach prawnych, zależnie od ich przeznaczenia¹⁹. Instytucją prawną bardzo zbliżoną do koncepcji gospodarstwa rodzinnego jest gospodarstwo rozwojowe, wprowadzone w prawodawstwie wspólnotowym w dyrektywie Rady EWG nr 159/72

¹³ Ibidem.

¹⁴ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 107–108.

¹⁵ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 201.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Zob. szerzej R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego*, passim.

¹⁸ Zob. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 127; A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. I, 2000, s. 37, A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000, s. 25.

¹⁹ Wyrok TSUE w sprawie 85/77 *Santa Anna v. INPS*, Zb. Orz. 1978, a. 1209.

z 17 kwietnia 1972 r.²⁰ (tzw. dyrektywa modernizacyjna). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tej dyrektywy, gospodarstwo rolne mogło zostać zaliczone do grupy gospodarstw rozwojowych, gdy m.in. praca w rolnictwie była głównym źródłem utrzymania dla prowadzącego gospodarstwo (z pracy w gospodarstwie powinien uzyskiwać powyżej 50% swoich dochodów), dochód z pracy rolnika w takim gospodarstwie miał być niższy od dochodu określonego, jako docelowy na koniec okresu modernizacji, a rolnik prowadzący gospodarstwo powinien oszacować i przedstawić lokalnym władzom plan modernizacji gospodarstwa, z którego powinno wynikać, że w wyniku modernizacji, dochodowość dla 1–2 osób w nim zatrudnionych będzie porównywalna z dochodem brutto uzyskiwanym w danym regionie przez pracownika zatrudnionego poza rolnictwem. Pomimo braku bezpośredniego odniesienia do gospodarstwa rodzinnego, przywołane powyżej kryteria wskazywały, że pomoc przeznaczona była dla mniejszych gospodarstw, prowadzonych przez jedną rodzinę, ale jednocześnie pozwalających na utrzymanie się tej rodziny²¹. Definicja gospodarstwa rozwojowego zawarta w dyrektywie modernizacyjnej, stanowiła zastępczą definicję gospodarstwa o charakterze rodzinnym, a przynajmniej tej grupy gospodarstw rodzinnych, z którymi wspólnota łączyła plany modernizacji gospodarstw²². Po zmianach, jakie nastąpiły w prawodawstwie strukturalnym Unii Europejskiej w ramach programu Agenda 2000, zrezygnowano z pojęcia gospodarstwa rozwojowego, co nie oznacza, że prawodawca unijny zrezygnował z uprzywilejowanego traktowania gospodarstw rodzinnych, pomimo, że wprost w przepisach unijnych nie używa się pojęcia „gospodarstwo rodzinne”²³.

Pojęcie rodzinne gospodarstwo rolne, występuje też w ustawodawstwach niektórych Państw Członkowskich UE²⁴. Podkreślić jednak należy, że oddzielne ujmowanie w konstytucjach państw członkowskich ustroju rolnictwa, w tym samego pojęcia gospodarstwa rodzinnego jest raczej rzadkie (regulacje dotyczące rolnictwa zwarte są jedynie w Konstytucji Portugalii i Włoch)²⁵. Odrębne regulacje poświęcone wyłącznie gospodarstwom rodzinnym także są stosunkowo rzadkie (można wskazać na prawo hiszpańskie, francuskie, włoskie)²⁶.

²⁰ Dz.U. WE L nr 96 z 23.04.1972.

²¹ A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, „Rejent”, 1996, nr 7–8, s. 37.

²² Zob. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie...*, s. 20.

²³ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie...*, s. 25. Warto wskazać, że przykładowo w rozporządzeniu (UE) nr 1307/2013 oraz 1305/2013 przewiduje się szczególne wsparcie dla małych gospodarstw oraz młodych rolników, co jednoznacznie nawiązuje do gospodarstwa rodzinnego.

²⁴ Zob. T. Kurowska, *Gospodarstwo Rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy Wyboru*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998, s. 109; A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa...*, s. 36 i n.

²⁵ Zob. A. Lichorowicz *Konstytucyjne podstawy ustroju...*, s. 25; L. Garlicki, *uwagi do art. 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 1.

²⁶ Zob. A. Lichorowicz, *O instytucji rodzinnego gospodarstwa...*, s. 39.

Pomimo braku definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego, nie budzi najmniejszych wątpliwości, że jednym z podstawowych założeń Wspólnej Polityki Rolnej, jest uznanie, iż podstawową jednostką produkcyjną w europejskim rolnictwie jest gospodarstwo rodzinne²⁷.

2.2. Gospodarstwo rodzinne w prawie polskim

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że gospodarstw rodzinne uznane zostało w art. 23 Konstytucji za podstawę ustroju rolnego państwa. W Konstytucji nie zostały jednakże wskazane jakiegokolwiek kryteria określenia gospodarstwa rodzinnego²⁸. Ze względu na brak w przepisie konstytucyjnym tych kryteriów, jak też przesłanek dookreślenia samego pojęcia ustroju rolnego, w doktrynie art. 23 Konstytucji ujmowany jest jako norma programowa, zawierająca nie reguły lecz zasady, normy optymalizacyjne²⁹.

Ustawodawcy pozostawiona została zatem dosyć duża swoboda co do sposobu zdefiniowania gospodarstwa rodzinnego, a określenie zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego ma wydzźwięk polityczny i różni się zależnie od orientacji politycznej projektodawców³⁰. Konstytucja przesądza tylko o tym, że ustawodawca zwykły powinien tworzyć takie rozwiązania prawno-rolne, które zapewnią gospodarstwom rodzinnym odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju. Gospodarstwo rodzinne określone zostało jako forma podstawowa, co odpowiada faktycznemu, na czas tworzenia Konstytucji, stanowi rzeczy, jaki wytworzył się w rozwoju historycznym. Treść Konstytucji daje wyraz przekonaniu, że stan taki ma być utrzymany w przyszłości, co jednak nie przesądza kształtu i wielkości gospodarstwa³¹. Gospodarstwo rodzinne jest rodzajem gospodarstwa rolnego, a zatem poza gospodarstwami rodzinnymi mogą też funkcjonować inne gospodarstwa rolne, ale to na gospodarstwie rodzinnym ma być oparty ustrój rolny. Jak się wydaje w gospodarstwie rodzinnym działalność gospodarcza powinna być sprzężona z rodziną, co wyklucza oparcie gospodarstwa rodzinnego na sile najemnej, która może mieć charakter wyłącznie pomocniczy³². Jest to gospodarstwo, w którym mamy ścisły związek produkcji rolnej ze wspólnotą domową³³.

²⁷ Zob. A. Jurcewicz, *Wspólna polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne* P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 75.

²⁸ Zob. K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, *Studia Iuridica Agraria*, T. III, 2002, s. 172, A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 36.

²⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 41, T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VIII, 2010, s.16; B. Zdziennicki, *Źródła Prawa Rolnego*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2013, s. 49.

³⁰ Zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 36

³¹ A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, *Studia Iuridica Agraria*, T. III, 2002, s. 20.

³² Ibidem.

³³ Zob. B. Zdziennicki, *Źródła Prawa Rolnego...*, s. 49.

Zasadnym jest uznanie, że definicja gospodarstwa rodzinnego powinna też nawiązywać do instytucji gospodarstwa rozwojowego, wyodrębnianego w poprzednio obowiązujących przepisach unijnych, gdzie uwzględniane było kryterium dochodowości, zatrudnienia i kwalifikacji rolniczych³⁴. Gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa³⁵. Chroniąc gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego nie można przy tym jedynie eksponować gospodarstwa jako jednostki produkcji rolnej i mienia, ale uzasadnione jest akcentowanie także innych aspektów funkcjonowania gospodarstw rodzinnych, w tym przede wszystkim jego funkcji ekologicznej³⁶.

Definicja legalna gospodarstwa rodzinnego została wprowadzona do ustawodawstwa polskiego dopiero 6 lat po uchwaleniu Konstytucji, ustawą z dnia 11 maja 2003 r o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej u.k.u.r.). Zgodnie z art. 5 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uznane zostało gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Rolnikiem indywidualnym w rozumieniu u.k.u.r. jest natomiast osoba fizyczna, spełniająca przesłanki określone w art. 6 u.k.u.r. (tj. posiadająca wymieniony w tym przepisie tytuł prawny do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nie przekraczającej 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo). Definicja ta została zatem ukształtowana w oparciu o kryterium obszarowe oraz kryterium przesłanek spełnianych przez rolnika indywidualnego, którego definicja także została zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Obydwie definicje są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie na siebie wpływają³⁷.

Przyjęta regulacja jest przedmiotem powszechnej krytyki w doktrynie prawa rolnego³⁸. Poza uwagami dotyczącymi samej techniki legislacyjnej, zastrzeże-

³⁴ Zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego...*, s. 37, T. Kurowska, *Gospodarstwo Rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe...*, s. 111; B. Zdziennicki, *Źródła Prawa Rolnego...*, s. 49.

³⁵ Tak TK, zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 oraz z dnia 5 września 2007 r., P 21/06.

³⁶ Zob. K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju...*, s. 176.

³⁷ Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 147.

³⁸ Zob. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, 2005, s. 24–26; K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, 2005, s. 186 i n., D. Łoboz-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 44 i n.

nia budzą przede wszystkim kryteria ustalania rodzinnego charakteru gospodarstwa rodzinnego, które w diametralny sposób różnią się od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej, gdzie za podstawowe kryteria przyjmuje się osobistą pracę rolnika w gospodarstwie (na którą rolnik poświęca większość swojego czasu, a praca rolnika i jego rodziny przeważa nad pracą najemną,) oraz odpowiednią wielkość gospodarstwa, pozwalającą zapewnić przeciętnej rodzinie rolniczej normalną egzystencję, mierzoną według standardów ogólnokrajowych³⁹. W przypadku polskiej regulacji kluczowe jest kryterium obszarowe, w tym zakresie najczęściej zastrzeżeń budzi to, że gospodarstwem rodzinnym może być gospodarstwo o powierzchni użytków rolnych większej od 1 ha, co w ustawodawstwach zachodnioeuropejskich byłoby niemożliwe⁴⁰. Podkreśla się też, że kryterium obszarowe ma charakter statyczny, tj. uwzględniana jest wyłącznie powierzchnia, bez znaczenia pozostaje natomiast to, czy na danym obszarze prowadzona jest wytwórcza działalność rolnicza⁴¹. Poza tym podnosi się, że regulacja ta ma charakter fragmentaryczny, co budzi wątpliwość odnośnie tego, czy zawarta w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rodzinnego, może być uznana za adekwatną dla tworzenia efektywnej formy gospodarowania w rolnictwie, w ramach której możliwa byłaby harmonizacja interesu indywidualnego i społecznego⁴². Ponadto zwraca się uwagę na niejasność definicji gospodarstwa rodzinnego wynikającą z zawartego w u.k.u.r. odesłania do zawartych w kodeksie cywilnym definicji gospodarstwa rolnego oraz nieruchomości rolnej⁴³. Szereg zastrzeżeń budzą też przesłanki, które spełnić musi osoba fizyczna, aby w rozumieniu u.k.u.r. mogła być uznana za rolnika indywidualnego, a w konsekwencji by prowadzone przez nią gospodarstwo mogło być gospodarstwem rodzinnym. Wskazywano m.in. na brak wymogu pracy w gospodarstwie rolnym (wymagane było osobiste podejmowanie wszelkich decyzji) oraz nieprecyzyjność wymogu w zakresie kwalifikacji rolniczych. Po nowelizacji u.k.u.r. ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁴ część wątpliwości zostało usuniętych, sama konstrukcja tej definicji, w tym kwestionowane oparcie jej na kryterium obszarowym, nie uległy jednak zmianie.

Wyniki spisu rolnego przeprowadzonego w 2010 r. wskazują, iż uwzględniając wyłącznie kryterium powierzchni gospodarstwa, zdecydowana większość gospodarstw rolnych w Polsce może być zaliczona do kategorii gospodarstw rodzinnych (o ile prowadzący je rolnicy spełniają kryteria zaliczenia ich do gru-

³⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 25.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako...*, s. 149.

⁴² Zob. K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego...*, s. 186.

⁴³ Zob. K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego...*, s. 187–189.

⁴⁴ Dz.U. z 2011 r., Nr 110, poz. 725.

py rolników indywidualnych)⁴⁵. W świetle definicji zawartej u.k.u.r. gospodarstwami rodzinnymi mogą być zatem zarówno drobne rodzinne chłopskie gospodarstwa nastawione na auto – konsumpcję, jak też gospodarstwa rodzinne typu farmerskiego, nastawione na intensywną produkcję o charakterze towarowym.

Jak się wydaje, za podstawą ustroju rolnego powinny być uznawane wyłącznie gospodarstwa rodzinne rozumiane w drugi sposób, tj. takie które pozwalają na osiągnięcie rodzinie rolniczej dochodów dających podstawę przeciętnej egzystencji⁴⁶. Trudno byłoby bowiem zaakceptować pogląd, że podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa nastawione na auto – konsumpcję. Z całą pewnością, w kontekście prowadzenia produkcji ekologicznej, zasadniczo tylko ten drugi typ gospodarstw rodzinnych powinien być prawny pod uwagę.

3. Gospodarstwo ekologiczne

Wyodrębnienie kategorii gospodarstw rolnych ekologicznych uzasadnione jest tym, że zarówno w Unii Europejskiej, jak też na innych rynkach, od kilku lat bardzo intensywnie rozwijana jest polityka jakości produktów rolnych i żywności. Biorąc pod uwagę, że w obecnym stanie prawnym, każdy produkt znajdujący się na rynku unijnym, ale i na innych rynkach, musi być bezpieczny, to właśnie jakość produktów stanowi podstawowy czynnik konkurowania produktów na tym rynku europejskim i pozostałych rynkach. Szczególnie intensywny rozwój produkcji ekologicznej widoczny jest w Unii Europejskiej. Wysoka jakość produktów jest podstawowym czynnikiem wyróżniającym produkty unijne na rynku światowym, a jednym z systemów jakości pozwalających na wyróżnienie produktu rolnego jest produkcja ekologiczna (obok produktów regionalnych i tradycyjnych). Czynnikiem warunkującym intensywny rozwój rolnictwa ekologicznego jest rosnący popyt na jego produkty. Rosnące zapotrzebowanie na produkty ekologiczne powoduje rozwój rynku żywności ekologicznej, odnotowywany przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych, głównie w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej⁴⁷ (polski rynek żywności ekologicznej w porów-

⁴⁵ Według wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. liczba gospodarstw rolnych w Polsce ogółem wynosiła 2278 tys. w tym 1563 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, spośród których aż – 1559 tys. stanowiły gospodarstwa prowadzone przez osoby fizyczne. Gospodarstw poniżej 1ha jest jedynie 31,4 %, natomiast gospodarstwa powyżej 50 ha zaledwie 1,2%. Najwięcej tj. 37,9 % jest gospodarstw pomiędzy 1–5 ha. W dalszej kolejności, 15,4 % to gospodarstwa między 5–10 ha oraz 6,7% to gospodarstwa pomiędzy 10–15 ha, 3,2% to gospodarstwa pomiędzy 15–20 ha, 4,2% to gospodarstwa pomiędzy 20–50 ha. Zob. Raport z wyników powszechny spis rolny 2010, GUS Warszawa 2011, s. 26.

⁴⁶ Zob. A Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych...*, s. 235. Autor na podstawie szerokiej analizy kryteriów, które powinny być uwzględnione w regulacji prawnej przy definiowaniu gospodarstwa rodzinnego wyraża wątpliwość, czy gospodarstwa o charakterze autokonsumpcyjnym mogą w ogóle pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego.

⁴⁷ Zob. D. Komorowska, *Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce*, „Zesz. Nauk. SGGW”, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2009, nr 73, SGGW, Warszawa, s. 143.

naniu z rynkami zachodnioeuropejskimi jest niewielki i dopiero się rozwija⁴⁸). Warto przy tym zauważyć, że w krajach UE, pomimo stosowania wsparcia finansowego dla rolnictwa ekologicznego, podaż nie pokrywa zapotrzebowania, dlatego importuje się żywność ekologiczną spoza Unii (zboże, mięso, mleko i jego przetwory, warzywa, owoce, soki oraz produkty tropikalne)⁴⁹. Zaznaczyć też trzeba, że ekologiczne metody produkcji wpisują się w koncepcję rozwoju zrównoważonego. Pełnią one wielorakie funkcje. Przede wszystkim, dzięki tym metodom, na rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, dostarczane są wysokiej jakości artykuły żywnościowe, przez co zapewnia się dostęp konsumentowi do oczekiwanej przez niego jakości produktów. Jednocześnie produkcja ekologiczna daje możliwość zapewnienia uzyskiwania odpowiednich dochodów, przede wszystkim przez mniejsze gospodarstwa rodzinne, które przy oparciu swojej działalności na produkcji konwencjonalnej, nie byłyby w stanie konkurować na rynku (produkty ekologiczne są droższe, a zatem możliwe jest uzyskanie dochodów dających podstawę egzystencji rodzinie rolniczej, przy prowadzeniu produkcji na mniejszą skalę). Ponadto, ekologiczne metody produkcji sprzyjają utrzymaniu żyzności gleby i ochronie środowiska przed skażeniami i zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego, przyczyniają się do ochrony wód gruntowych i zachowaniu naturalnego krajobrazu i pozwalają zachować równowagę biologiczną w środowisku przyrodniczym⁵⁰. Produkcja ekologiczna przyczynia się zatem nie tylko do rozwoju rynku, ale także do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich⁵¹.

Sama idea rolnictwa ekologicznego, zwanego też dawniej „naturalnym” lub „rolnictwem bez chemii wywodzi się od wypracowanej już w latach dwudziestych XX w, tzw. metody gospodarowania biodynamicznego (*biologisch-dynamische Wirtschaftsweise*), autorstwa austriackiego filozofa i przyrodnika Rudolfa Steinera, twórcy systemu filozoficzno-religijnego zwanego antropozofią⁵². W latach 30. i 40. w Szwajcarii i Niemczech opracowana została przez H. Mullera, H.P. Ruscha kolejna metoda produkcji ekologicznej, organiczno-biologiczna (*organisch-biologischer Landbau*)⁵³. Metoda ta polega na uzyskiwaniu opty-

⁴⁸ Zob. Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020, MRiRW Warszawa, 1 sierpnia 2014 r., s. 10.

⁴⁹ Zob. D. Komorowska, *Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce...*, s. 143.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Pkt. 1 preambuły do rozporządzenia 834/2007; Projekt PROW 2014–2020, s. 26.

⁵² Interpretacja przyrody, wynikająca z antropozofii, podkreśla ścisłą współzależność ziemi, człowieka i kosmosu, oraz zakłada, że za pomocą określonych preparatów i działań człowiek może aktywizować różne formy energii obecne w przyrodzie (występują tu pewne analogie do filozoficznego pojęcia *vis vitalis* czyli siły życia). Zob. D. Stankiewicz, *Rolnictwo ekologiczne*, Informacja nr 673, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1999 r, dostępne na: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-673.htm>; M. Zuba, *Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria Ekonomia, 2012, 3, s. 263.

⁵³ Zob. D. Stankiewicz, *Rolnictwo ekologiczne...*, M. Zuba, *Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej...*, s. 263.

małych plonów o wysokiej jakości, bez stosowania nawozów mineralnych i pestycydów, przy zwracaniu szczególnej uwagi na następstwo roślin w płodźmianie i stosowanie nawozów zielonych, w tym poplonów osłaniających glebę zimą oraz utrzymanie żyzności gleby, w warunkach maksymalnie zamkniętego obiegu materii. Podstawy agrotechniczne tej metody (najstaranniej opracowane w porównaniu z innymi kierunkami produkcji rolniczej” w zgodzie z przyrodą”) stały się podstawą agrotechniki w rolnictwie ekologicznym. W latach 40. w Wielkiej Brytanii rozwijana była koncepcja rolnictwa organicznego (*organic agriculture*), opartego na założeniu, iż gospodarstwo stanowi organicznie zrównoważoną całość. W latach 60³ w USA opracowano też kolejną organiczną metodę określaną *organic farming*, a w latach 60. we Francji rozwijano ideę rolnictwa biologicznego⁵⁴.

3.1. Gospodarstwo ekologiczne w prawie UE

W Unii Europejskiej idea rolnictwa ekologicznego zaczęła być rozwijana w połowie lat siedemdziesiątych, w ramach polityki ekologicznej, gdzie rolnictwo z jednej strony traktowane było jako źródło powstania zanieczyszczeń, a z drugiej strony jako sposób przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom⁵⁵. W Europie Zachodniej od lat 60. wzrastało też zainteresowanie konsumentów produktami ekologicznymi. Zarówno wzrost popytu na produkty ekologiczne, jak też potrzeba ochrony środowiska naturalnego, przyczyniły się do wydania na szczeblu wspólnotowym na początku lat 90. pierwszej regulacji prawnej, dotyczącej bezpośrednio rolnictwa ekologicznego, tj. rozporządzenia nr 2092/91 w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz oznakowania jego produktów i środków spożywczych⁵⁶. Rozporządzenie to było pierwszą wspólnotową regulacją pozwalającą na wyodrębnienie gospodarstwa ekologicznego w oparciu o kryterium rodzaju prowadzonej produkcji.

W pierwotnym brzmieniu tego rozporządzenia nie została zawarta definicja gospodarstwa rolnego ekologicznego, zdefiniowane zostało natomiast pojęcie „podmiotu gospodarczego”, oznaczającego osobę fizyczną lub prawną, która produkuje, przygotowuje lub przywozi z państw trzecich w celu późniejszego obrotu, produkty wytworzone z wykorzystaniem metody ekologicznej lub wprowadza je do obrotu⁵⁷. Definicja ta odnosi się nie tylko do produkcji pierwotnej, ale obejmuje cały łańcuch żywnościowy, a zatem w jej zakres wchodzi osoby prowadzące różnego rodzaju działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami ekologicznymi. Obejmuje ona swoim zakresem oczywi-

⁵⁴ Zob. M.A. Król, *Koncepcja rolnictwa ekologicznego*, [w:] *Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki*, R. Budzinowaki, A. Zieliński (red.), Kluczbork 2002, s. 35.

⁵⁵ Zob. M.A. Król, *Koncepcja rolnictwa ekologicznego...*, s. 36.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. WE L 198 z 22.7.1991, s. 1).

⁵⁷ Zob. art. 4 pkt. 5 rozporządzenia 2092/91.

ście także rolników prowadzących produkcję metodami ekologicznymi. W definicji tej zastosowano podejście podmiotowe, powiązane z ujęciem funkcjonalnym, które poprzez odniesienie się do osób prowadzących działalność rolniczą z wykorzystaniem metod ekologicznych, pozwala jednak wyodrębnić kategorię gospodarstw ekologicznych. W tym ujęciu, gospodarstwo ekologiczne oznacza gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika wykorzystującego w swojej działalności metody ekologiczne. Nowelizacją z 1999 roku⁵⁸, do rozporządzenia 2092/91 dodana została ponadto definicja „jednostki/gospodarstwa/hodowli produkcji ekologicznej”, która oznacza jednostkę, gospodarstwo lub hodowlę zgodne z zasadami rozporządzenia 2092/91⁵⁹. W tym przypadku nie tyle istotny jest podmiot, co zorganizowana całość gospodarstwa, jednostka produkcyjna, w której wykorzystywane są ekologiczne metody produkcji. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z definicją gospodarstwa ekologicznego, ale i definicją innych jednostek prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem żywności, w której różnicę gatunkową (*differentia specifica*) stanowi odniesienie się do prowadzenia działalności w sposób zgodny z rozporządzeniem 2092/91.

W uchylającym rozporządzeniu 2092/91, obowiązującym od dnia 1 stycznia 2009, rozporządzeniu Rady nr 834/2007z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (...) ⁶⁰, przyjęta została definicja podmiotu gospodarczego (ang. *operator*), oznaczającego osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za zapewnienie, aby przedsięwzięcie (przedsiębiorstwo) ekologiczne pozostające pod ich kontrolą spełniało wymogi określone w rozporządzeniu 834/2007 (art. 2 lit d rozporządzenia 834/2007). Także w tej definicji podstawą wyodrębnienia szczególnej grupy podmiotów, jest spełnianie wymogów przewidzianych dla produkcji ekologicznej. Zważywszy na to, że rozporządzenie to swoim zakresem obejmuje wszystkie etapy produkcji ⁶¹, nie ma wątpliwości, iż ma ono zastosowanie do produkcji pierwotnej, a zatem ma ono zastosowanie w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Potwierdzeniem tego jest też to, że w rozporządzeniu tym uregulowane zostały szczególne zasady dotyczące rolnictwa ⁶² oraz produkcji rolnej ⁶³. Z kolei w rozporządzeniu Komisji 889/2008, będącym rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia 834/2007, wprowadzona została definicja gospodarstwa rolnego (a nie gospodarstwa ekologicznego), które oznacza jed-

⁵⁸ Rozporządzenia Rady (WE) NR 1804/1999 z dnia 19 lipca 1999 r. uzupełniające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych w celu włączenia produkcji zwierzęcej (Dz.U. UE L 222 z 24.08.1999r, s. 1).

⁵⁹ Zob. art. 4 pkt. 22 rozporządzenia 2092/91.

⁶⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. UE L 189 z 20.07.2007 r., s. 1 ze zm.).

⁶¹ Art. 1 ust 3 rozporządzenia 834/2007.

⁶² Zob. art. 5 rozporządzenia 834/2007.

⁶³ Zob. Rozdział 2, art. 11–18 rozporządzenia 834/2007.

nostki produkcyjne funkcjonujące pod jednolitym zarządem w celu wytwarzania produktów rolnych (art. 2 lit e rozporządzenia 889/2008). Biorąc pod uwagę, że „jednostki produkcyjne” oznaczają wszystkie środki wykorzystywane w danym sektorze produkcji takie jak m.in. obiekty produkcyjne, grunty rolne, pastwiska⁶⁴, widać duże podobieństwo definicji gospodarstwa rolnego dla potrzeb produkcji ekologicznej, z definicją gospodarstwa rolnego zawartą w kodeksie cywilnym. Wymienione składniki (jednostki produkcyjne) tworzą gospodarstwo w sytuacji, gdy funkcjonują pod jednolitym zarządem. Podstawowa różnica polega na tym, że w przepisach unijnych grunt rolny nie jest ujmowany jako składnik konieczny dla wyodrębnienia gospodarstwa rolnego⁶⁵.

Pomimo braku definicji „gospodarstw ekologicznego” zarówno w rozporządzeniu 834/2007 jak też w 889/2008 wielokrotnie używane jest pojęcie „gospodarstwo ekologiczne” (ang. *organic holdings*, *organic-production holdings*). Pojęcie to używane jest w różnych kontekstach. Mowa jest o produkcji lub chowie zwierząt „w” gospodarstwach ekologicznych (*production on organic holdings*)⁶⁶, o sąsiedowaniu „z” innym gospodarstwem ekologicznym lub pochodzeniu produktu „z” gospodarstwa ekologicznego (ang. *from organic holdings*)⁶⁷, o „zawieraniu umów” „przez” gospodarstwa ekologiczne (*organic-production holdings may establish written cooperation agreements*)⁶⁸. W treści przepisów obu rozporządzeń jest także mowa o gospodarstwach „przestrzegających zasad produkcji ekologicznej”⁶⁹, lub gospodarstwach „produkujących zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji”⁷⁰. Warto przy tym odnotować, że w rozporządzeniu 834/2007, używane jest także pojęcie gospodarstwo rolne, pomimo tego, że nie zostało ono w nim definiowane (art. 11 rozporządzenia 834/2007).

W świetle przepisów unijnych regulujących produkcję ekologiczną, kryterium wyodrębnienia gospodarstwa rolnego jest zatem sposób prowadzenia produkcji. Gospodarstwami ekologicznymi, co do zasady są te, w których prowadzona jest produkcja ekologiczna, tj. produkcja zgodna z zasadami określonymi w rozporządzeniu 834/2007⁷¹. Podkreślić jednak należy, że samo rozpoczęcie produkcji z zachowaniem zasad przewidzianych w rozporządzeniu 834/2007 nie jest wystarczające do tego, aby gospodarstwo rolne mogło być uznane za gospodarstwo ekologiczne. Stosownie do przepisów rozporządzenia 834/2007, niezbędna jest konwersja gospodarstwa, oznaczająca przejście z rolnictwa nie

⁶⁴ Zob. art. 2 lit f rozporządzenia 889/2008.

⁶⁵ Zob. K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Warszawa–Poznań, 2011, s. 50.

⁶⁶ Zob. pkt. 14 preambuły do rozporządzenia 834/2007, art. 5 lit i, art. 14, rozporządzenia 834/2007.

⁶⁷ Zob. pkt. 15 preambuły do rozporządzenia 834/2007, art. 15 rozporządzenia 834/2007.

⁶⁸ Zob. art. 3 ust. 3 rozporządzenia 889/2008.

⁶⁹ Zob. art. 3 rozporządzenia 889/2008.

⁷⁰ Zob. art. 6 pkt. a rozporządzenia 889/2008.

⁷¹ Pojęcie produkcji ekologicznej zdefiniowane jest w art. 2 pkt. a rozporządzenia 834/2007.

ekologicznego na rolnictwo ekologiczne w danym okresie, w trakcie którego stosowane są przepisy dotyczące produkcji ekologicznej⁷². Gospodarstwo może być uznane za gospodarstwo ekologiczne dopiero po upływie okresu konwersji, w którym wprowadzane są zasady produkcji określone w rozporządzeniu 834/2007 i rozporządzeniach wykonawczych, ale produkty nie mogą być jeszcze określane mianem „ekologiczne”. Okres konwersji jest uzależniony od rodzaju produkcji prowadzonej w gospodarstwie. Przy produkcji roślinnej wynosi on co najmniej 2 lata przed wysiewem, w przypadku roślin wieloletnich 3 lata przed zbiorem, a dla pasz 2 lata przed zbiorem⁷³. Przy produkcji zwierzęcej, jeśli zwierzęta nie ekologiczne są włączane do produkcji, okres karencji wynosi od 6 tygodni do 12 miesięcy, zależnie od rodzaju zwierzęcia⁷⁴. Okres konwersji rozpoczyna się najwcześniej z chwilą poinformowania przez podmiot gospodarczy właściwych organów o prowadzonej działalności oraz włączenia gospodarstwa w system kontroli⁷⁵. Podjęcie produkcji ekologicznej jest warunkiem koniecznym do zaliczenia danego gospodarstwa do grupy gospodarstw ekologicznych, ale nie jest wystarczające. Niezbędne jest ponadto zgłoszenie rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do upoważnionego podmiotu certyfikującego oraz po upływie okresu konwersji uzyskanie jego certyfikatu.

Do podstawowych zasad produkcji ekologicznej uregulowanych szczegółowo przede wszystkim w rozporządzeniu 834/2007 należy oparcie produkcji na systemach ekologicznych wykorzystujących wewnątrz-systemowe zasoby naturalne, ograniczenie stosowania środków zewnętrznych oraz ściśle ograniczenie stosowania środków z syntezy chemicznej⁷⁶. W odniesieniu do rolnictwa wymienionych zostało dodatkowo kilkanaście zasad w tym m.in. recykling odpadów i produktów ubocznych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego jako środka do produkcji roślinnej i zwierzęcej; utrzymywanie zdrowotności roślin poprzez stosowanie środków zapobiegawczych, takich jak dobór odpowiednich gatunków i odmian odpornych na szkodniki i choroby, odpowiedni płodozmian, metody mechaniczne i fizyczne oraz ochrona naturalnych wrogów szkodników; utrzymywanie zdrowia zwierząt poprzez wspomaganie naturalnej obrony immunologicznej zwierząt, dobór odpowiednich ras hodowlanych oraz praktyki gospodarskie; a także utrzymywanie różnorodności biologicznej naturalnych ekosystemów wodnych, zdrowia środowiska wodnego oraz jakości otaczających ekosystemów wodnych i lądowych w produkcji akwakultury⁷⁷. Przy produkcji ekologicznej niedopuszczalne jest wykorzystywanie GMO i produktów wy-

⁷² Zob. art. 2 pkt. h rozporządzenia 834/2007.

⁷³ Art. 36 ust. 1 rozporządzenia 889/2008.

⁷⁴ Art. 38 rozporządzenia 889/2008.

⁷⁵ Art. 17 rozporządzenia 834/2007.

⁷⁶ Art. 4 rozporządzenia 834/2007.

⁷⁷ Art. 5 rozporządzenia 834/2007.

tworzonych z GMO lub przy ich użyciu⁷⁸, a ponadto zakazane jest poddawanie produktów ekologicznych działaniu promieniowania jonizującego⁷⁹. Poza tym, w rozporządzeniu 834/2007 uregulowano też szereg szczegółowych wymagań mających zastosowanie do produkcji roślinnej oraz produkcji zwierzęcej⁸⁰.

Z treści rozporządzenia 834/2007 wynika, że co do zasady dane gospodarstwo rolne powinno być w całości gospodarstwem ekologicznym. Oznacza to, że cała produkcja powinna odbywać się zgodnie z wymogami mającymi zastosowanie do produkcji ekologicznej⁸¹. Jednocześnie jednak dopuszczona została możliwość podzielenia gospodarstwa rolnego na wyraźnie odrębne jednostki, z których nie wszystkie są zarządzane zgodnie z zasadami produkcji ekologicznej⁸². Oznacza to, że w ramach jednego gospodarstwa rolnego, rozumianego jako zorganizowana całość gospodarcza, może zostać wyodrębniona jednostka produkcyjna, w ramach której prowadzona będzie produkcja ekologiczna. Wyodrębnienie to musi być „wyraźne”, co w szczególności oznacza, iż w tych samych obiektach lub na tych samych gruntach nie może być prowadzona jednocześnie produkcja ekologiczna i nie ekologiczna. Regulacja taka powoduje, że w ramach danego gospodarstwa rolnego, w ujęciu przedmiotowo-funkcjonalnym, możliwe jest wyodrębnienie gospodarstwa ekologicznego, które nie będzie obejmować wszystkich składników (jednostek produkcyjnych), wchodzących w skład danego gospodarstwa rolnego. Takie rozwiązanie prawne jest szczególnie korzystne dla większych gospodarstw rolnych (w tym gospodarstw rodzinnych), które mogą dokonywać przejścia z rolnictwa nie ekologicznego na ekologiczne etapowo. Ponadto możliwe jest ograniczanie zwiększonego ryzyka, związanego z produkcją ekologiczną (a wynikającego m.in. z tego, że rolnik w mniejszym stopniu może stosować środki chroniące przed szkodnikami), poprzez prowadzenie w ramach danego gospodarstwa rolnego, produkcji ekologicznej jedynie w jego części.

Na gruncie przywołanych przepisów, uwzględniając zarówno poszczególne definicje, jak też kontekst w jakim używane jest pojęcie „gospodarstwo ekologiczne” można wskazać, że gospodarstwo ekologiczne stanowi rodzaj gospodarstwa rolnego, wyróżnionego ze względu na kryterium funkcjonalne, odnoszące się do rodzaju prowadzonej produkcji i sposobu jej prowadzenia⁸³. Kryterium wyodrębnienia jest jednak nie tylko sposób prowadzenia produkcji rolniczej, która w gospodarstwie ekologicznym musi być prowadzona zgodnie z ekologicznymi metodami produkcji określonymi w rozporządzeniu 834/2007 oraz wykonawczych rozporządzeniach Komisji. Dla uznania danego gospodarstwa za ekologiczne niezbędne jest wypełnienie przesłanek formalnych. Podmiot gospo-

⁷⁸ Art. 9 rozporządzenia 834/2007.

⁷⁹ Art. 10 rozporządzenia 834/2007.

⁸⁰ Art. 12 oraz 14 rozporządzenia 834/2007.

⁸¹ Art. 11 rozporządzenia 834/2007.

⁸² Art. 11 rozporządzenia 834/2007.

⁸³ Zob. K. Leśkiewicz, *System jakości produktów...*, s. 48.

darczy musi dokonać zgłoszenie rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do upoważnionego podmiotu certyfikującego, który przeprowadza kontrolę wypełniania wymogów, a następnie, ale dopiero po upływie okresu konwersji, podmiot certyfikujący nadaje certyfikat. Dopiero z chwilą uzyskania certyfikatu dopuszczalne jest znakowanie produktów rolnych jako ekologiczne i dopiero z tą chwilą można mówić o gospodarstwie ekologicznym.

3.2. Wsparcie dla gospodarstw ekologicznych

Poza wzrastającym popytem na produkty ekologiczne, czynnikiem stymulującym rozwój rolnictwa ekologicznego jest także możliwość uzyskania środków na wsparcie produkcji ekologicznej w ramach WPR. Wsparcie dla rolników prowadzących działalność w zakresie rolnictwa ekologicznego było przewidziane już w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006⁸⁴ oraz na lata 2007–2013⁸⁵. Wsparcie bezpośrednio dla rolnictwa ekologicznego przewidziane zostało w rozporządzeniu 1305/2013⁸⁶, gdzie pośród wielu działań przewidziane zostało działanie „Rolnictwo ekologiczne” (art. 29), w ramach którego przewiduje się wsparcie na hektar użytków rolnych rolnikom lub grupom rolników, którzy dobrowolnie podejmują się konwersji lub utrzymania praktyk i metod rolnictwa ekologicznego określonych w rozporządzeniu 834/2007 i którzy są rolnikami aktywnymi zawodowo w rozumieniu art. 9 rozporządzenia 1307/2013. Działanie to uwzględnione zostało w projekcie PROW na lata 2014–2020 z dnia 7 kwietnia 2014, gdzie przewiduje się dwa poddziałania „Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne oraz Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego”. Wsparcie dla produkcji metodami ekologicznymi jest też przewidziane w ramach objętego rozporządzeniem 1305/2013 działania „systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych” (art. 16), obejmującego dwa poddziałania: wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości (art. 16 ust. 1 rozporządzenia 834/2007) oraz wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych przez grupy producentów rolnych (art. 16 ust. 2 rozporządzenia 834/2007). Obydwa te poddziałania ujęte zostały w projekcie PROW na lata 2014–2020 z dnia 7 kwietnia 2014. Prowadzenie produkcji metodami ekologicznymi jest też jednym z kryteriów branych pod uwagę przy ocenie

⁸⁴ Było ono realizowane w ramach Pakietu 2: „rolnictwo ekologiczne” w ramach Działania 4: „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”. Realizacja pakietu polegała na podejmowaniu przez rolnika działań, które miały przyczynić się do upowszechnienia systemów produkcji rolniczej, zgodnych z wymogami ochrony środowiska oraz ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich.

⁸⁵ Były uruchomione trzy działania, w ramach których producenci ekologiczni kwalifikowali się do wsparcia: „Program rolnośrodowiskowy”, „Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności” oraz „Działania informacyjne i promocyjne”.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487).

i selekcji wniosków o pomoc w ramach innych działań⁸⁷. Poza pomocą w ramach PROW, ze względu na udowodnione korzyści dla środowiska wynikające z systemów rolnictwa ekologicznego, rolnicy prowadzący gospodarstwa ekologiczne są uprawnieni do płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. płatności na zazielenienie), przewidzianych w rozporządzeniu 1307/2008⁸⁸ bez konieczności spełniania dodatkowych wymogów, innych niż przewidziane w rozporządzeniu 834/2007 (pkt 38 preambuły oraz art. 43 ust. 11 rozporządzenia 1307/2008).

Zważywszy na to, że zgodnie z Konstytucją to gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego w Polsce, zasadnym jest uznanie, iż wsparcie produkcja ekologicznej powinno być kierowane przede wszystkim do stanowiących podstawę ustroju rolnego gospodarstw rodzinnych nastawionych na produkcję towarową.

3.3. Gospodarstwo ekologiczne w prawie polskim

Pojęcie gospodarstwo ekologiczne nie jest też definiowane w przepisach krajowych⁸⁹. W ustawie z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym⁹⁰ definiowany jest jedynie producent ekologiczny oznaczający podmiot gospodarczy w rozumieniu art. 2 lit. d rozporządzenia nr 834/2007 (art. 2 pkt. 2 ustawy). Pomimo braku legalnej definicji pojęcie to jest używane w przepisach różnych ustaw. W ustawie o z dnia 22 października 2004 o jednostkach doradztwa rolniczego⁹¹ wskazuje się, że w ramach doradztwa rolniczego jednostki doradztwa rolniczego mogą odpłatnie wykonywać usługi, w szczególności w zakresie prowadzenia działalności promocyjnej gospodarstw rolnych, w szczególności ekologicznych oraz sporządzania planów produkcji w gospodarstwach ekologicznych⁹². W ustawie z dnia 20 lipca 1991 r o Inspekcji Ochrony Środowiska⁹³ mowa jest o tym, że na wniosek producenta zamierzającego prowadzić ekologiczne gospodarstwo rolne właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska

⁸⁷ Prowadzenie produkcji metodami ekologicznymi uwzględnia się jako kryterium selekcji wniosków w projekcie PROW z dnia 7 kwietnia 2014 w poddziałaniach: Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych), s. 112; Pomoc na inwestycje w przetwórstwo/marketing i rozwój produktów rolnych (Przetwórstwo i marketing produktów rolnych), s. 118; Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw), s. 134.

⁸⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 637/2008 i (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608).

⁸⁹ Definicja taka istniała w obowiązującej do dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej ustawie o z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym. Zgodnie z tą ustawą ekologiczne gospodarstwo rolne oznaczało gospodarstwo rolne, w którym produkcja rolna prowadzona jest metodami ekologicznymi.

⁹⁰ Dz.U. z 2009, nr 116, poz. 975.

⁹¹ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 474.

⁹² Zob. art. 4 ust. 4 pkt 1 lit. b) oraz pkt 4) lit f. ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego

⁹³ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 686.

wydaje określone zaświadczenie⁹⁴. Z kolei w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o ochronie środowiska⁹⁵ używa się sformułowania „gospodarstwa rolne produkujące metodami ekologicznymi”⁹⁶, bez określania na czym te metody polegają. Podobnie w ustawie z dnia 5 stycznia 1995 r. o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych⁹⁷ nie używa się wprawdzie pojęcia „gospodarstwo ekologiczne”, ale przewiduje się możliwość dopłat ze środków budżetu państwa do oprocentowania kredytów bankowych przeznaczonych na cele rolnicze, a w tym na zakup „rzeczowych środków obrotowych do produkcji żywności metodami ekologicznymi i przystosowanie gospodarstw rolnych do tej produkcji”⁹⁸, bez zdefiniowania tych metod.

Biorąc pod uwagę, że produkcja ekologiczna regulowana jest przepisami unijnymi w formie rozporządzeń, we wszystkich tych ustawach, w których używa się pojęcia gospodarstwo ekologiczne, bądź mowa jest o metodach ekologicznych produkcji rolnej, pojęcia te należy rozumieć w sposób wynikający z przepisów rozporządzenia 834/2007 i rozporządzeń wykonawczych.

Warto zaznaczyć, że w Polsce obserwowany jest systematyczny wzrost liczby gospodarstw ekologicznych⁹⁹. Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego nie ulega istotnym zmianom od 2003 r i wynosi około 25 ha, a zatem jest ponad dwukrotnie większa od średniej powierzchni gospodarstwa konwencjonalnego¹⁰⁰. Relatywnie mniejsze gospodarstwa występują w Polsce południowo-wschodniej (np. woj. małopolskie, świętokrzyskie, podkarpackie), największe natomiast w północnej i północno-zachodniej części Polski (np. woj. wielkopolskie, zachodniopomorskie, lubuskie, pomorskie)¹⁰¹. Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego w Polsce jest nieco niższa od średniej w UE (wynoszącej w 2010 roku średnio 34 ha), przy czym pomiędzy poszczególnymi państwami występującą znaczące różnice¹⁰². W 2012 r. największy odsetek gospo-

⁹⁴ Zob. art. 28 ust. 3 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

⁹⁵ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232.

⁹⁶ Art. 400 z pkt 25) Ustawy o ochronie środowiska.

⁹⁷ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 370.

⁹⁸ Zob. Art. 4 ust. 1 pkt 1) ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych.

⁹⁹ W okresie 2003–2013 liczba gospodarstw ekologicznych w Polsce wzrosła ponad 11-krotnie od 2 286 w 2003 r. do 26 598 w 2013 r. Zob. *Ramowy Plan działania*..., s. 5.

¹⁰⁰ W okresie 2003–2013 średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego wahała się od 20,71 ha do 25,19 ha. W latach 2010–2013 średnia wielkość gospodarstwa ekologicznego utrzymywała się na poziomie około 25 ha przy średniej krajowej ok. 10 ha dla gospodarstw konwencjonalnych. Zob. *Ramowy Plan działania* ..., s. 6.

¹⁰¹ Najmniejsza średnia powierzchnia gospodarstw ekologicznych jest w województwie małopolskim – 10,01 ha, największa w województwie wielkopolskim do 42,59 ha. Zob. *Ramowy Plan działania* s. 7.

¹⁰² Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego na Słowacji wynosiła 453 ha, w Czechach 169 ha, a w Wielkiej Brytanii 114 ha. Gospodarstwa o najmniejszej średniej powierzchni były na Słowenii 14 ha, w Grecji 8 ha, na Cyprze 6 ha i na Malcie 3 ha. We Włoszech i Austrii średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła poniżej 20 ha, w Hiszpanii około 23 ha, a we Francji około 41 ha. Zob. *Ramowy Plan działania* s. 7.

darstw ekologicznych w Polsce (25,5%) stanowiły gospodarstwa o powierzchni upraw od 10 do 20 ha (w 2011 największy odsetek stanowiły gospodarstwa o powierzchni upraw od 5 do 10 ha – 24,2%). Gospodarstwa o powierzchni upraw powyżej 100 ha, stanowiły zaledwie 4,6% (a w 2011 r 4,7%) ogólnej liczby gospodarstw¹⁰³.

4. Relacja pomiędzy pojęciami gospodarstw rodzinnego i gospodarstwa ekologicznego

Zarówno gospodarstwo rodzinne jak też gospodarstwo ekologiczne są rodzajami gospodarstwa rolnego. Wyodrębnienie gospodarstw rodzinnych i ekologicznych dokonywane jest jednak na podstawie różnych kryteriów. Odmienne są przyczyny wyodrębnienia tych dwóch rodzajów gospodarstw rolnych, a także różne są podstawy prawne dla wyodrębnienia tych pojęć.

Potrzeba wyodrębnienia gospodarstwa rodzinnego wynika przede wszystkim stąd, że w świetle art. 23 Konstytucji RP, to gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego. Konstytucja nie zawiera przepisów które wyznaczałyby jasny kierunek ustawodawcy krajowemu. Z brzmienia konstytucyjnego przepisu wnioskować można jedynie to, że w pojęciu tym powinien być odzwierciedlony „pierwiastek” rodzinny. W związku z istnieniem takiego przepisu konstytucyjnego, definicja gospodarstwa rodzinnego zawarta została w przepisach krajowych. Pojęcie gospodarstw rodzinnego nie zostało natomiast zdefiniowane w prawodawstwie unijnym, chociaż oparcie rolnictwa na gospodarstwie rodzinnym uznawane jest za jedno z podstawowych założeń tworzenia Wspólnej Polityki Rolnej.

Z kolei wyodrębnienie gospodarstw ekologicznych jest w pierwszej kolejności następstwem zmian zachodzących na rynku produktów rolnych, gdzie w istotny sposób zaczął rosnać popyt na produkty cechujące się jakością wynikającą z stosowania „nie chemicznych” metod produkcji. Przesłanką wydania regulacji była zatem przede wszystkim ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Poza tym, produkcja ekologiczna, istotnie przyczynia się do ochrony środowiska, która jest przedmiotem jednej z najważniejszych polityk unijnych. Te dwie niezależne okoliczności skłoniły prawodawcę wspólnotowego do uregulowania produkcji ekologicznej na szczeblu unijnym. Co należy podkreślić, regulacja ta od samego początku przybrała formę rozporządzenia, a zatem rola państw członkowskich w tym zakresie została istotnie ograniczona.

W przypadku pojęcia gospodarstwa rodzinnego, jednym z kluczowych problemów jest wskazanie właściwego kryterium wyodrębnienia. Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę oparte jest o kryterium obszarowe oraz

¹⁰³ Zob. *Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2011–2012*, I. Zdrojewska (red.), IJHARS, Warszawa 2013, s. 26.

kryterium przesłanek spełnianych przez rolnika indywidualnego. W regulacji tej zupełnie pominięta została jednak kwestia, iż wielkość gospodarstwa rodzinnego powinna zapewnić przeciętnej rodzinie rolniczej normalną egzystencję. Przyjęcie jako minimalnej powierzchni obszaru 1 ha użytków rolnych, oznacza że gospodarstwami rodzinnymi mogą być zatem także rodzinne chłopskie gospodarstwa nastawione wyłącznie na auto – konsumpcję. Zważywszy na strukturę gospodarstw rolnych w Polsce, w istocie większość gospodarstw rolnych jest formalnie gospodarstwami rodzinnymi.

W sposób o wiele bardziej rygorystyczny uregulowane zostały kryteria wyodrębnienia gospodarstw ekologicznych. Konieczne jest w tym zakresie spełnienie szeregu wymogów dotyczących sposobu produkcji, a ponadto konieczne jest uzyskanie urzędowej certyfikacji, udzielanej dopiero po okresie konwersji, przez upoważnioną jednostkę certyfikującą. Certyfikat stanowi urzędowe potwierdzenie, że dane gospodarstwo rolne (jednostka produkcyjna), spełnia wymagania rolnictwa ekologicznego.

Biorąc pod uwagę, iż gospodarstwa ekologiczne nastawione są na produkcję ekologiczną, prowadzącą do wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, gospodarstwami ekologicznymi są wyłącznie te gospodarstwa rodzinne, które nastawione są na produkcję towarową. Nie ma przeszkód formalnych, aby gospodarstwa najmniejsze, nastawione wyłącznie na auto – konsumpcję mogły ubiegać się o status gospodarstw ekologicznych. Zważywszy jednak na koszty związane z certyfikacją, jak też biorąc pod uwagę, iż uzyskanie certyfikacji znajduje uzasadnienie tylko o tyle, o ile produkty wytwarzane w danym gospodarstwie będą mogły być oznaczane jako ekologiczne celem uzyskania przewagi rynkowej, byłoby pozbawione jakichkolwiek podstaw uzyskiwanie certyfikatu przez gospodarstwa nastawione wyłącznie na auto – konsumpcję. Również dane statystyczne przemawiają za tym, że produkcję ekologiczną prowadzą gospodarstwa na tyle duże, aby uzyskiwane z nich dochody pozwalały na zapewnienia przeciętnej egzystencji¹⁰⁴.

Podsumowując stwierdzić należy, że względu na to, że różne są kryteria wyodrębnienia gospodarstw rodzinnych oraz gospodarstw ekologicznych, pomiędzy obydwooma analizowanymi pojęciami zachodzi relacja krzyżowania. Gospodarstwa rodzinne mogą być ekologicznymi, o ile spełniają niezbędne wymogi, tj. prowadzona jest w nich produkcja zgodnie z wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu 834/2007 i uzyskały niezbędny certyfikat. Z drugiej strony produkcja ekologiczna może być prowadzona w dowolnych gospodarstwach rolnych, a nie tylko w rodzinnych. Ponadto, dopuszczalne jest istnienie gospo-

¹⁰⁴ Średnia powierzchnia gospodarstw ekologicznych jest ponad dwukrotnie większa od średniej powierzchni gospodarstw konwencjonalnych. Ponadto gospodarstwa ekologiczne o powierzchni poniżej 5 ha użytków rolnych stanowią zaledwie około 20 % ogółu gospodarstw ekologicznych, w sytuacji gdy według spisu rolnego aż około 69% ogółu gospodarstw stanowią gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych poniżej 5 ha. Największy odsetek gospodarstw ekologicznych, około 50% stanowią gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych pomiędzy 5–20 ha.

darstwa rodzinnego, w ramach którego wyodrębnione będzie gospodarstwo ekologiczne. Będzie mieć to miejsce w sytuacji, gdy konwersji na produkcję ekologiczną poddane zostaną tylko niektóre jednostki produkcyjne danego gospodarstwa rodzinnego.

Zakończenie

Oparcie rolnictwa na gospodarstwie rodzinnym uznawane jest za jedno z podstawowych założeń tworzenia Wspólnej Polityki Rolnej. Legalna definicja tego pojęcia nie została zawarta ani w traktatach założycielskich ani w unijnym prawie wtórnym. Na przestrzeni lat, wiele instrumentów WPR było i jest jednak kierowanych do gospodarstw prowadzonych przez osoby fizyczne, dla których praca w rolnictwie stanowi źródło utrzymania, a dochód z gospodarstwa jest porównywalny z dochodem uzyskiwanym przez pracowników zatrudnionych poza rolnictwem. To te kryteria można uznać za podstawę do wyodrębnienia gospodarstwa rodzinnego.

Z kolei, w prawie krajowym, gospodarstwo rodzinne uznane zostało w art. 23 Konstytucji, za podstawę ustroju rolnego. W Konstytucji nie zostały jednak zawarte wystarczające wskazówki pozwalające na wskazanie cech gospodarstw rodzinnych, ustawodawcy pozostawiony został dosyć duży zakres swobody w tym zakresie. Definicja legalna zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego odwołuje się do kryterium powierzchni oraz przesłanek spełnianych przez rolnika indywidualnego. Przyjęte rozwiązanie, abstrahuje w zupełności od powszechnie przyjmowanego zarówno w prawie unijnym, jak też w prawodawstwach innych państw, kryterium odnoszącego się do odpowiedniej wielkości gospodarstwa, pozwalającej zapewnić przeciętnej rodzinie rolniczej normalną egzystencję. W świetle u.k.u.r. gospodarstwem rodzinnym może być zarówno drobne rodzinne chłopskie gospodarstwo nastawione na auto – konsumpcję, jak też gospodarstwo nastawione na intensywną produkcję o charakterze towarowym. Pomimo tak szerokiej formalnej definicji gospodarstwa rodzinnego, w świetle art. 23 Konstytucji, należałoby uznać, że gospodarstwami rodzinnymi są wyłącznie te nastawione na produkcję towarową. Trudno byłoby bowiem zaakceptować pogląd, że podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa nastawione na auto – konsumpcję.

Uznając, iż gospodarstwo rodzinne powinno zapewniać wystarczający dla utrzymania rodziny poziom dochodów, niewątpliwie zasadnym jest zwrócenie uwagi na ukierunkowanie działalności w takim gospodarstwie na produkcję ekologiczną.

Zwiększający się popyt na produkty ekologiczne w Unii Europejskiej, powodowany m.in. rosnącym znaczeniem troski o zdrowie i zachowanie dobrej kondycji ludzi oraz dbałości o środowisko, wśród czynników decydujących o wyborze żywności, z pewnością stanowi okoliczność przemawiającą za po-

dejmowaniem produkcji ekologicznej. Zachętą mogą być też środki z funduszy unijnych przeznaczane na wsparcie rolnictwa ekologicznego.

Produkcja ekologiczna wpisuje się w bardzo intensywnie rozwijaną w ostatnich latach w UE politykę jakości produktów rolnych i żywności, opartą na założeniu, że to szczególna jakość produktów stanowi podstawowy czynnik konkurencyjności produktów na rynku europejskim. Wytwarzanie żywności z wykorzystaniem metod ekologicznych objęte zostało szczegółową regulacją unijną. Na podstawie obowiązujących przepisów wskazać można, iż gospodarstwem ekologicznym jest gospodarstwo rolne, w którym prowadzona jest produkcja ekologiczna, tj. produkcja zgodna z zasadami określonymi w rozporządzeniu 834/2007, o ile podmiot prowadzący takie gospodarstwo dokonał zgłoszenia rozpoczęcia produkcji z wykorzystaniem metody ekologicznej do upoważnionego podmiotu certyfikującego, upłynął okres konwersji, oraz nadany został certyfikat.

Ze względu na różne kryteria wyodrębnienia gospodarstw rodzinnych oraz gospodarstw ekologicznych, pomiędzy obydwojma pojęciami zachodzi relacja krzyżowania. Produkcja ekologiczna może być prowadzona zarówno w gospodarstwach rodzinnych jak też innych gospodarstwach rolnych. Biorąc pod uwagę, iż gospodarstwa ekologiczne nastawione są na produkcję ekologiczną, prowadzącą do wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, gospodarstwami ekologicznymi są wyłącznie te gospodarstwa rodzinne, które nastawione są na produkcję towarową. Dopuszczalne jest też istnienie gospodarstw rodzinnych, w ramach których wyodrębnione będzie gospodarstwo ekologiczne. W takim przypadku z danego zespołu składników, ze względu na różne więzi funkcjonalne, wyodrębniane będzie gospodarstwo rodzinne, obejmujące wszystkie składniki, oraz gospodarstwo ekologiczne, obejmujące tylko te składniki, które poddane zostały konwersji na produkcję ekologiczną.

Rosnący popyt na produkty ekologiczne, jak też środki pomocowe przeznaczone na rozwój produkcji ekologicznej, stanowią wystarczające argumenty dla osób prowadzących gospodarstwa rodzinne, do przekształcenia ich gospodarstw w gospodarstwa ekologiczne. Niewątpliwie rolnictwo ekologiczne jest szansą na rozwój gospodarstw rodzinnych, przede wszystkim tych niewielkich, opartych głównie o własne zasoby siły roboczej. Zważywszy na ich wielkość, gospodarstwa te mają o wiele słabszą pozycję konkurencyjną na rynku produktów konwencjonalnych, natomiast mogą w pełni konkurować na rynku produktów ekologicznych. Zważywszy na to, że ustrój rolny w Polsce oparty jest na gospodarstwie rodzinnym, zasadnym jest postulowanie, aby pomoc przewidziana w funduszach unijnych na produkcję ekologiczną, przeznaczana była przede wszystkim do gospodarstw rodzinnych, nastawionych na produkcję towarową.

Literatura

- Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2013.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego* (Rozważania na tle art. 55³ k.c.), RPEiS 1991, nr 2.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VIII, 2010.
- Czechowski P., *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Uwagi do art. 23 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. IV, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VII, 2009.
- Jurcewicz A., *Wspólna polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne* (red.) P. Czechowski, Warszawa 2013.
- Kokoszka D., *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, KPP 2008, z. 4.
- Komorowska D., *Ekonomika produkcji ekologicznej w Polsce*, „Zesz. Nauk. SGGW”: „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2009, nr 73, SGGW.
- Król M.A., *Koncepcja rolnictwa ekologicznego*, [w:] *Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki*, (red.) R. Budzinowaki, A. Zieliński, Kluczbork 2002.
- Kurowska T., *Gospodarstwo Rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy Wyboru*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, (red.) S. Prutis, Białystok 1998.
- Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VIII, 2010.
- Leśkiewicz K., *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Warszawa-Poznań, 2011.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, *Studia Iuridica Agraria*, t. I, 2000.
- Lichorowicz A., *O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, Rejent, 1996, nr t 7-8.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, 2005.

- Lichorowicz A., Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów europy zachodniej, Białystok 2000.
- Łoboz-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006.
- Stankiewicz D., *Rolnictwo ekologiczne*, Informacja nr 673, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1999 r.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria, T. III, 2002.
- Stefańska K., *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno rolnej*, Studia Iuridica Agraria t. VII.
- Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria, t. V, 2005.
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, Studia Iuridica Agraria, T. III, 2002.
- Zdziennicki B., *Źródła Prawa Rolnego*, [w:] *Prawo rolne*, (red.) P. Czechowski, Warszawa 2013.
- Zuba M., *Szanse i bariery w integracji łańcucha żywności ekologicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSEP” seria Ekonomia, 2012, z. 3.
- Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2011-2012*, (red.) I. Zdrojewska, IJHARS, Warszawa 2013.
- Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014 – 2020*, MRiRW Warszawa, 1 sierpnia 2014 r.

Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim

Współczesne rodzinne gospodarstwa rolne znajdują się w okresie zmian gospodarczych i prawnych². Ich tempo od 2004 r. w Polsce jest wyznaczone przez kolejne okresy programowania związane z budżetem Unii Europejskiej³. Rolnik aby uzyskać odpowiednie fundusze europejskie na prowadzenie swojej działalności rolniczej musi przestrzegać szeregu podstawowych wymogów⁴. W prawie polskim i europejskim jednym z ważnych elementów dostępu do jakiegokolwiek

¹ Adam Niewiadomski – dr, Uniwersytet Warszawski.

² Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/H55/00338.

^R Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009, s. 30–45; D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998; A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998; B. Jeżyńska, *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2009, t. 7, s. 129–141.

³ A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998; A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.

⁴ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. X, Białystok 2012, s. 326–334; A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. X, Białystok 2012, s. 307–325; P. Czechowski, A. Niewiadomska, A. Niewiadomski, A.Z. Nowak, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Warszawa 2013; S. Prutis, *O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2001, t. 2, s. 148–147.

pomocy, który został postawiony przed osobami prowadzącymi rodzinne gospodarstwa rolne jest zgodność prowadzonej działalności rolniczej z zasadami ochrony środowiska (dotychczas dotyczyły tego m.in. zasady wzajemnej zgodności)⁵. Koegzystencja rolnictwa i środowiska naturalnego dotyczy nie tylko sfer prawnych, ale także ekonomicznych, społecznych⁶ czy gospodarczych⁷. Te cztery dziedziny życia społecznego powinny współpracować na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w zgodzie z ochroną środowiska naturalnego.

Wypracowanie jasnych zasad i relacji pomiędzy środowiskiem naturalnym, a ekstensywnym rolnictwem ma długą, bo sięgającą jeszcze czasów średnio-wiecznych historię. Na przestrzeni dziejów poglądy na tę współpracę oraz jej efekty przechodziły znamiennej ewolucję⁸. Przede wszystkim postrzegano jednak rozwój rolnictwa i ochronę środowiska naturalnego jako zarzewie sytuacji konfliktogennych⁹. Ingerencja rolnictwa w środowisko naturalne jest immanentną cechą prowadzenia gospodarki rolnej¹⁰. Każde naruszenie naturalnej biosfery powoduje powstanie nie tylko bardzo często nieodwracalnych zmian w przyrodzie, ale także stawia przed współczesnym prawodawstwem polskim¹¹ i europejskim nowe wyzwania, których efektem powinno być wypracowanie takich

⁵P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004; P. Czechowski, *Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa wspólnotowego po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 85–94.

⁶K. Stefańska, *Społeczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa*, [w:] „Rejent”, 2005, nr 9, s. 23–37.

⁷R. Wojciechowski, *Społeczno-polityczne i ekonomiczne aspekty realizacji polityki ekologicznej*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 87–98.

⁸P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009, s. 30–45.

⁹M. Woźniak, *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 237–255; M. Głogowska, *Modele konfliktów społecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 257–272; A. Niewiadomski, *European Ecological Network Natura 2000 – Opportunities and Threats*, [w:] “International Journal of Environmental Science and Engineering”, Vol 7 No 9, 2013, s. 9–16; A. Bałtromiuk, *Natura 2000 – The Opportunities and Dilemmas of the Rural Development within European Ecological Network*, [w:] “Problems of Sustainable Development”, t. 7, nr 1, 2012.

¹⁰M. Deusch, P. Coleman, *Rozwiązywanie konfliktów: teoria i praktyka*, Kraków 2005; M. Dutkowski, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Gdańsk 1995.

¹¹J. Ciechanowicz-McLean, K. Biernat, P. Mierzejewski (red.), *Polskie prawa ochrony przyrody*, Warszawa 2006; J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003; M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.

relacji pomiędzy współczesną gospodarką rolną, a środowiskiem naturalnym, aby mogły one ze sobą współistnieć¹².

Wspólna Polityka Rolna na przestrzeni ponad kilkudziesięciu lat ewoluowała w kierunku maksymalizacji ochrony zasobów naturalnych. W tym celu doprowadzono do wypracowania szeregu instrumentów prawnych, które oddziałują na funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych w zgodzie z zasadami ochrony środowiska¹³. Współcześnie instrumenty te są elementem krajowego i europejskiego systemu prawnego poprzez wdrażanie środków pochodzących z funduszy europejskich w ramach kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich. Trwająca od kilku lat ożywiona debata nad przyszłością rolnictwa w Europie ogniskuje m.in. wokół problematyki ochrony malejących zasobów naturalnych¹⁴.

W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” jako jedno z ważnych zadań i celów reformy całej Wspólnej Polityki Rolnej postawiono kwestię ochrony zasobów naturalnych. Podkreślono w powyżej przywołanym Komunikacie, że „Rolnictwo i leśnictwo odgrywają kluczową rolę w produkcji dóbr publicznych, przede wszystkim środowiskowych, związanych z krajobrazami, różnorodnością biologiczną użytków rolnych, stabilizacją klimatu i zwiększoną odpornością na klęski żywiołowe takie jak powodzie, susze i pożary. Wiele praktyk rolniczych powoduje jednocześnie zwiększoną presję na środowisko, prowadząc do wyjałowienia gleb, niedoborów wody i jej zanieczyszczenia oraz do utraty dzikich siedlisk i różnorodności biologicznej. [...] Ważne jest, aby dalej uwalniać potencjał sektora rolnego do pozytywnego oddziaływania na środowisko, w tym łagodzenia zmiany klimatu oraz dostosowania się do niej przez zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, przez środki mające na celu poprawę wydajności energetycznej, produkcję biomasy i energii ze źródeł odnawialnych, pochłanianie dwutlenku węgla oraz ochronę węgla w glebie, oparte na innowacjach”¹⁵.

¹² M.A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 47–66.

¹³ E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. X, Białystok 2012, s. 239–250.

¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2008.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, s. 6.

W konkluzji powyżej przywołanego Komunikatu wyraźnie odwołano się do koncepcji zrównoważonego rozwoju¹⁶ poprzez ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz utrzymanie zdolności produkcyjnej użytków rolnych¹⁷. Ewolucja od sytuacji konfliktu do współegzystowania w ramach idei zrównoważonego rozwoju wyznacza kierunek dla obecnej i przyszłej legislacji, w którym powinno się uwzględnić konieczność ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolniczej. Dużą nowością okazuje się także wprowadzenie polityki zazieleniania w rolnictwie Unii Europejskiej.

W tym celu w najnowszym projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 wypracowano zarówno z punktu ekonomicznego, jak i prawnego znaczące regulacje dotyczące zasad przestrzegania regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z „Prognozą oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020” niektóre działania mogą w niewystarczający sposób zabezpieczyć współistnienie rolnictwa i ochrony środowiska. Przykładowo tylko można wskazać ocenę jednego z najbardziej kosztochłonnych poddziałań – Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych (Modernizacja gospodarstw rolnych). W przywołanej powyżej prognozie możemy znaleźć następującą ocenę tego poddziałania: „W przypadku pozostałych elementów środowiska zdiagnozowano skumulowane, słabe pozytywne oddziaływanie o charakterze stałym w długim okresie. Ponadto wdrażanie działania będzie obojętne w stosunku do zabytków. Ocena wykazała również bezpośredni, pośredni, wtórny i skumulowany, słaby wpływ pozytywny poddziałania na zależność między elementami środowiska i oddziaływaniami na te elementy. Prognozowane zależności będą miały charakter stały i dotyczyć będą perspektywy średnio i długookresowej. Realizacja poddziałania nie będzie miała negatywnego oddziaływania na elementy środowiska”¹⁸.

Analizując powyższy przykład należy zauważyć, że każde z działań pomocowych powinno zawierać element pozytywnego oddziaływania na środowisko. Jednocześnie intensywność wpływu realizowanej pomocy może wywierać dość słaby efekt na środowisko naturalne, wzmocniony jego rozłożeniem w czasie.

Jednym z przykładów poddziałań, które w znaczący sposób oddziałuje na poprawę środowiska jest Poddziałanie Płatności w ramach zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych. Ocena oddziaływania tego sposobu pomocy na

¹⁶Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; *Uwarunkowania ochrony środowiska: aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*; E. Czech (red.), Warszawa 2006; E. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za szkodę*; Białystok 2008.

¹⁷Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, s. 12.

¹⁸*Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020*, Puławy 2014, s. 64.

środowisko naturalne kształtuje się następująco: „biorąc pod uwagę orientację prośrodowiskową poddziałania prognozuje się, że będzie ono wpływać głównie średnio i silnie pozytywnie poprzez wszystkie rodzaje oddziaływań na większość ocenianych elementów środowiska. W ograniczonym zakresie wpływać ono będzie jedynie na ludzi i dobra materialne, gdzie nie zdiagnozowano oddziaływania bezpośredniego, krótkoterminowego i chwilowego. Również w przypadku klimatu wdrażanie poddziałania nie powinno mieć wpływu chwilowego na ten element środowiska”¹⁹. Zgodnie z projektem PROW 2014–2020 „płatności w ramach pakietu są przyznawane corocznie, przez okres 5-letniego zobowiązania, rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w zakresie tego pakietu. Płatność w całości lub w części rekompensuje utracony dochód i dodatkowo poniesione koszty”²⁰. W ramach poddziałania dotyczącego zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych wyróżniono pięć pakietów: rolnictwo zrównoważone, ochrona gleb i wód, zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000, cenne siedliska poza obszarami Natura 2000. Rolnicy, którzy gospodarują w szczególnych warunkach naturalnych, albo ci, którzy będą chcieli zwiększyć elementy ochrony środowiska naturalnego w swoim gospodarstwie dostają gotowe narzędzie pomocowe.

Elementem zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych jest ich koegzystencja z regulacjami dotyczącymi obszarów Natura 2000²¹. Istniejące konflikty i rozbieżności w poprzednim okresie programowania dotyczące relacji pomiędzy planami zadań ochronnych a zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi powinny zostać rozwiązane w przyszłej legislacji określającej kryteria dostępu do tego pakietu²².

¹⁹ Tamże, s. 77.

²⁰ Projekt PROW 2014–2020, s. 169.

²¹ S.C.F. de Piérola, *Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009; P. Rutkowski, *Natura 2000 w leśnictwie*, Warszawa 2009; A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011; A. Bołtromiuk (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Warszawa 2010; EC COM 431 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, 2004; J. Engel, *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Warszawa 2010; S. Gantioler, P. Brink, S. Bassi, M. Kettunen, A. McConville, M. Rayment, *Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network*, 2010; *Natura 2000: szanse i zagrożenia*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Warszawa 2010; K. Sundseth, P. Creed, *Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy*, Luksemburg 2009; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2009; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007.

²² A. Niewiadomski, *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, [w:] *Studia Iuridica*, Warszawa 2014, t. 59, s. 231–246; A. Kozińska, *Administracyjna odpowiedzialność za działania, mogące znacząco negatywnie od-*

Zgodnie z projektem PROW 2014–2020 celem tego pakietu jest poprawa warunków bytowania zagrożonych gatunków ptaków, których siedliska łąkowe są związane z trwałymi użytkami zielonymi występującymi na obszarach specjalnej ochrony ptaków (OSO), poprzez dostosowanie użytkowania do wymogów gatunków ptaków gniazdujących na łąkach i pastwiskach oraz ekstensyfikację gospodarowania na obszarach OSO a także utrzymanie bądź przywrócenie właściwego stanu lub zapobieganie pogarszaniu się stanu cennych siedlisk przyrodniczych określonych według typów siedlisk klasyfikacji Dyrektywy siedliskowej, chronionych w ramach sieci Natura 2000 oraz innych cennych przyrodniczo siedlisk występujących na łąkach i pastwiskach, poprzez stosowanie tradycyjnych i ekstensywnych sposobów użytkowania poszczególnych siedlisk²³. Ponadto zwraca się uwagę, że pakiet ukierunkowany jest na ograniczanie nawożenia, stosowanie odpowiednich ilości i terminów wykonywanych pokosów lub intensywności wypasu na cennych siedliskach przyrodniczych lub siedliskach zagrożonych gatunków ptaków, znajdujących się na obszarach Natura 2000²⁴.

Powyżej zakreślone elementy przypominają istniejące w poprzednim okresie programowania wymogi stawiane przed zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi. Jeżeli miały one zostać powtórzone także i w nowej legislacji PROW należy postulować *de lege ferenda* aby ich częścią był obowiązujący na obszarach Natura 2000 plan zadań ochronnych. Dokument ten będący aktem prawa miejscowego zawiera w swojej zasadniczej części wymogi, które są stawiane także w zarysowanych ramach pakietu 4. Takie rozwiązanie zapewni komplementarność przyjętych regulacji europejskich i obowiązującego prawodawstwa polskiego. Pozwoli także zniwelować istniejące sprzeczności i konflikty pomiędzy tymi planami a zobowiązaniami podejmowanymi w ramach programów środowiskowych.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązki określone dla rolników chcących skorzystać z pakietu 4 w projekcie PROW 2014–2020 są nader szczegółowe, a co za tym idzie mogą okazać się różne od tych określonych w obowiązujących już na tych terenach planów zadań ochronnych. Przykładowo tylko w załączniku do projektu PROW określono takie wymogi jak: obowiązek posiadania planu działalności rolnośrodowiskowej; obowiązek posiadania dokumentacji przyrodniczej wykonanej przez eksperta przyrodniczego (wyjątek: Ekstensywne użytkowanie na OSO); zakaz przeorywania, wałowania, stosowania osadów ściekowych, stosowania podsiewu oraz mechanicznego niszczenia struktury glebowej; zakaz włókania w odpowiednio określonych okresach; zakaz stosowania środków ochrony roślin z wyjątkiem selektywnego i miejscowego niszczenia uciążliwych gatunków inwazyjnych z zastosowaniem odpowiedniego sprzętu (np. mazaczy herbicydo-

działać na cele ochrony obszaru Natura 2000, spełniające kryteria szkody w środowisku – stan obecny oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 321–330.

²³ Projekt PROW 2014–2020, s. 173.

²⁴ Tamże.

wych); zakaz tworzenia nowych, rozbudowy i odtwarzania istniejących systemów melioracyjnych, za wyjątkiem konstrukcji urządzeń mających na celu dostosowanie poziomu wód wykorzystując istniejące systemy melioracyjne do wymogów siedliskowych gatunków / siedlisk będących przedmiotem ochrony w pakiecie; zakaz koszenia okrężnego od zewnątrz do środka koszonej powierzchni trwałych użytków zielonych; zakaz składowania biomasy wśród kęp drzew i zarośli, w rowach, jarach i innych obniżeniach terenu²⁵. Powyższe obowiązki stawiane przed rolnikami są tylko przykładowe i obrazują jak wiele wymogów należy spełnić, aby współczesna idea zrównoważonego rozwoju oraz zazieleniania mogły zostać w praktyce zrealizowane w rodzinnych gospodarstwach rolnych.

W projekcie nowego PROW rolnicy mają także możliwość uzyskania pomocy w ramach wsparcia ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie, płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne czy płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego. Zastosowanie pomocy z funduszy europejskich w tych dziedzinach dla polskiego rolnictwa na większą skalę jest nowością. Rolnictwo ekologiczne i rozwój zasobów genetycznych nie był dostatecznie eksplorowany w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Rolnicy chcący skorzystać z pomocy w ramach tych pakietów nie tylko będą musieli dostosować swoje gospodarstwa do wymogów nowej zielonej Wspólnej Polityki Rolnej, ale także dołączyć wymogi stawiane w poszczególnych poddziałaniach i pakietach. Ta nowa – zielona jakość w polskim rolnictwie powinna zwiększyć różnorodność oferowanych produktów rolnych i poprawić ich jakość. Większy udział rolnictwa ekologicznego w rynku zakłada także mniejszą ingerencję w środowisko naturalne.

Innym przykładem na wzrost znaczenia ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej jest nowy system płatności bezpośrednich, gdzie oprócz doczasowych wymogów zasad wzajemnej zgodności (cross compliance) należy uwzględnić tzw. politykę zazieleniania. Wspomniana powyżej reforma WPR zakłada między innymi zrównoważony rozwój, który ma pogodzić produkcję rolną ze środowiskiem i klimatem. Dla polskich rolników, którzy pobierają dopłaty bezpośrednie (ok. 1,4 mln rolników) oznacza to konieczność spełnienia dodatkowych wymogów środowiskowych. Obowiązkowo wprowadzono tzw. praktyki zazieleniania, wyróżniając ich trzy rodzaje: dywersyfikacja upraw (dotyczące gospodarstw rolnych powyżej 10 ha – zakładające dywersyfikację upraw zależną od wielkości gospodarstwa, zaczynająca się od minimum dwóch różnych upraw)²⁶, utrzymanie trwałych

²⁵ Projekt PROW 2014–2020, s. 311.

²⁶ Konieczność dywersyfikacji upraw doznaje licznych wyjątków. Przykładowo Rada uznała, że wyłączone z obowiązku dywersyfikacji upraw będą gospodarstwa: w których ponad 75 proc. kwalifikujących się gruntów ornych to użytki zielone lub uprawy rosnące pod wodą przez znaczną część roku lub przez znaczną część cyklu uprawy, w których rolnik co roku wymienia ponad 50 proc. całości swoich gruntów ornych z innymi rolnikami, pod warunkiem, że udowodni, że każda działka jego gruntu ornego jest przeznaczona pod inną uprawę w porównaniu z poprzednim rokiem kalendarzowym.

użytków zielonych (rolnicy będą mogli przekształcać maksymalnie 5% trwałych użytków zielonych) oraz utrzymanie obszarów proekologicznych (EFA) na gruntach rolnych²⁷. W szczególnych przypadkach dopuszczalne są inne praktyki zazieleniania, o których będzie decydował każdy kraj członkowski (przykładowo można tutaj wymienić programy rolno-środowiskowo-klimatyczne, mechanizmy certyfikacji środowiskowej)²⁸.

Spośród wymienionych powyżej praktyk zazielenianie kontrowersje pojawiają się wokół wprowadzenia obszarów proekologicznych²⁹, w tym również śródpolnych zadrzewień i przeznaczaniu obszarów uprawnych pod zielone pasy³⁰. Zgodnie z obowiązującymi przepisami jeśli powierzchnia kwalifikowanych gruntów rolnych w gospodarstwie z wyłączeniem trwałych użytków rolnych obejmuje ponad 15 ha, to rolnik powinien przeznaczyć 5% gruntów rolnych na obszary proekologiczne już od stycznia 2015 r. Wprowadzenie praktyk zazieleniania, czyli tzw. greeninigu nie będzie odbywało się bez kar za niepodejmowanie powyżej opisanych praktyk. Ich wysokość będzie relacją procentową do otrzymywanych płatności bezpośrednich.

Przedstawione powyżej problemy relacji pomiędzy ekstensywnym, nowoczesnym rolnictwem a ochroną środowiska naturalnego są tylko egzemplifikacją różnych instrumentów prawnych, z którymi rolnicy w rodzinnych gospodarstwach rolnych będą musieli sobie poradzić. Zrównoważone współegzystowanie natury i rolnictwa ma zapewnić większą ochronę tej pierwszej i większe zyski

²⁷ Art. 43 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 608 z późn. zm.).

²⁸ Praktyki zazieleniania spełniałyby automatycznie objęte gospodarstwa ekologiczne, rolnicy gospodarujący na obszarach Natura 2000 oraz na obszarach objętych Ramową Dyrektywą Wodną (RDW) pod warunkiem, że realizowaliby zielone praktyki zgodnie z celami dyrektywy ptasiej, siedliskowej oraz RDW.

²⁹ Za obszary proekologiczne państwo członkowskie UE może uznać: obszary ugorowane, elementy krajobrazu, włączając elementy położone na obszarze przylegającym do działki kwalifikowanej, strefy buforowe bez nawożenia i pestycydów, włączając strefy buforowe pod trwałymi użytkami zielonymi, na których może być prowadzony wypas i koszenie, międzyplony lub pokrywą zieloną (wg współczynnika ważenia), uprawy wiążące azot, obszary pod zagajnikami o krótkiej rotacji, systemy rolno-leśne, pasy działki przylegające do krawędzi lasu, obszary zalesione zgodnie z PROW, uprawy trwałe z obsadą więcej niż 20 drzew, ale nie przekraczającą 250 szt./ha, uprawy trwałe na stokach o nachyleniu 10 proc. lub więcej, obszary objęte praktykami równoważnymi do zazielenienia. Ponadto należy zauważyć, że obowiązek wyłączeń gruntów rolnych pod obszary proekologiczne nie będzie dotyczył tych gospodarstw, które co najmniej na 75% gruntów mają użytki zielone, uprawiają trawy lub pasze zielone, odłogują grunty lub uprawiają strączkowe.

³⁰ Art. 46 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 608 z późn. zm.).

z tego drugiego. Niestety wypełnienie przedstawionych przykładów nowych rozwiązań na lata 2014–2020 może okazać się zbyt trudne do realizacji przez potencjalnych beneficjentów. Może to spowodować nie tylko brak postępu w zazielenianiu danych obszarów, ale także może zahamować rozwój sektora rolnego poprzez brak możliwości ubiegania się o fundusze europejskie.

Nowa Wspólna Polityka Rolna powinna także uwzględniać możliwości realizacji przedstawionych celów i rozwiązań związanych chociażby z obszarami proekologicznymi. Może się zdarzyć tak, że rolnikowi bardziej będzie się opłacało nadal prowadzić działalność rolniczą na gruntach, które miałyby być obszarami proekologicznymi, niż pobierać dopłaty bezpośrednie. Wprowadzenie nowych wymogów prośrodowiskowych może pogłębić przepaść pomiędzy biednymi i bogatymi rolnikami, a także zwiększyć liczbę tych, którzy w ogóle nie korzystają z pomocy europejskiej.

Należy wyraźnie postulować, aby rozwiązania mające zapewnić ochronę środowiska naturalnego były tak dobrane, aby poprzez zbyt wysokie wymogi nie osiągnąć efektu odwrotnego do zamierzonego, a przy tym nie zubożyć sektora produkcji rolnej. Trudna w realizacji idea zrównoważonego rozwoju wkracza w tym zakresie w nową eksperymentalną fazę.

Literatura

- Bałtromiuk A., *Natura 2000 – The Opportunities and Dilemmas of the Rural Development within European Ecological Network*, w: “Problems of Sustainable Development”, t. 7, nr 1, 2012.
- Bar M., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E. (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2008.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego*, Poznań 2008.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Biernat K., Mierzejewski P. (red.), *Polskie prawa ochrony przyrody*, Warszawa 2006.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2008.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

- Czech E., *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za szkodę*, Białystok 2008.
- Czechowski P., *Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa wspólnotowego po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Czechowski P., Niewiadomska A., Niewiadomski A., Nowak A.Z., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Warszawa 2013.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Tendencje rozwoju polskiego prawa rolnego w związku z nabyciem członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. VII, 2009, s. 30–45.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. X, Białystok 2012, s. 326–334.
- Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A., *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Deutsch M., Coleman P., *Rozwiązywanie konfliktów: teoria i praktyka*, Kraków 2005.
- Dutkowski M., *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Gdańsk 1995.
- Głogowska M., *Modele konfliktów społecznych na obszarach Natura 2000 w Polsce*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 257–272.
- Jeżyńska B., *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, Białystok 2009, t. 7, s. 129–141.
- Jurcewicz A. (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004.
- Kozińska A., *Administracyjna odpowiedzialność za działania, mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, spełniające kryteria szkody w środowisku – stan obecny oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 321–330.
- Król M.A., *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 47–66.
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998.

- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000.
- Łobos D., *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
- Niewiadomski A., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, [w:] „*Studia Iuridica*”, Warszawa 2014, t. 59, s. 231–246.
- Niewiadomski A., *European Ecological Network Natura 2000 – Opportunities and Threats*, w: “*International Journal of Environmental Science and Engineering*”, Vol 7 No 9, 2013, s. 9–16.
- Nowak A.Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. X, Białystok 2012, s. 307–325.
- Piérrola S.C.F. de, *Natura 2000 i społeczeństwo : instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009.
- Prutis S., *O problemach regionalnej polityki strukturalnej w rolnictwie*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, Białystok 2001, t. 2, s. 148–147.
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2009.
- Rutkowski P., *Natura 2000 w leśnictwie*, Warszawa 2009.
- Stefańska K., *Spoleczne aspekty przekształceń ustrojowych rolnictwa*, [w:] „*Rejent*”, 2005, nr 9, s. 23–37.
- Stelmachowski A., *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską (koreferat)*, [w:] *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, S. Prutis (red.), Białystok 1998.
- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, [w:] „*Studia Iuridica Agraria*”, t. X, Białystok 2012, s. 239–250.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007.
- Wojciechowski R., *Spoleczno-polityczne i ekonomiczne aspekty realizacji polityki ekologicznej*, w: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 87–98.
- Woźniak M., *Natura 2000 jako obszar konfliktogenny*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań, 2013, s. 237–255.

Monika A. Król¹

Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej

Motto:
„Feeding the world, carrying for the Earth”²

Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych ustanowiło, w formie rezolucji³, rok 2014 Międzynarodowym Rokiem Rolnictwa Rodzinnego. Założeniem uchwalonej rezolucji było podjęcie działań na rzecz wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostu dobrobytu oraz ochrony środowiska i różnorodności biologicznej. W przyjętym akcie Zgromadzenie Ogólne ONZ, uznając gospodarstwa rodzinne jako podstawową formę prowadzenia działalności rolniczej, eksponuje trojaką pełnioną przez nie funkcję: 1) gospodarczą – zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w skali globalnej; 2) społeczną – walka z ubóstwem na świecie, zapewnienie godnych warunków utrzymania z pracy w rolnictwie; 3) ekologiczną – rodzinne gospodarstwa rolne sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi.

Celem niniejszego opracowania jest próba ukazania roli gospodarstw rodzinnych w wybranych aspektach prawnych ochrony środowiska i różnorodności biologicznej. Z uwagi na temat opracowania, związany z międzynarodowym rokiem rolnictwa rodzinnego, należy wziąć pod uwagę fakt funkcjonowania tych gospodarstw w warunkach dojrzałej globalizacji, stanowiącej kolejną fazę światowej gospodarki. Ze względu na wszechobecność zmian z tym procesem związanych oraz w celu sprostania nowym wymogom, konieczne są odpowiednie dostosowania. Z tego powodu niezbędnym wydawało się ukazanie, jako punktu wyjścia, przejawów globalizacji i europeizacji w prawnej ochronie środowiska w działalności rolniczej.

¹ Monika Król – dr, Uniwersytet Łódzki.

² Motto Międzynarodowego Roku Rolnictwa Rodzinnego.

³ Rezolucja przyjęta na 66. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 22 grudnia 2011 r., A/RES/66/222, DG 28 marca 2012 r.

1. Globalizacja i europeizacja w prawnej ochronie środowiska w działalności rolniczej

Globalizacja jest zjawiskiem polegającym na zacieśnianiu związków i rosnących współzależnościach między państwami, grupami państw, ich gospodarkami, przedsiębiorstwami, kulturami⁴. Oznacza wzrost internacjonalizacji gospodarek krajowych oraz wyraźne przenikanie i konwergencję rynków.⁵ Jest procesem wielopłaszczyznowym, obejmującym swoim zasięgiem zarówno instytucje międzynarodowe, jak i stosunki między krajami w sferze politycznej i gospodarczej.⁶ Jak wskazuje Z. Dach⁷ nie jest to zjawisko nowe, gdyż początków tego procesu upatruje się już w czasach wielkich odkryć geograficznych na przełomie XV i XVI w., a jego dalszego rozwoju w okresie rewolucji naukowo-technicznej. Jednakże dopiero gwałtowny rozwój gospodarczy i cywilizacyjny XX w. doprowadził do wzmocnienia powiązań gospodarczo-ekonomicznych, co skutkowało podjęciem badań nad zjawiskiem globalizacji oraz pojawieniem się w latach 60. XX w. pierwszych prób budowania jej definicji⁸. Jednakże już w latach 70. ujawniły się na skalę światową pierwsze poważne zagrożenia.

Globalizacja w ujęciu mikroekonomicznym oznacza odejście od dominacji małych form gospodarowania (rzemieślnika, kupca, rolnika) na rzecz wielkich przedsiębiorstw, korporacji, nastawionych na weryfikowanie swojej efektywności⁹. Ze względu na dokonane przewartościowanie globalizacja rodzi bardzo złożone problemy w skali międzynarodowej, m.in. w zakresie ochrony środowiska¹⁰. Są to skutki bezpośredniej lub pośredniej działalności produkcyjnej człowieka, polegające przede wszystkim na niszczeniu bioróżnorodności i zanieczyszczeniu środowiska (powietrza, wody, ziemi), pojawieniu się zmian klimatycznych, które grożą daleko idącymi następstwami.¹¹

Rozwiązaniem tych problemów jest przyjęcie pewnych rozwiązań prawnych na szczeblu międzynarodowym czy europejskim. Rezultatem nasilenia się

⁴ M. Kempny, *Globalizacja*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1998, s. 241.

⁵ E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, [w:] T. Wawak (red.), *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, t. 3, Wyd. UJ, Kraków 2000, s. 114.

⁶ Szerzej: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 648–655.

⁷ Z. Dach, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2009, s. 13–29, czy H. Chołaj, *Kolumb, Europa i świat*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1995, s. 334.

⁸ M. Rosińska-Bukowska, *Procesy globalizacji i ich wpływ na gospodarkę żywnościową i rolnictwo – przez pryzmat działalności korporacji transnarodowych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, t. 14, z. 1, s. 98.

⁹ Taż, *Rola korporacji transnarodowych w procesach globalizacji. Kreowanie globalnej przestrzeni biznesowej*, Dom Wydawniczy Duet, 2009, s. 31, 37, 51, 64 i n.

¹⁰ E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki...*, s. 120 oraz E. Cziomer, L.W. Zublikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 232–244.

¹¹ Z. Dach, *Globalizacja...*, s. 18, W.A. Godlewska-Lipowa, J.Y. Ostrowski, *Problemy światowej ekologii. Z czym wchodzimy w XXI wiek*, Olsztyn 2000, s. 9–23.

procesu globalizacji w sferze prawnej jest z jednej strony poszerzenie się zasięgu i form prawodawstwa oraz administracji na poziomie międzynarodowym¹² oraz z drugiej strony upodobnienie się na całym świecie pewnych rozwiązań administracyjnych¹³. Zdaniem B. Kingsbury, N. Krisch, R. Stewart¹⁴ konieczność zmierzenia się ze skutkami wzrastającej roli globalnych współzależności w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo publiczne, warunki rozwoju, czy ochrona środowiska, w których pojawiające się problemy w coraz mniejszym stopniu dają się w sposób efektywny rozwiązać za pomocą środków regulacyjnych i administracyjnych, podejmowanych niezależnie przez poszczególne państwa, skutkuje potrzebą tworzenia transnarodowych systemów regulacyjnych, czy mniej sformalizowanych sieci współpracy międzyrządowej. Prowadzi to zazwyczaj do przeniesienia kompetencji stanowienia prawa w wymienionych wyżej obszarach z poziomu narodowego na poziom globalny. To zjawisko określane jest doktrynie prawa jako globalne prawo administracyjne¹⁵.

J. Ciechanowicz-McLean¹⁶ podkreśla, że jednym z przejawów globalizacji i krokiem ku stworzeniu globalnego prawa jest ujednocnianie norm i standardów prawnych poprzez unifikację i harmonizację prawa. Przykładem pierwszego rozwiązania w dziedzinie gospodarki żywnościowej jest stworzenie przez Komisję Wspólną FAO/WHO Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*), wprowadzającego standardy prawne w zakresie działalności rolniczej i przetwórstwa rolno-spożywczego¹⁷, których spełnienie ma prowadzić do uzyskania bezpiecznej i zdrowej żywności. Pomimo braku wiążącego charakteru zawartych w Kodeksie zaleceń, wyznaczają one standardy stanowiące podstawę do ustalenia poziomu dopuszczalnych norm zanieczyszczeń żywności¹⁸. W ostatniej dekadzie

¹² B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, "Law and Contemporary Problems" 2005, v. 68, s. 15.

¹³ M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1, s. 221.

¹⁴ B. Kingsbury, N. Krisch, R. B. Stewart, *The Emergence of Global...*, s. 16.

¹⁵ Tamże, s. 17., czy J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja – Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 6.

¹⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Globalizacja i europeizacja w publicznym prawie gospodarczym i w prawie ochrony środowiska* [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 88.

¹⁷ Codex Alimentarius Commission. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome 2001. Szerzej na temat Kodeksu zob.: Understanding the Codex Alimentarius, Codex Sekretariat FAO/WHO, Rome 2006. Komisja Wspólna opracowała 35 kodeksów praktyki przestrzegania technologii i higieny (kodeksy branżowe) oraz 219 standardów na produkty żywnościowe. Przykładowo: Codex Alimentarius, Code of practice for fish and fishery products, Rome 2009, czy Codex Alimentarius, Animal food production, Rome 2009. Szerzej na temat Kodeksu Żywnościowego zob.: J. Paliwoda, *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997, s. 14 i n. oraz B. Jeżyńska [w:] B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Zakamycze 2003, s. 313, czy M.A. Król, *Dobre praktyki rolnicze jako przejaw zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 48 – 50.

¹⁸ Zob. odwołania do zaleceń Kodeksu w motywie 1, 16 i 33 rozporządzenia Komisji WE nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r. ustanawiającego najwyższe dopuszczalne poziomy niek-

w kontekście zachodzącego zjawiska globalizacji gospodarki żywnościowej oraz konieczności zapewnienia zarówno bezpieczeństwa żywności o wysokiej jakości, jak i równowagi ekologicznej w rolnictwie Komisja Rolnictwa FAO w 2003 r., na podstawie dokumentu *Opracowanie ram dla dobrych praktyk rolniczych*¹⁹, wskazała pewne uznane w skali międzynarodowej standardy produkcji bezpiecznej żywności, realizujące założenie metody zrównoważonego rolnictwa chroniącego środowisko.²⁰ Innym przykładem może być upowszechnienie pewnych wzorców w dorobku prawnym międzynarodowej organizacji gospodarczej jaką jest Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), gdzie obok umów wiążących państwa członkowskie, wypracowano zalecenia, rezolucje i deklaracje, jak również wprowadzono w życie w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, w poszczególnych dziedzinach, wspólne zasady (wytyczne) i normy działania (standardy)²¹.

Jak wskazują przedstawiciele doktryny²² zjawisko globalizacji w odniesieniu do rolnictwa, dotychczas przebiegające w dużo mniejszym wymiarze niż w innych dziedzinach gospodarki, m.in. ze względu na prowadzenie produkcji w niewielkich rodzinnych gospodarstwach rolnych, w ostatnich dwóch dekadach zaczęło wywierać znaczący wpływ. W stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej oznacza to odejście od perspektywy narodowej, branżowej i otwieranie się tego sektora ponad granicami państw, otwartość konkurencji, uwalnianie się rynku artykułów rolnych, ale także otwartość działalności rolniczej. Jednakże Autorzy podkreślają, iż globalizacja jest współcześnie najważniejszą determinantą zmian w rolnictwie²³ i z tego względu ma także wpływ na funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw.

Z drugiej zaś strony należy podkreślić, że zwielokrotniony antropogeniczny wpływ na środowisko powoduje zanieczyszczenia poszczególnych jego elementów, ale także zmianę warunków klimatycznych²⁴ i pogodowych, powodującą

tórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz.U.WE L 364 z 20.12.2006, p. 5. Decyzja Rady nr 2003/822/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Komisji Kodeksu Żywnościowego, Dz.U.WE L 309 z 26.11.2003, s. 14.

¹⁹ Development of Framework for Good Agricultural Practices, Commission Agricultural, XVII Session, Rome 31 III–4 IV 2003, COAG/2003/6.

²⁰ Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) and Good Agricultural Practices (GAPs), Commission Agricultural, XIX Session, Rome 13–16 IV 2005, COAG/2005/4.

²¹ M.in. *System OECD Stosowania Międzynarodowych Norm dla Owoców i Warzyw* służący promowaniu jednolitych procedur kontrolnych oraz stosowanie jednolitego świadectwa jakości,

²² S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych. seria G” 2011, t. 98, z. 3, s. 10, czy M. Rosińska-Bukowska, *Procesy globalizacji...*, s. 100.

²³ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model...*, s. 9, M. Rosińska-Bukowska, *Procesy globalizacji...*, s. 100.

²⁴ Działalność człowieka, także w rolnictwie, przyczynia się do emisji czterech podstawowych gazów cieplarnianych, których postępujący wzrost powoduje zmiany klimatyczne, zob. J. Kozyra, K. Mizak (red.), *Nowe wyzwania dla rolnictwa w dobie zmiany klimatu*, Warszawa 2012, s. 16–20.

ekstremalne zjawiska, jak susze, czy nadmierne opady wywołujące powodzie.²⁵ Jednakże w odróżnieniu od zanieczyszczeń elementów środowiska, które w większości mają zasięg lokalny, wpływ zmian klimatycznych ma charakter globalny. Z tego też względu, jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, w interesie całej społeczności należy poszukiwać rozwiązań w regulacjach międzynarodowych.²⁶ Istnieje zatem konieczność przyjęcia prawodawstwa uniwersalnego, podejmowanego w postaci umów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska²⁷.

Ta prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska musi być następnie implementowana na poziom krajowy, regionalny. W Unii Europejskiej zbliżenie środowiskowych krajowych polityk oraz regulacji prawnych, służących wdrożeniu standardów międzynarodowych, odbywa się poprzez proces europeizacji prawa. Współcześnie termin ten jest używany przeważnie na oznaczenie unifikacji i integracji prawa w ramach UE, ale w szerszym znaczeniu określenie to może być odnoszone do przyjmowania fundamentalnych idei, odnotowywanych od kilkudziesięciu lat w wielu systemach prawnych państw europejskich.²⁸ Proces europeizacji dotyczy zwłaszcza prawa rolnego i w tej dziedzinie prawa oznacza przede wszystkim wymóg implementacji obowiązującej regulacji prawnej UE artykułującej założenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Przyjmowane rozwiązania prawne mają bezpośredni wpływ na reżim prawny prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych produkcji rolnej.

2. Etapy ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej

Współcześnie jednym z najistotniejszych czynników wpływających na zakres zjawiska europeizacji prawa rolnego jest czynnik ekologiczny. Ekologizacja WPR jest konsekwentnie realizowana dopiero od lat 80. XX w., bowiem od powstania WPR w latach pięćdziesiątych dominował prymat funkcji produkcyjnej nad funkcją środowiskową, brak było spójności celów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Założenia WPR, wyartykułowane w art. 39 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą²⁹, wskazały fundamentalne cele odnoszące się do wzrostu efektywności produkcji rolnej, bezpieczeństwa zaopatrzenia, czy zapewnienia odpowiedniego dochodu producentów rolnych. Od momentu powstania, przez dwie pierwsze dekady WPR

²⁵ W. Mioduszewski (red.), *Gospodarowanie wodą w rolnictwie w obliczu ekstremalnych zjawisk pogodowych*, Warszawa 2012, s. 24–38.

²⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Globalizacja i europeizacja...*, s. 92.

²⁷ Według Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych UNEP po 1970 r. podpisano na świecie ponad 150 porozumień międzynarodowych przybierających postać konwencji i protokołów do nich, czy innych umów międzynarodowych, tamże, s. 93.

²⁸ Szerzej na ten temat M.A. Król, *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 73–74.

²⁹ Traktat ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r., dalej cyt. jako: „Traktat Rzymski”.

związana była głównie z krótkoterminową regulacją wspólnych organizacji rynku, których podstawowym celem był wzrost i zapewnienie dochodów producentów.³⁰ Takie podejście w konsekwencji niedoceniało znaczenia rolnictwa dla regionalnego rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska, a zatem dla spójności gospodarczej i społecznej.³¹

Pierwsze postulaty odnoszące się do ochrony środowiska w działalności rolniczej pojawiły się wraz z Zieloną Księgą w połowie lat osiemdziesiątych³², jednakże dopiero postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. wprowadziły do Traktatu Rzymskiego przepis art. 174, na mocy którego zasada ochrony środowiska winna być wkomponowana w całość unijnego oddziaływania, a zwłaszcza w szerokim zakresie brana pod uwagę w realizacji WPR.³³ Przepisy rozporządzenia Rady 1760/87/EWG³⁴ oraz rozporządzenia Rady 1094/88/EWG³⁵ ustanowiły system środków prawno-finansowych, zachęcających producentów rolnych do wprowadzania nowych mechanizmów produkcji, zgodnej z wymogami ochrony środowiska, m.in. system wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (ang. *set aside*), polegający na stymulowaniu rolników do wyłączenia określonego areалу gruntów z produkcji. Instrument ten zapoczątkował rozwój regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska w działalności rolniczej³⁶. Kolejnym ważnym etapem ewolucji regulacji prawnej w omawianym zakresie była reforma MacSharr'ego z 1992 r., w której założeniach wskazano konieczność uwzględnienia w tej polityce wymogów zrównoważonego rozwoju. Wynikiem przeprowadzonej reformy było wprowadzenie nowego instrumentu służącego ochronie środowiska, jakim były programy rolnośrodowiskowe, dzięki którym wprowadzono po raz pierwszy płatności dla producentów rolnych za świadczenie usług środowiskowych (dostarczanie dóbr publicznych). W ten sposób zapoczątkowany został proces ekologizacji tradycyjnego rolnictwa, a z drugiej strony pojawienie się tego instrumentu miało wpływ na rozwój koncepcji rolnictwa ekologicznego.³⁷

³⁰ A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz (red.) *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. XXVI, Warszawa 2010, s. 32. Szeroko na ten temat także, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 50–57.

³¹ A. Jurcewicz, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka...*, s. 32.

³² Zielona Księga z 15 marca 1985 r., *Perpectives for the Common Agriculture Policy*, Dz. Urz. WE C 333.

³³ A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 851.

³⁴ Rozporządzenie Rady Nr 1760/87 z 15 czerwca 1987 r., Dz. Urz. WE L 167 z 26.06.1987 r.

³⁵ Rozporządzenie Rady Nr 1094/88 z 25 kwietnia 1988 r., Dz. Urz. WE L 106 z 27.04.1988 r.

³⁶ Szerzej na ten temat A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 152–154.

³⁷ W. Łuczka-Bakuła, *W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance*, ZNARW 2006, t. XXXVII, „Rolnictwo”, nr 540, s. 295.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, w założeniach politycznych jeszcze silniej zaakcentowano potrzebę wzmocnienia regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska w działalności rolniczej. Stąd też propagowany w ramach reformy WPR z 1999 r. tzw. „Agendy 2000”, nowy europejski model rolnictwa, akcentował kwestie związane z ochroną środowiska. Jednak najbardziej doniosłe znaczenie miało zalecenie zawarte w okresowym przeglądzie reformy WPR z 2002 r.³⁸, aby uzależnić płatności jednolite przyznawane prowadzącym działalność rolniczą od wypełnienia podstawowych standardów w dziedzinie środowiska, bezpieczeństwa i jakości środków spożywczych oraz ochrony zwierząt. Stąd też kolejny etap WPR (tzw. reforma luksemburska z 2003 r.) przyniósł radykalną zmianę podejścia ustawodawcy wspólnotowego do potrzeb zrównoważenia tej polityki, przede wszystkim poprzez wprowadzenie nowego instrumentu prawnego, zasadniczego dla zachowania kapitału naturalnego, określanego jako „zasada wzajemnej zgodności” (ang. *cross-compliance*). Jego istota polega na uzależnieniu przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych od spełnienia szeregu wymogów na rzecz ochrony środowiska, zdrowia publicznego, czy dobrostanu zwierząt. Uzasadnieniem subwencjonowania gospodarstw rodzinnych, m.in. poprzez wdrożenie tego środka finansowoprawnego, są rosnące oczekiwania i postulaty unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności, a tym samym jakości prowadzonej działalności, która jest subwencjonowana³⁹, a także koncepcja wynagradzania za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo.⁴⁰

3. Środowiskowy wymiar polityki rolnej w latach 2014–2020

Druga dekada XXI w. to okres dalszego rozwoju środowiskowego wymiaru tej polityki oraz promowanie koncepcji „rolnictwa społecznie zrównoważonego”. Propozycja zmian w zakresie polityki rolnej w nowym okresie programowania musi pozostawać w zgodności z *Unijną strategią wzrostu gospodarczego Europa 2020*⁴¹, zakładającą wdrożenie europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzenie warunków, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Wśród pięciu nadrzędnych celów

³⁸ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 lipca 2002 r., Okresowy przegląd reformy WPR, przyjęty przez szefów państw i rządów do „Agendy 2000”, COM (2002) 394 wersja ostateczna, s. 22.

³⁹ B. Oleszko-Kurzyńska, *Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, ZN SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 4, s. 330.

⁴⁰ Szerzej na ten temat: K. Bańkowska, M.A. Król, *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 227–232.

⁴¹ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Strategii wskazano imperatyw efektywnego korzystania z zasobów naturalnych, gospodarkę bardziej przyjazną środowisku, niskoemisyjną i przeciwdziałającą zmianom klimatu.

Znaczenie działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwach rolnych dla utrzymania różnorodności biologicznej, należytej dbałości o zasoby naturalne, glebę oraz gospodarkę wodną dla długoterminowej wydajności i bezpieczeństwa żywnościowego, zaznaczono w przyjętej w 2011 r. rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie WPR do 2020 r.⁴² Z tego też względu podkreślono, że WPR w nowym okresie programowania w latach 2014 – 2020 oparta musi zostać na aspektach gospodarczych, środowiskowych i spójności terytorialnej, a walka z utratą bioróżnorodności jest jednym z istotnych elementów tej polityki, który powinien być realizowany w każdym gospodarstwie.

Przyjęty w grudniu 2013 r. pakiet legislacyjny⁴³, stanowiący artkulację prawną założeń WPR w kolejnym okresie programowania, zakłada realizację trzech przekrojowych celów: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Wśród sześciu priorytetów wskazanych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich⁴⁴, dwa dotyczą ochrony środowiska. Należą do nich priorytet 4. – odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa oraz priorytet 5. – wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami oraz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym (art. 5 pkt. 4 i 5 rozp. 1305/2013). Realizacja tego celu w odniesieniu do rodzinnych gospodarstwach rolnych będzie polegała zwłaszcza na:

- 1) odtwarzaniu, chronieniu i wzmacnianiu ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa poprzez: a) odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów; b) poprawę gospodarki wodnej; c) poprawę gospodarowania glebą;
- 2) wspieraniu efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym,

⁴² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r. sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, 2011/2051(INI).

⁴³ Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 wraz z zasadami przejściowymi, obowiązującymi w roku 2014 został przyjęty na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego w dniu 16 grudnia 2013 r. Pakiet objął reformą kilka obszarów: wspólną organizację rynków, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i finansowanie WPR.

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. WE L 347 z 20.12.2013, s. 487, dalej cyt. jako: „rozp. 1305/2013”.

spożywcym i leśnym, poprzez: a) poprawę efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie; b) poprawę efektywności korzystania z energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywcym; c) ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki; d) redukcję emisji podtlenku azotu i metanu ze źródeł rolniczych; e) promowanie pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

Realizacji tych celów będą służyły działania, które istnieją już we wspólnotowej regulacji prawnej od lat 90. XX w., m.in. rolnictwo ekologiczne czy programy rolnośrodowiskowe. Różnica w konstrukcji tych instrumentów prawnych w nowym okresie programowania sprowadza się jedynie do położenia większego akcentu na działania przeciwdziałające zmianom klimatu.

3.1. Ekologiczna funkcja gospodarstw rodzinnych w systemie płatności bezpośrednich

Zasadnicza ekologiczna funkcja pełniona przez rodzinne gospodarstwa rolne jest uwidoczniła poprzez obowiązkowy element środowiskowy zawarty w płatnościach bezpośrednich, wspierający praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Zgodnie z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej⁴⁵, system płatności po roku 2013 stał bardziej ekologiczny – „zazieleniony” (ang. *greening*). To określenie odnosi się do nowego instrumentu finansowego, tzw. płatności za działania środowiskowe, przyznawanego obok podstawowej płatności bezpośredniej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska, służących zahamowaniu spadkowi różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianom klimatu.

Płatności za działania środowiskowe są przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze podejmowane w gospodarstwach rolnych. Polegają one na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymogi wzajemnej zgodności. Wśród działań tych w art. 43 ust. 2 rozp. 1307/2013 wskazano:

- 1) wymóg dywersyfikacji upraw;
- 2) wymóg utrzymywania trwałych użytków zielonych;
- 3) wymóg utrzymania obszarów proekologicznych.

Dywersyfikacja upraw na mocy art. 44 rozp. 1307/2013 polega na konieczności prowadzenia kilku różnych upraw w liczbie uzależnionej od powierzchni

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. WE L 347 z 20.12.2013, s. 608, dalej cyt. jako: „rozp. 1307/2013”.

gospodarstwa. Ustawodawca zauważa trudność w wypełnieniu tego wymogu przez małe, rodzinne gospodarstwa rolne, zwalniając z tego obowiązku gospodarstwa do 10 ha. Z uwagi na strukturę agrarną Polski i średnią powierzchnię gospodarstw rolnych⁴⁶, z obowiązku tego zostanie zwolniona ich przeważająca większość. Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Polsce:

- 1) około 83% gospodarstw będzie zwolnionych z obowiązku realizacji dywersyfikacji upraw, co stanowi jedynie 34% całkowitej powierzchni gruntów ornych;
- 2) około 14% gospodarstw będzie objętych obowiązkiem posiadania dwóch upraw, 3% gospodarstw posiadaniem trzech upraw. Jednakże z danych wynika, że 66% całkowitej powierzchni gruntów ornych będzie objętych obowiązkiem dywersyfikacji upraw.⁴⁷

Biorąc pod uwagę powierzchnię gruntów ornych objętych wskazanym wymogiem należy stwierdzić znaczną potencjalną skuteczność tego instrumentu w Polsce, ale zarazem znikomy udział rodzinnych gospodarstw rolnych o powierzchni stanowiącej średnią krajową. Należy w tym miejscu postulować, by polskie akty wykonawcze stworzyły mechanizm zachęt do podejmowania dobrowolnych działań dywersyfikacyjnych również w tych mniejszych gospodarstwach rolnych, tak aby zrealizować cel tej regulacji, który w założeniach europejskiego ustawodawcy ma przeciwdziałać monokulturom, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem służącym różnorodności biologicznej i kształtowaniu krajobrazu na obszarach wiejskich.

W przyjętej w 2013 r. regulacji zachowano także obowiązek utrzymania dotychczasowego arealu trwałych użytków zielonych, który dotyczy naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych. Instrument ten przede wszystkim ma być stosowany na obszarach Natura 2000, wyznaczonych zgodnie z przepisami dyrektywy nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory⁴⁸ i dyrektywy nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴⁹, ale może być także na podstawie art. 45 ust. 1 zd. 2 rozp. 1307/2013 stosowany poza nimi. Trwałe użytki zielone charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gatunkowym roślin i zwierząt, istniejącym dzięki naturalnemu procesowi ich wieloletniej ekspansji na tych gruntach. Ponadto pełnią one także znaczącą rolę w zachowaniu istniejącego na tych obszarach krajobrazu.

Kolejnym dodatkowym wymogiem, ustanowionym w ramach płatności za działania środowiskowe, ma być obowiązek zachowania tzw. obszarów

⁴⁶ Według danych GUS średnia powierzchnia ogólna gospodarstw rolnych w Polsce w 2013 r. wyniosła 11,37 ha, zaś średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie to 10,08 ha. Biorąc pod uwagę grunty w dobrej kulturze rolnej to średnia ta spada do 9,97 ha. Dane: Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 r., ss. 39, 43, 44, 52.

⁴⁷ „Biuletyn informacyjny”, MRiRW, ARiMR, 2014, z. 6, s. 12.

⁴⁸ Dyrektywa nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory, Dz. Urz. L 206 z 22.07.1992, s. 7.

⁴⁹ Dyrektywa nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 20 z 26.01.2010, s. 7.

proekologicznych, na powierzchni nie mniejszej niż 5% areалу gospodarstwa⁵⁰. Obszary proekologiczne to m.in. miedze, tarasy, strefy buforowe, zadrzewienia i zakrzaczenia, oczka wodne, czyli wszystkie te elementy krajobrazu, które w naukach przyrodniczych są określane jako tzw. wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów⁵¹. Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności. Utrzymanie obszarów proekologicznych będzie dotyczyło jednakże gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha gruntów ornych. Z danych ARMiR wynika⁵², że około 91% gospodarstw będzie zwolnionych z obowiązku realizacji tej praktyki. Natomiast powierzchnia gruntów ornych podlegająca realizacji obowiązku utrzymania obszarów proekologicznych stanowić będzie około 54% całkowitej powierzchni gruntów ornych w Polsce, a zatem podobnie jak w przypadku dywersyfikacji upraw, obowiązkiem tym obciążone będą tylko nieliczne, większe gospodarstwa rolne. Ponadto przepisy rozporządzenia zawierają wykaz obszarów znajdujących się na terenie gospodarstwa, które mogą być uznane za obszar proekologiczny (m.in. grunty ugorowane, elementy krajobrazu, jak oczka wodne, drzewa stanowiące pomnik przyrody, rowy, miedze śródpolne, czy żywopłoty), co jeszcze zmniejsza konieczność podejmowania aktywnych działań proekologicznych w tym zakresie.

Czynnikami przesądzającymi o skuteczności wdrożenia instrumentów tzw. zazielenienia w gospodarstwach rolnych są:

- 1) ich obowiązkowy charakter – rolnicy uprawnieni do płatności na wszystkich kwalifikujących się gruntach będą zobowiązani do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu lub alternatywnie będą mogli dokonywać tzw. praktyk podobnych (wymienionych w załączniku nr IX do rozp. 1307/2013⁵³), które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści środowiskowych;
- 2) sankcja finansowa za nieprzestrzeganie wymogów „ekologizacji” przez producentów rolnych, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy⁵⁴. Płatności mają charakter administracyjnoprawny i ich

⁵⁰ Odsetek ten może zostać podwyższony przez Komisję Europejską po 2017 r. do 7 %.

⁵¹ E. Symonides, *Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 2010, t. 10, s. 250.

⁵² Dane: Informacja na temat wybranych elementów nowego systemu płatności bezpośrednich po 2014 r., Warszawa, MRiRW, maj 2014, s. 5.

⁵³ 1. W zakresie dywersyfikacji upraw: płodozmian, zimowa pokrywa glebowa, międzyplony. 2. W zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych: gospodarowanie łąkami lub pastwiskami z zachowaniem wymogu utrzymywania trwałych użytków zielonych, ekstensywny system wypasu. 3. W zakresie utrzymania obszarów proekologicznych stosowanie którejkolwiek z następujących praktyk: m.in. odłogowanie ekologiczne; tworzenie „stref buforowych” dla obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej, obszarów Natura 2000 lub innych miejsc ochrony różnorodności biologicznej; gospodarowanie nieuprawianymi strefami buforowymi i miedzami śródpolnymi; gospodarowanie, odbudowa cech krajobrazu (drzew, żywopłotów, roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów – tarasów, rowów, stawów).

⁵⁴ Na podstawie art. 63 i n., 77 ust. 6 rozporządzenia Parlamenty Europejskiego i Rady (UE)

przyznanie następuje na podstawie decyzji administracyjnoprawnej w trybie określonej procedury. Niedopełnienie wymogów gospodarowania zgodnie z ustanowionymi zasadami (praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu) w kolejnych latach po 2017 r. będzie mogło powodować sankcje nawet przewyższające otrzymaną kwotę z tytułu zazielenienia, co oznaczać będzie częściowe zmniejszenie innych płatności;

- 3) obowiązek ponownego przekształcenia gruntów w trwały użytek zielony w przypadku zaorania lub przekształcenia trwałych użytków na terenach cennych przyrodniczo (np. obszarach Natura 2000), nakładany niezależnie od sankcji finansowej w postaci zmniejszenia płatności;
- 4) zagwarantowanie na ten cel 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie. W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska.

Analiza ustanowionych rozwiązań prawnych w zakresie płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych, co jest przedmiotem coraz częstszych obaw części doktryny ekonomicznej⁵⁵, nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Ustanowione środki prawne odnoszą się również (zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio) do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu poprzez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych, czy stosowanie praktyk równoważnych obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu m.in. przerzedzanie drzew, przycinanie żywopłotów, odbudowa roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów, tarasów, rowów, stawów (pkt III. 5 załącznika do rozp. 1307/2013).

3.2. Ekologiczna funkcja gospodarstw rodzinnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020

Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) jest podstawowym instrumentem polityki rozwoju obszarów wiejskich danego państwa członkowskiego UE, dostosowującym założenia WPR do warunków i potrzeb danego państwa członkowskiego. Należy on do prawnych form działania administracji, stanowiących kategorię aktów planowania, do której zaliczane są programy, plany i strategie⁵⁶.

nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549.

⁵⁵ W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, z. 4, s. 78–81.

⁵⁶ Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty adminis-*

Zasadniczą cechą programów rozwoju obszarów wiejskich, przyjmowanych dla poszczególnych krajów UE jest ich elastyczność, oznaczająca możliwość doboru instrumentów prawnych w zależności od zróżnicowanych potrzeb danego państwa członkowskiego⁵⁷. Z tego też względu, jak wskazano w literaturze przedmiotu⁵⁸, dobór instrumentów jest wyrazem kompromisu pomiędzy tradycyjnymi, produkcyjnymi funkcjami polityki rolnej (bezpieczeństwo żywności, poprawa struktury agrarnej), a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi z ochroną zasobów naturalnych.

PROW 2014–2020⁵⁹ został opracowany na podstawie przepisów rozp. 1305/2013, ale z uwagi na konieczność powiązania podstawowych dokumentów w zakresie WPR z zasadami inwestowania z funduszy UE, musiał spełnić warunek spójności z innymi dokumentami strategicznymi polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm tzw. Umowy Partnerstwa⁶⁰.

Należy jednak w tym miejscu stwierdzić, że ustanowione przepisami rozp. 1305/2013 zmiany w rozwiązaniach prawnych w zakresie instrumentów prawnych ochrony środowiska w ramach II filaru WPR nie mają charakteru radykalnych. Płatności rolnośrodowiskowe (art. 28 rozp. 1305/2013), stanowiące od lat obowiązkowy instrument rozwoju obszarów wiejskich, ale wciąż dobrowolne dla rolników⁶¹, zyskują dodatkowy element służący przeciwdziałaniu zmianom klimatu, co jest zgodne z postawionym priorytetem tej polityki, ze względu na spodziewany wpływ oddziaływania klimatu i potrzeby działań adaptacyjnych. W art. 30 rozp. 1305/2013 wyodrębnione zostało wsparcie dla obszarów Natura 2000 i obszarów wrażliwych ustanowionych zgodnie z przepisami ramowej dyrektywy wodnej⁶². Do odrębnego działania wydzielono wsparcie dla rolnictwa

tracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały konferencji jubileuszowej profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 142.

⁵⁷ Pozostawienie coraz większej swobody w wyborze środków prawnych do realizacji założeń zreformowanej WPR w doktrynie włoskiej określono jako „renacjonalizacja” polityki rolnej UE a artykułujące ja akty prawne rozporządzeniami „à la carte”, zob. L. Castato, *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1, s. 18.

⁵⁸ E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014 – 2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria”, t. X, s. 249.

⁵⁹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020, zatwierdzony decyzją nr 2014PL06RDNP001 Komisji Europejskiej z 12 grudnia 2014 r., tekst: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>.

⁶⁰ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 9 stycznia 2014 r., zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji w dniu 23 maja 2014 r. Umowa ta określa strategię wykorzystania środków unijnych na rzecz realizacji celów określonych w Unijnej strategii „Europa 2020”.

⁶¹ Szerzej na temat programów rolnośrodowiskowych: M.A. Król, *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych ze względów przyrodniczych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 86, s. 67, 77.

⁶² Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy dla działań Wspólnoty w zakresie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1. Pozytywna ocena wyodrębnienia płatności dla obszarów Natura 2000 została wyrażona przez M.A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach*

ekologicznego (art. 29 rozp. 1305/2013), co było od dawna przedmiotem postulatów doktryny.⁶³ Natomiast analiza pozostałych unormowań statuujących płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów nie wskazuje zasadniczych zmian w nowej perspektywie programowej. Krytyczne poglądy wobec przyjętych rozwiązań wyrażono w tym zakresie zarówno w literaturze ekonomicznej⁶⁴, jak i prawniczej⁶⁵.

Analiza treści PROW pozwala zauważyć zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego. W części diagnostycznej projektu PROW wskazano kilka potrzeb w tym zakresie:

- 1) potrzeba 3. – zapewnienie trwałości rolnictwa w warunkach zmian klimatu i naturalnych ograniczeń oraz ochronę i poprawę stanu wód gruntowych;
- 2) potrzeba 6. – odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych, gdzie podkreślono konieczność: a) ochrony czy restytucji siedlisk związanych z ekosystemami przyrodniczymi; b) ochrony potencjału środowiskowego obszarów wiejskich z uwagi na zróżnicowanie ekosystemów naturalnych, które tworzą w polskim krajobrazie strukturę mozaikową;
- 3) potrzeba 7. – promowanie zrównoważonych metod gospodarowania w rolnictwie zrównoważonym i rolnictwie ekologicznym;
- 4) potrzeba 8. – zachowanie zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich.

Jako sposoby rozwiązania związanych z tym problemów wymieniono: 1) utrzymanie rolniczego użytkowania gruntów na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które poprzez ekstensywną strukturę użytkowania ziemi przyczyniają się do zachowania walorów krajobrazowych i sprzyjają różnorodności biologicznej obszarów wiejskich; 2) tworzenie korytarzy i enklaw ekologicznych, w celu ułatwienia migracji zwierząt i ochrony różnorodności biologicznej (które także przyczyniają się do zwiększenia retencji wodnej, poprawy mikroklimatu i ograniczenia procesów erozyjnych). Środkiem do realizacji tego celu może być racjonalne zalesianie marginalnych gleb, zachowanie elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Natura 2000, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 708.

⁶³ Zob. M.A. Król, *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007* [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, ss. 98 i 105.

⁶⁴ M. Drygas, *Główne kierunki reformy WPR na lata 2014–2020*, „Wież i Rolnictwo” 2013, z. 4, s. 28, I. Nurzyńska, *Europejska polityka spójności po 2014 roku a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Założenia, możliwe rozwiązania, potencjalne skutki*, „Wież i Rolnictwo” 2013, z. 4, s. 98 i n.

⁶⁵ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE – 186*, s. 19, czy B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 257, a także E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju...*, s. 249.

Ochronie środowiska ma służyć kilka działań i poddziałań Programu. Należą do nich przede wszystkim działania:

- rolno-środowiskowo-klimatyczne;
- rolnictwo ekologiczne;
- zalesianie i tworzenie terenu zalesionego;
- płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW);
- scalanie gruntów.

Jak zostało powyżej zaznaczone w ramach priorytetu 4. (art. 5 pkt. 4 rozp. 1305/2013) wskazano konieczność odtwarzania, ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów. Powyższy cel szczegółowy będzie realizowany poprzez wspieranie odpowiednich systemów użytkowania cennych siedlisk z uwzględnieniem procesów i zjawisk wynikających ze zmian klimatu (np. utrzymanie wsparcia dla siedlisk mokradłowych szczególnie wrażliwych na przesuszenie) realizowanych w szczególności w ramach pakietów przyrodniczych działania „rolno-środowiskowo-klimatycznego”. Cel ten będzie również realizowany w ramach działania „rolnictwo ekologiczne” oraz „zalesianie i tworzenie terenów zalesionych”.

Działanie „rolno-środowiskowo-klimatyczne” ukierunkowane jest przede wszystkim na zrównoważone gospodarowanie nawozami, działania zapobiegające erozji gleb i przyczyniające się do ochrony gleb i wód. Jego realizacja ma na celu także zachowanie i ochronę cennych siedlisk przyrodniczych oraz zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, ochronę zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, przez co staje się istotnym instrumentem oddziałującym na zachowanie zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej. Wsparcie w ramach tego działania obejmuje następujące poddziałania:

1. Płatności w ramach zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych (poddziałanie 10.1). Wsparcie będzie udzielane na:
 - praktyki agrotechniczne promujące zrównoważony system gospodarowania, w tym racjonalne nawożenie oraz ochronę wód przed zanieczyszczeniami, odpowiednie użytkowanie gleb poprzez przeciwdziałanie utracie substancji organicznej w glebie;
 - działania służące ochronie różnorodności biologicznej obszarów wiejskich, w tym ochronę cennych siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 oraz poza nimi;
 - zachowanie tradycyjnych odmian i gatunków drzew owocowych.

Wsparcie udzielane będzie w ramach pięciu typów operacji (pakietów): a) rolnictwo zrównoważone; b) ochrona gleb i wód; c) zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych; d) cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000; e) cenne siedliska poza obszarami Natura 2000.

2. Wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie (poddziałanie 10.2), m.in. poprzez zachowanie lokalnych odmian roślin uprawnych oraz ochronę szczególnie cennych ras zwierząt gospodarskich, w przypadku których niska lub malejąca liczebność stwarza zagrożenie ich wyginięcia.

Trzeba także zaznaczyć, iż na terenie całego gospodarstwa objętego działaniem „rolno-środowiskowo-klimatycznym”, będzie istniał obowiązek zachowania wszystkich trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Odrębnym działaniem PROW 2014-2020 jest działanie „rolnictwo ekologiczne”, którego celem jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, podejmujących się utrzymania lub przejścia na praktyki i metody rolnictwa ekologicznego. W ramach tego działania przewidziano dwa poddziałania:

- a) płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne (poddziałanie 11.1);
- b) płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego (poddziałanie 11.2).

Łącznie w ramach obydwu poddziałań w gospodarstwach rodzinnych może być podejmowanych dwanaście pakietów.

Przewidziano także instrumenty wsparcia finansowego dla rolników, którzy prowadzą swoje gospodarstwa na obszarach górskich i innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami – tzw. obszary ONW. Wsparcie w ramach tego działania obejmuje następujące poddziałania:

- a) płatności dla obszarów górskich – ONW typ górski (poddziałanie 13.1);
- b) płatności dla obszarów innych niż obszary górskie, charakteryzujących się znaczącymi ograniczeniami naturalnymi – ONW typ nizinny (poddziałanie 13.2);
- c) płatności dla innych obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami – ONW typ specyficzny (poddziałanie 13.3).

Podobnie jak w latach poprzednich, wsparciem w ramach PROW 2014 – 2020 objęto działania mające na celu zwiększanie obszarów leśnych poprzez zalesianie i tworzenie terenów zalesionych na gruntach rolnych oraz innych niż rolne. Podejmowanie działań z zakresu inwestycji w rozwój obszarów leśnych i służących poprawie żywotności lasów przyczynia się do sekwestracji dwutlenku węgla oraz utrzymania i wzmocnienia ekologicznej stabilności obszarów leśnych, także poprzez łączenie rozdrobionych kompleksów leśnych. Ma również korzystny wpływ na gleby na obszarach wiejskich zagrożonych erozją. Wsparcie w ramach tego działania obejmuje poddziałanie „zalesianie i tworzenie terenów zalesionych” – obejmujące koszty założenia (tzw. wsparcie na zalesienie) oraz premię pielęgnacyjną i zalesieniową (8.1).

Jednym z ważnych instrumentów PROW 2014 – 2020 w omawianym zakresie jest znane od wielu lat w systemie prawa polskiego scalanie gruntów, przewidziane do wsparcia w ramach działania „inwestycje w środki trwałe”, poddziałanie 3 „scalanie gruntów”. Podstawą prawną do przeprowadzania postępowania

scaleniowego są przepisy polskiej ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁶⁶. Wsparcie w ramach PROW ma polegać na udzielaniu pomocy na inwestycje poprawiające strukturę obszarową gospodarstw rolnych i gruntów leśnych i pozwalające na racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Ponadto scalanie gruntów przyczynić się ma do zachowania lub poprawy walorów przyrodniczo-krajobrazowych oraz zmniejszenia nasilenia procesów erozyjnych gleb. Trzeba też podkreślić, że w zakresie kryteriów wyboru projektów, przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy na projekty scalań składane przez starostów, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych.

Ponadto z punktu widzenia ochrony krajobrazu duże znaczenie będą miały badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej, przewidziane w ramach Poddziałania 7.8.2. W tym zakresie planuje się wsparcie dla działań związanych z odbudową i poprawą stanu zabytkowych obiektów budowlanych oraz dla budowy tradycyjnych dla danego regionu obiektów z przeznaczeniem na cele publiczne. Trzeba też wskazać, iż preferencje będą miały działania podejmowane na terenach o potencjale turystycznym. Natomiast w ramach Poddziałania 7.8.3.1 w zakresie wsparcia inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne wsparciem będą objęte działania związane z budową, przebudową lub modernizacją obiektów budowlanych oraz związane z kształtowaniem przestrzeni.

4. Podsumowanie

Jednym ze współczesnych determinantów zmian w gospodarstwach rolnych są procesy globalizacji. Wpływ tego czynnika oznacza uczestnictwo gospodarstw rodzinnych w warunkach współczesnego rynku, spełnienie wymogów standaryzacji. Coraz bardziej zauważalne oddziaływanie tego procesu wymusza również włączenie do europejskiego modelu rolnictwa, jako elementu konstrukcyjnego, kwestii ochrony różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych. Doświadczenia wdrożenia wspólnotowych regulacji prawnych artykułujących założenia WPR od lat 90. wskazują, iż forma rolnictwa rodzinnego, ze względów środowiskowych, najbardziej przystaje do wymogów rolnictwa zrównoważonego. Jak wskazują dane GUS⁶⁷ powierzchnia użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej

⁶⁶ Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, tj. z Dz.U.z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, z późn. zm.

⁶⁷ Na podstawie danych GUS, *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r.*..., s. 52–54, 73–76.

w gospodarstwach indywidualnych wynosi 89,7% użytków rolnych ogółem w gospodarstwach. Jednak ta wartość ulega znacznemu obniżeniu (69%) w gospodarstwach rolnych o powierzchni powyżej 50 ha.

Wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa, jak wskazuje B. Jeżyńska⁶⁸, wymagało zmiany zasad działalności gospodarstw rolnych oraz odmiennego pojmowania funkcji realizowanych w tych jednostkach gospodarczych: 1) tradycyjnych, produkcyjnych funkcji, związanych z zaspokojeniem potrzeb publicznych; 2) nowych związanych z realizacją pokładanych w nich oczekiwań społecznych i środowiskowych. Stąd też, przyjmując w pełni założenie wielofunkcyjności rolnictwa⁶⁹, wyróżnia się kilka współczesnych funkcji gospodarstw rodzinnych: produkcyjną, gospodarczą, innowacyjną, socjalną i środowiskową. Wskazanym w doktrynie poglądom w pełni odpowiada triada funkcji gospodarstw rodzinnych wskazanych w rezolucji ONZ nr 66 z 2011 r.

Stąd też ustanowione środki prawne w ramach nowego systemu płatności bezpośrednich oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich odnoszą się zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio do ochrony różnorodności biologicznej, zasobów naturalnych i krajobrazu wiejskiego. Nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych w gospodarstwach rodzinnych. Ma on przeciwdziałać monokulturom, chronić naturalnie wykształcone łąki i pastwiska, chronić tzw. wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów w krajobrazie wiejskim (miedze, oczka wodne).

Działania te mają chronić różnorodność biologiczną i stan europejskich krajobrazów poprzez wspieranie odpowiednich systemów użytkowania cennych siedlisk z uwzględnieniem procesów i zjawisk wynikających ze zmian klimatu (np. utrzymanie wsparcia dla siedlisk mokradłowych). Zakładane podstawowe pozytywne efekty ekologiczne programów rolnośrodowiskowych to przede wszystkim ochrona różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych, dostosowanie zakresu ochrony do cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną czy lepsza identyfikacji tych siedlisk na terenie kraju oraz zapewnienie ich monitoringu, a także stopniowa restytucja przyrodnicza siedlisk będących w stanie niezadowalającym. Podejmowane działania służą również zachowaniu zasobów genetycznych w rolnictwie. Ponadto dostosowanie prowadzonej działalności rolniczej do cennych przyrodniczo obszarów przyczyni się do odbudowy i poprawy stanu krajobrazów rolniczych.

Trzeba jednak pamiętać, że wdrożenie tego systemu spowoduje zwiększenie rygoryzmu prowadzonej działalności rolniczej, uzależnienie możliwości skorzystania z wielu działań PROW od spełnienia znacznie zaostrzonych wymogów

⁶⁸ B. Jeżyńska, *Funkcja środowiskowa gospodarstw rolnych*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 69 i n.

⁶⁹ Tamże. Zob. także J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wies i Rolnictwo”, z. 4, s. 9–28, czy *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, J. Wilkin (red.), Warszawa 2010.

środowiskowych, obwarowanych sankcją zmniejszenia lub utraty wsparcia finansowego. Jednakże, jak zostało wykazane, z wielu nowo ustanowionych obowiązków zostały zwolnione mniejsze gospodarstwa rodzinne, co znacząco w skali kraju zmniejszy oddziaływanie instrumentów służących dalszej ekologizacji WPR.

Literatura

- Bańkowska K., Król M.A., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014
- Biuletyn informacyjny, MRiRW, ARiMR, 2014, z. 6
- Castato L., *Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalizacja i europeizacja w publicznym prawie gospodarczym i w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014
- Chołaj H., *Kolumb, Europa i świat*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1995
- Codex Alimentarius, *Animal food production*, Rome 2009
- Codex Alimentarius, *Code of practice for fish and fishery products*, Rome 2009
- Codex Alimentarius Commission. *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, Rome 2001
- Cziomer E., *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, [w:] T. Wawak (red.), *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, t. 3, Wyd. UJ, Kraków 2000
- Cziomer E., Zublikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wież i Rolnictwo” 2011, z. 4
- Dach Z., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2009
- Development of Framework for Good Agricultural Practices, Commission Agricultural, XVII Session, Rome 31 III- 4 IV 2003, COAG/2003/6
- Drygas M., *Główne kierunki reformy WPR na lata 2014-2020*, „Wież i Rolnictwo” 2013, z. 4
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich*

- działania. Studia i materiały konferencji jubileuszowej profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Godlewska-Lipowa W.A., Ostrowski J.Y., *Problemy światowej ekologii. Z czym wchodzimy w XXI wiek*, Olsztyn 2000
- Jeżyńska B., *Funkcja środowiskowa gospodarstw rolnych*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X
- Jeżyńska B., [w:] B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Zakamycze 2003
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE – 186
- Jurcewicz A., [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, tom XXVI, Warszawa 2010
- Jurcewicz A., *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995
- Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „*Annales. Etyka w życiu gospodarczym*” 2011, vol. 14, nr 1
- Kempny M., *Globalizacja*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1998
- Kingsbury B., Krisch N., Stewart R.B., *The Emergence of Global Administrative Law*, “*Law and Contemporary Problems*” 2005, v. 68
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 lipca 2002 r., Okresowy przegląd reformy WPR, przyjęty przez szefów państw i rządów do „Agendy 2000”, COM (2002) 394 wersja ostateczna
- Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna
- Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „*Roczniki Nauk Rolniczych. SERIA G*” 2011, t. 98, z. 3
- Kozyra J., Mizak K. (red.), *Nowe wyzwania dla rolnictwa w dobie zmiany klimatu*, Warszawa 2012
- Król M.A., *Dobre praktyki rolnicze jako przejaw zasady zrównoważonego rozwoju*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2010, z. 1
- Król M.A., *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007*, [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009
- Król M.A., *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII
- Król M.A., *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych ze względów przyrodniczych*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2012, t. 86

- Król M.A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin-Łódź-Poznań 2013
- Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996
- Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Łuczka-Bakuła W., *W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance*, ZNARW 2006, t. XXXVII, „Rolnictwo”, nr 540
- Mioduszeowski W. (red.), *Gospodarowanie wodą w rolnictwie w obliczu ekstremalnych zjawisk pogodowych*, Warszawa 2012
- Nurzyńska I., *Europejska polityka spójności po 2014 roku a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Założenia, możliwe rozwiązania, potencjalne skutki*, „Więś i Rolnictwo” 2013, z. 4
- Oleszko-Kurzyńska B., *Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, ZN SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 4
- Paliwoda J., *Uwagi o prawie żywnościowym*, Warszawa 1997
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na latach 2014 – 2020, zatwierdzony decyzją nr 2014PL06RDNP001 Komisji Europejskiej z 12 grudnia 2014 r.
- Rosińska-Bukowska M., *Procesy globalizacji i ich wpływ na gospodarkę żywnościową i rolnictwo – przez pryzmat działalności korporacji transnarodowych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, t. 14, z. 1
- Rosińska-Bukowska M., *Rola korporacji transnarodowych w procesach globalizacji. Kreowanie globalnej przestrzeni biznesowej*, Dom Wydawniczy Duet, 2009
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja – Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 1 (10)
- Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) and Good Agricultural Practices (GAPs)*, Commission Agricultural, XIX Session, Rome 13-16 IV 2005, COAG/2005/4
- Symonides E., *Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie” 2010, t. 10
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012
- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014 – 2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” t. X
- Understanding the Codex Alimentarius, Codex Sekretariat FAO/WHO, Rome 2006
- Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 r.

Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne, pr. zb. pod red. J. Wilkina, Warszawa 2010.

Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo”, z. 4

Zielona Księga z 15 marca 1985 r., *Perspectives for the Common Agriculture Policy*, Dz. Urz. WE C 333

Rodzinne gospodarstwo rolne w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi

Zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 23 Konstytucji RP podstawą ustroju rolnego Polski jest gospodarstwo rodzinne. Konsekwencją takiego brzmienia ustawy zasadniczej powinien być szczególnie status gospodarstw rolnych uznawanych przez ustawodawcę jako gospodarstwa rodzinne. W związku z tym, że formułując wskazaną zasadę konstytucyjną prawodawca nie sformułował jednocześnie w Konstytucji definicji pojęcia gospodarstwa rodzinnego, zasadniczego znaczenia nabrało sformułowanie takiej definicji w ustawodawstwie prawnorolnym ukierunkowanym na realizację zamierzonych przez ustawodawcę celów w zakresie tworzenia i rozwoju gospodarstw rodzinnych, tj. kreujących ich szczególny status prawny.

Choć oczywistym jest, że – pomijając okresy gwałtownych przemian o charakterze rewolucyjnym – procesy przeobrażeń ustrojowych są rozłożone w dłuższych okresach, to po przeszło 17 latach, które upłynęły od uchwalenia Konstytucji zasadnym wydaje się dokonanie kompleksowej oceny, w jakim stopniu wskazana norma konstytucyjna została zrealizowana, tj. na ile gospodarstwa rodzinne rzeczywiście stanowią podstawę współczesnej polskiej gospodarki rolnej. Bez wątpienia ocena taka wymaga przeprowadzenia wielowymiarowej analizy zarówno w płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i prawnej. Zaznaczyć jednak należy, że analiza taka wykraczałaby poza ramy niniejszego opracowania. Po zapoznaniu się z tematyką licznych wystąpień i referatów prezentowanych w ramach niniejszej konferencji można mieć jednak nadzieję, że dorobek naukowy prezentowany w jej trakcie pozwoli na sformułowanie wniosków co do rzeczywistej sytuacji gospodarstw rodzinnych w Polsce.

Przedmiotem niniejszego opracowania są wyłącznie aspekty prawne funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w zakresie w jakim dotyczą obrotu nierucho-

¹ Konrad Marciniuk – dr, Uniwersytet Warszawski.

mościami rolnymi. Już na wstępie można bowiem postawić tezę, że współcześnie to właśnie regulacje w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi stanowią bodaj najistotniejszą płaszczyznę, w której dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych w stosunku do innych typów gospodarstw rolnych. Obok analizy uwarunkowań prawnych obrotu nieruchomościami wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych przedmiotem opracowania jest także próba oceny faktycznego znaczenia tych uregulowań z punktu widzenia realizacji zasady ustrojowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji.

Punktem wyjścia do rozważań dotyczących problematyki statusu rodzinnego gospodarstwa rolnego w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi jest omówienie pojęć nieruchomości rolnej i obrotu nieruchomościami.

Nieruchomość rolna

Współczesna definicja normatywna pojęcia nieruchomości rolna została sformułowana w art. 46¹ k.c. Należy jednak zaznaczyć, że w polskim ustawodawstwie, na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat zaznaczyła się stopniowa ewolucja tego pojęcia. Początkowo, po wejściu w życie kodeksu cywilnego, w sytuacji gdy całość zagadnień przenoszenia własności nieruchomości rolnej, także w obrocie *mortis causa* oraz znoszenia współwłasności takiej nieruchomości uregulowana została w kodeksie cywilnym. W kodeksie tym nie zamieszczono definicji nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego. Sprawę tę pozostawiono do uregulowania Radzie Ministrów². Było to bardzo znamienne dla okresu, w którym dokonywano unormowania (lata sześćdziesiąte ubiegłego wieku) i oznaczało przeniesienie prawa decydowania w kwestiach podstawowych i o formie stanowienia aktów normatywnych z organu władzy ustawodawczej na organ władzy wykonawczej – administrację. Z drugiej strony należy zauważyć, że jeszcze w pierwszych zasadniczych, przeprowadzonych po II wojnie światowej, regulacjach prawnych mamy do czynienia z dualizmem pojęciowym w zakresie prawa rolnego: „nieruchomość” rolna oraz „gospodarstwo rolne” – co może sprawić, że czynności prawne *inter vivos* i *mortis causa* w odniesieniu do tego samego przedmiotu mogły być dokonywane na różnych zasadach. W wykonawczym rozporządzeniu Rady Ministrów³ przyjęto, że: „Nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, chyba że stosownie do przepisów o planowaniu przestrzennym decyzją właściwego organu prezydium rady narodowej została przeznaczona na cele nie związane bezpośrednio z pro-

² J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, PWN, Warszawa 1970, s. 94 i n.; ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (jedn. tekst Dz.U. 2014 poz. 121, z późn. zm.) – art. 160-167, 213-219, 1058-1088.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1970 r., Nr 24, poz. 199).

dukcją rolną. Nie uważa się jednak za nieruchomości rolne terenów położonych w obrębie zwartej zabudowy miasta oraz nieruchomości, które należą do tej samej osoby (osób) i których łączny obszar nie przekracza 0,2 ha”.⁴

Z definicji powyższej, w zestawieniu z art. 46 § 1 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwałe z gruntem związane, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, wynika, że nieruchomość rolna charakteryzuje się następującymi cechami: (i) jest to zawsze część powierzchni ziemskiej (grunt) oraz (ii) jest użytkowana lub nadaje się do użytkowania na cele produkcji rolnej. Jednak mimo użytkowania rolniczego, bądź tylko nadawania się na takie cele nieruchomości, w świetle wskazanych przepisów, nie uważano za rolną, jeżeli zachodziła jedna z następujących okoliczności: nieruchomość została przeznaczona na podstawie przepisów o terenach budowlanych na obszarze wsi lub przepisów o planach zagospodarowania przestrzennego na cele nie związane bezpośrednio z produkcją rolną⁵, nieruchomość jest położona w obrębie zwartej zabudowy miasta, nieruchomość stanowi własność osoby lub współwłasność osób, których łączny obszar własności nie przekracza 0,2 ha (później 0,5 ha).

W literaturze, na tle wyżej wymienionej definicji, podnoszono, że ze względu na wymóg użytkowania rolniczego lub możliwość takiego wykorzystywania – za nieruchomość rolną mógł być uważany tylko grunt, a nigdy sam budynek, chociażby nawet z mocy przepisów szczególnych stanowił odrębny od gruntu przedmiot własności. Taka sytuacja jest np. przewidziana w art. 235 kodeksu cywilnego, z mocy którego budynki i inne urządzenia wzniesione przez wieczystego użytkownika (w dawnym brzmieniu – „na gruncie państwowym”, w obecnym brzmieniu przepisu „na gruncie Skarbu Państwa lub na gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków”) stanowią jego własność. Własność budynku jest prawem związanym z wieczystym użytkowaniem. Jeżeli przedmiotem wieczystego użytkowania jest nieruchomość rolna, to wówczas budynki wzniesione na tej nieruchomości przez wieczystego użytkownika wchodziły w skład gospodarstwa. Same jednak budynki jako takie nie są nieruchomością rolną. Określenie „rolny” odnosi się do gruntu. Zatem podział nieruchomości na rolne i nierolne jest podziałem nieruchomości gruntowych, a nie budynkowych⁶.

⁴ Warto zaznaczyć, że w ostatnim zdaniu § 1 wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. posłużono się kategorią tzw. normy obszarowej, która stanowiła jeden z ważniejszych instrumentów ingerencji władz w sferę obrotu nieruchomościami rolnymi. W późniejszym okresie (nowelizując rozporządzenie) podniesiono wysokość minimalnej normy obszarowej do 0,5 ha.

⁵ Zastrzeżenie to wydaje się oczywiste, należy jednak podkreślić fakt, iż w okresie minionym prawo rozstrzygania o tym, czy nieruchomość ma charakter nieruchomości rolnej, spoczywało w gestii terenowych organów administracji, które wydawały je w drodze aktu administracyjnego – decyzji.

⁶ F. Błachuta, J.St. Piątkowski, J. Policzekiewicz, *Gospodarstwa rolne, obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 15.

Jednocześnie należy wskazać na niejednoznaczność pojęcia produkcji rolnej. Produkcja rolna mogła być rozumiana szeroko z uwzględnieniem wszystkich działów specjalnych rolnictwa, bądź też wąsko z zaliczeniem do niej tylko produkcji roślin w uprawie polowej i hodowli. Do szeroko rozumianego rolnictwa zaliczano także leśnictwo. W określeniu zawartym w §1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych przyjęto szerokie rozumienie produkcji rolnej z włączeniem produkcji ogrodniczej i sadowniczej, a nawet produkcji rybnej, ale z wyłączeniem gospodarki leśnej.

Na gruncie wskazanego rozporządzenia Rady Ministrów nieruchomość położona w obrębie zwartej zabudowy miasta, chociażby była użytkowana rolniczo lub nadawała się do takiego użytkowania, nie była uznawana za nieruchomość rolną. Na marginesie warto tutaj zaznaczyć, że obręb zwartej zabudowy miasta nie był równoznaczny z granicami administracyjnymi miasta. Dodatkowo, w wypadku gdy łączny obszar wszystkich nieruchomości należących do tej samej osoby położonych na terenie danej miejscowości, bez względu na sposób użytkowania, nie przekraczał 0,2 ha (później 0,5 ha) wówczas nieruchomości nie uważano za nieruchomość rolną.⁷

W 1990 r. na fali liberalizacji gospodarczej w związku z dokonywaną transformacją ustrojową dokonano gruntownej nowelizacji prawa cywilnego⁸. W trakcie nowelizacji na nowo zdefiniowano pojęcie nieruchomości rolnej. Zgodnie z art. 46¹ Kodeksu cywilnego: „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi są nieruchomości, które mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”. W stosunku do poprzedniej definicji obecna regulacja wykazuje istotne różnice. Po pierwsze, współczesna definicja została ustanowiona przepisem ustawy a nie rozporządzenia wykonawczego, co podnosi jej rangę i może być uznane za wyraz stabilizowania własności.⁹ Po drugie, w obecnej definicji pojęcie nieruchomości utożsamione zostało z pojęciem gruntu rolnego. Wyodrębnienia nieruchomości rolnej spośród innych kategorii nieruchomości dokonano tak jak dotychczas według kryterium przeznaczenia gospodarczego. Kryterium to zostało wszakże sprecyzowane w sposób odmienny. W miejsce dawnego określenia, iż nieruchomość uważa się za rolną, jeżeli jest lub może być użytkowana na cele produkcji rolnej, w nowej definicji odniesiono się do nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Pomimo podobieństwa

⁷ J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, PWN, Warszawa 1970.

⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy, *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321).

⁹ S. Wójcik: *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej między osobami fizycznymi w świetle zmian kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1983, Nr 1, s. 44 – autor już wówczas postulował umieszczenie definicji nieruchomości rolnej w *Kodeksie cywilnym*.

znaczeniowego słów „użytkować” oraz „wykorzystywać” obecne sformułowanie oznacza rozszerzenie zakresu pojęcia nieruchomości rolnych. Oprócz nieruchomości użytkowanych na cele produkcji rolnej, do nieruchomości rolnych zaliczyć należy także te, które służą lub mogą służyć prowadzeniu działalności wytwórczej, a więc także nieruchomości, gdzie zlokalizowane są zakłady przetwarzania produktu rolnego (np. mleczarnia, masarnia, chłodnia, suszarnia czy młyn) związane z prowadzonym gospodarstwem.¹⁰

Obrót nieruchomościami rolnymi

Pojęcie obrotu nieruchomościami, obejmujące swoim zakresem obrót nieruchomościami rolnymi, nie jest pojęciem rozumianym jednolicie¹¹. W ujęciu szerokim (*sensu largo*) obrót nieruchomościami obejmuje wszelkie formy przeniesienia praw do korzystania z nieruchomości. Tak rozumiane pojęcie obrotu określa wszelkie zmiany podmiotowe dotyczące faktycznego władztwa nad nieruchomością i obejmuje zarówno zdarzenia prawne prowadzące do zmiany właściciela, jak i do przeniesienia posiadania pod jakimkolwiek innym tytułem prawnym, w tym np. na podstawie umowy dzierżawy czy najmu¹². Szeroko ujmowane pojęcie obrotu nieruchomościami rolnymi obejmuje zmiany po stronie podmiotów uprawnionych do korzystania z nieruchomości wynikające nie tylko z czynności cywilnoprawnych, ale także zmiany będące wynikiem dziedziczenia¹³ oraz będące skutkiem orzeczeń sądów (dotyczące np. sądowego zniesienia współwłasności – art. 212 i n. k.c.), jak też będące następstwem aktów administracyjnych oraz wynikające z mocy samego prawa. Obrót w znaczeniu węższym (*sensu stricto*) dotyczy wyłącznie zmian własnościowych dokonywanych w drodze czynności prawnych. Obrót w tym znaczeniu nie obejmuje zmian władztwa nad nieruchomościami, jeżeli nie powodują one zmiany właściciela, a także wszelkich zmian władztwa nad nieruchomościami, również tych obejmujących zmianę właściciela, o ile nie wynikają z czynności prawnych. Nie jest zatem objęty tym pojęciem w szczególności obrót dzierżawny, jako że nie wiąże się ze zmianą osoby właściciela. Również zmiany własnościowe wynikające z dziedziczenia (ale już nie z umów o dział spadku) oraz będące skutkiem wydawanych aktów administracyjnych czy normatywnych znajdują się poza zakresem wąsko pojmowanego pojęcia obrotu nieruchomościami, gdyż nie wynikają z czynności prawnych.

¹⁰ P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Protis, A. Stelmachowski: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Lexis-Nexis, Warszawa 2002, s. 100.

¹¹ A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 244 i powołana tam literatura; patrz także P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 20.

¹² K. Marciniuk, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 164–166.

¹³ Szerzej: F. Błahuta, J. St. Piątkowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwo rolne. Obrót...*; M. Kępiński, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych*, Poznań 1970; K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990.

Przeniesienie własności nieruchomości może nastąpić w tzw. obrocie powszechnym, czyli na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego, bądź na gruncie uregulowań szczególnych¹⁴. Reżim szczególny odnosi się zwłaszcza do zmiany właściciela nieruchomości rolnej (gospodarstwa rolnego) stanowiącej własność Skarbu Państwa¹⁵ bądź w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe¹⁶. Szczególne uwarunkowania obrotu nieruchomościami rolnymi wynikają jednak przede wszystkim z ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

W ujęciu praktycznym przez pojęcie obrotu nieruchomościami coraz częściej rozumie się nie tylko czynności zmierzające do zmiany właściciela – i to niezależnie od tego, czy są wynikiem czynności prawnych, czy innych zdarzeń. Z punktu widzenia współczesnej gospodarki rolnej, obok tradycyjnie pojmowanego obrotu własnościowego, coraz większe znaczenie ma przede wszystkim obrót dzierżawny. Z ekonomicznego punktu widzenia obrót dzierżawny pełni bowiem te same funkcje co obrót własnościowy, prowadząc do zorganizowania gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej. W konsekwencji zasadnym wydaje się przeprowadzenie analizy statusu gospodarstwa rodzinnego zarówno w obrocie własnościowym jak i dzierżawnym.

Gospodarstwo rodzinne

Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego formułuje w ustawodawstwie polskim art. 5 ust.1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (u.k.u.r.). Za gospodarstwo takie uważa się gospodarstwo rolne, które jest prowadzone przez rolnika indywidualnego i którego łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład takiego gospodarstwa, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Zasadę tę stosuje się odpowiednio do ustalania powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy. Z art. 5 u.k.u.r. wynika, że gospodarstwo rodzinne jest równocześnie gospodarstwem rolnym w rozumieniu tej ustawy, tj. gospodarstwem rolnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego – jednak o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych.

¹⁴ A. Oleszko, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 122 i powołana tam obszerna literatura.

¹⁵ Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

¹⁶ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.

Choć oczywistym jest, że – pomijając okresy gwałtownych przemian o charakterze rewolucyjnym – procesy przeobrażeń ustrojowych są rozłożone w dłuższych okresach, to po przeszło 17 latach, które upłynęły od uchwalenia Konstytucji zasadnym wydaje się dokonanie kompleksowej oceny, w jakim stopniu wskazana norma została zrealizowana, tj. na ile tak pojmowane gospodarstwa rodzinne rzeczywiście stanowią podstawę współczesnej polskiej gospodarki rolnej względnie, w jakim stopniu uwarunkowania prawne funkcjonowania gospodarstw rodzinnych sprzyjają poprawie ich sytuacji ekonomicznej. Na wstępie należy wskazać, że ocena taka wymaga wielowymiarowej analizy nie tylko w płaszczyźnie prawnej, ale także w płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej, którym to zagadnieniom poświęcono wiele uwagi w pozostałych rozdziałach niniejszego opracowania.

Jak wynika z treści przytoczonej definicji gospodarstwa rodzinnego łączna powierzchnia użytków rolnych wchodzących w jego skład nie może przekraczać 300 ha. Dodatkowo może być ono prowadzone wyłącznie przez rolnika indywidualnego, za którego ustawodawca uważa osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Z kolei posiadanie kwalifikacji rolniczych, jest zależne od uzyskania wykształcenia rolniczego (zasadniczego zawodowego, średniego lub wyższego), a w stosunku do osób, które posiadają co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie - tytułu kwalifikacyjnego lub zawodowego lub tytułu zawodowego mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej¹⁷. Warunek dotyczący posiadania kwalifikacji rolniczych spełniają także osoby, które zdobyły wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i posiadają co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie zwią-

¹⁷ Zagadnienie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą reguluje obecnie Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 stycznia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 109). Rozporządzenie określa kierunki studiów wyższych, których ukończenie uznaje się za posiadanie wykształcenia wyższego rolniczego, zawody, których posiadanie uznaje się za wykształcenie średnie rolnicze lub wykształcenie zasadnicze zawodowe rolnicze, a także zagadnienia objęte zakresem studiów podyplomowych, ze względu na które uznaje się te studia za studia podyplomowe, których zakres jest związany z rolnictwem. W rozporządzeniu określono także tytuły kwalifikacyjne, tytuły zawodowe oraz tytuły zawodowe mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej oraz rodzaje dowodów potwierdzających posiadanie kwalifikacji rolniczych związanych zarówno z wykształceniem, jak i stażem pracy.

zanim z rolnictwem, a także osoby posiadające wykształcenie średnie inne niż rolnicze i posiadające co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie. Z kolei osoby legitymujące się wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zasadniczym zawodowym innym niż rolnicze w celu wykazania posiadania kwalifikacji rolniczych muszą posiadać co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie¹⁸.

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego za staż pracy w rolnictwie uznaje się okres, w którym osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników lub prowadziła działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o obszarze nie mniejszym niż 1 ha stanowiącym jej własność, przedmiot użytkowania wieczystego, przedmiot samoistnego posiadania lub dzierżawy, lub była zatrudniona w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę, wykonując pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej. Za staż pracy uznaje się także okres, w którym dana osoba wykonywała pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej w charakterze członka spółdzielni produkcji rolnej, a także okres, w którym rolnik odbył staż, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁹, obejmujący wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

Dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁰. Z kolei dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W praktyce stosowania ustawy pojawiały się wątpliwości zarówno co do charakteru prawnego takiego poświadczenia, jak i zakresu ewentualnego postępowania wyjaśniającego, jakie powinno być przeprowadzone przez organ administracji przed wydaniem poświadczenia. Należy uznać, że właściwą formą takiego poświadczenia jest zaświadczenie wydawane na podstawie art. 217 k.p.a., a organ, do którego rolnik wystąpił z wnioskiem o wydanie takiego zaświadczenia, może – działając na podstawie art. 218 § 2 k.p.a. – przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia prawdziwości potwierdzanych faktów. Organ może w tym zakresie żądać przedstawienia dodatkowych wyjaśnień bądź dokumentów. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o jego wydanie następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

¹⁸ Dowodem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji rolniczych mogą być również odpowiednie dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

¹⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.

²⁰ Zgodnie z ustawą z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) dokumentem potwierdzającym zameldowanie na pobyt stały są: dowód osobisty, zaświadczenie wydane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 44g) lub karta stałego pobytu (art. 26).

Dowodami spełniania przez rolnika pozostałych warunków uznania go za rolnika indywidualnego są odpowiednio - w zakresie spełniania warunku kwalifikacji rolniczych w związku z wykształceniem oraz stażem pracy – dokumenty określone odpowiednio w § 6 (wykształcenie) i § 7 (staż pracy) Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą z 17 stycznia 2012 r.²¹. Dowodami takimi mogą być także dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego²² oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

Rodzinne gospodarstwo rolne w obrocie dzierżawnym nieruchomościami rolnymi

W ramach realizacji wynikającej z art. 23 Konstytucji RP zasady oparcia ustroju rolnego państwa na koncepcji gospodarstwa rodzinnego, na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niektórym dzierżawcom nieruchomości rolnych przyznano szczególne uprawnienia w zakresie nabywania dzierżawionych przez nich nieruchomości na własność. Jednocześnie jednak uchylono art. 695 § 2 k.c., który do chwili wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowił podstawę ustawowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych.

W obecnym stanie prawnym ustawowe prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy w przypadku, gdy dzierżawiony grunt rolny wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiony przez spółdzielnię produkcji rolnej, a umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną, przy czym dzierżawa jest faktycznie wykonywana co najmniej przez trzy lata, licząc od tej daty. W praktyce oznacza to, że na podstawie art. 3 u.k.u.r. prawo pierwokupu może przysługiwać wyłącznie dzierżawcom będącym rolnikami indywidualnymi prowadzącymi gospodarstwa, w których łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha, a także na mocy art. 3 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r. – spółdzielniom produkcji rolnej. Jednocześnie należy podkreślić, że prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych nie jest pojęciem nowym w polskim systemie prawa, a uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie przyczyniło się do poprawy sytuacji prawnej właścicieli gospodarstw rodzinnych w tym zakresie. Wprost przeciwnie, z chwilą wejścia w życie u.k.u.r. zakres podmiotowy stosowania ustawowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych został istotnie ograniczony np. w porównaniu do uregulowań art. 695 § 2 k.c. uchylonego na podstawie art. 10 u.k.u.r.

²¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 109.

²² Europejski Obszar Gospodarczy, EOG (European Economic Area, EEA) – strefa wolnego handlu obejmująca kraje Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) (z wyjątkiem Szwajcarii). Porozumienie o utworzeniu EOG podpisano w Porto 2 maja 1992 r.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy nawet wtedy, gdy spełnia powyższe warunki, jeżeli nieruchomości zbywana jest przez ANR lub też gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej (w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni) bądź też osoba bliska zbywcy nieruchomości w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (tj. zstępny, wstępny, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoba przysposabiająca, przysposobiona, konkubent). Z zakresu prawa pierwokupu dzierżawnego wyłączono więc tzw. obrót rodzinny, tj. obrót między członkami rodziny, co w realiach polskiego rolnictwa stanowi znaczny odsetek transakcji. Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej ma na celu uzyskanie prawa do renty strukturalnej, to prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy wtedy, gdy spełnia dodatkowy warunek, tj. jeżeli w wyniku jego wykonania powierzchnia powiększonego gospodarstwa dzierżawcy osiągnie co najmniej 15 ha²³. Prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy także jeśli nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego, a także jeśli sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni.

Rodzinne gospodarstwo rolne w obrocie własnościowym

W odróżnieniu od opisanych powyżej zasad obrotu dzierżawnego, zgodnie z którymi dzierżawcę nieruchomości rolnej będącego jednocześnie rolnikiem indywidualnym, na warunkach wskazanych w u.k.u.r. ustawodawca wyposażył w prawo pierwokupu, szczególny status gospodarstwa rodzinnego w obrocie własnościowym został ukształtowany w odmienny sposób.

Podstawowe uprawnienia w zakresie ingerencji we własnościowy obrót nieruchomościami rolnymi zostały przyznane Agencji Nieruchomości Rolnych, którą ustawodawca wyposażył w przewidziane w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. prawo pierwokupu przysługujące Agencji w razie sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha oraz w przewidziane w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. prawo nabycia nieruchomości rolnej o tej samej minimalnej powierzchni w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, do którego wykonywania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu.

Na podstawie wskazanych przepisów prawo pierwokupu przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych gdy zbywana nieruchomość nie jest przedmiotem dzierżawy, ewentualna dzierżawa nie spełnia opisanych powyżej warunków (zarówno co do formy, w jakiej została zawarta, jak i czasu trwania, wydzierża-

²³ Zgodnie z art. 6 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. Nr 52, poz. 539 ze zm.) Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia, że na obszarze danego województwa lub powiatu obowiązuje niższy obszar minimalny gospodarstw, na których powiększenie możliwe jest przekazanie gospodarstwa jako spełnienie warunku uzyskania prawa do renty strukturalnej wymienionego w art. 3 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy.

wiana nieruchomość nie wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy, a także gdy uprawniony dzierżawca nie wykona przysługującego mu prawa pierwokupu, a przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Tak ukształtowane prawo pierwokupu nie przysługuje Agencji, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej (w odniesieniu do wkładu gruntowego zbywanego przez jej członka), osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lub jednostka samorządu terytorialnego, a także jeśli sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni. Wyznaczony przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zakres prawa pierwokupu przysługującego Agencji jest zatem bardzo szeroki. Poza ustawowym prawem pierwokupu dzierżawcy, które ma pierwszeństwo w stosunku do uprawnień Agencji, oraz kilkoma innymi nielicznymi wyjątkami, prawo to przysługuje Agencji w praktycznie wszystkich przypadkach zbywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne i osoby prawne.

Właśnie na tle tak szeroko ujętego prawa pierwokupu ANR wydaje się realizować podstawowe uprzywilejowanie gospodarstw rodzinnych w obrocie własnościowym. Szczególny status właścicieli gospodarstw rodzinnych w stosunku do sytuacji prawnej innych uczestników obrotu, w tym właścicieli innych gospodarstw rolnych polega na wyłączeniu stosowania prawa pierwokupu Agencji w przypadkach nabywania nieruchomości rolnych w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych nabywców, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha i tylko w przypadkach, gdy nabywane nieruchomości położone są na terenie gmin, w których mają miejsce zamieszkania ich nabywcy lub w gminach sąsiednich. Należy jednak jednocześnie dodać, że ustawowe prawo pierwokupu Agencji wyłącza także wynikające z art. 166 § 1 k.c. prawo pierwokupu współwłaścicieli nieruchomości rolnej, przysługujące w wypadku sprzedaży udziału w tej nieruchomości rolnej, a mające również zastosowanie do zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne (zob. art. 10 pkt 2 u.k.u.r.)²⁴, przy

²⁴ W związku z tym, że obok opisanych praw pierwokupu dzierżawcy i Agencji nieruchomość rolna może być także przedmiotem ustawowych praw pierwokupu przysługujących: współwłaścicielowi tej nieruchomości, gminie, podmiotowi zarządzającemu portem lub specjalną strefą ekonomiczną, istotną kwestią jest rozstrzygnięcie o wzajemnym pierwszeństwie wykonywania tych praw. Zgodnie z trafnym poglądem Zygmunta Truskiewicza do zbiegu ustawowych praw pierwokupu nie ma zastosowania art. 602 § 2 k.c., zgodnie z którym, jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy z nich nie wykonują prawa pierwokupu, pozostali mogą je wykonać w całości. W takim przypadku „warunek wyłączający przeniesienie własności sprzedawanej nieruchomości winien przybrać «kaskadową» postać, tj. pod warunkiem że X nie wykona prawa pierwokupu, a w przypadku niewykonania prawa pierwokupu przez X pod warunkiem, że Y nie wykona prawa pierwokupu, i tak dalej, jeśli uprawnionych będzie więcej”. Kluczem do rozstrzygnięcia kolejności tych uprawnień – w braku wyraźnych uregulowań w tym zakresie – powinna być analiza wzajemnej relacji norm, z których uprawnienia te wynikają. Przy uwzględnieniu powyższych zasad prawo pierwokupu powinno być wykonywane przez uprawnionych w następującej kolejności: dzierżawca, współwłaściciel, zarządzający specjalną strefą ekonomiczną lub portem, gmina, Skarb Państwa, ANR.

czym w takim wypadku nie ma znaczenia, czy współwłaściciele nieruchomości są rolnikami indywidualnymi, ani czy będąca przedmiotem współwłasności nieruchomość rolna wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego.

W sposób zbliżony ustawodawca ukształtował też sytuację prawną właścicieli gospodarstw rodzinnych w sytuacji gdy własnościowy obrót nieruchomościami rolnymi dokonywany jest w formie innej niż umowa sprzedaży.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.k.u.r., jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. W ustępie 2 i 3 tego artykułu unormowano kwestię dotyczącą równowartości pieniężnej, o której mowa w ust. 1. Jeżeli bowiem nie wynika ona z treści umowy, równowartość tę określa Agencja przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ustęp 2). Jeżeli zaś równowartość taka wynika z treści umowy, lecz rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 8 i 9 ustawy, na podstawie których Agencja może wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

Choć ustawa nie precyzuje rodzaju umów, w przypadku zawierania których Agencji przysługuje prawo nabycia, to należy przyjąć, że uprawnienie to przysługuje we wszystkich przypadkach zawierania umów przenoszących własność nieruchomości rolnych innych niż umowa sprzedaży – bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny. W szczególności należy uznać, że prawo nabycia przysługuje Agencji w przypadku zbywania nieruchomości rolnych na podstawie umowy dożywocia, umowy darowizny, umowy zamiany, umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej jako wkładu niepieniężnego (aportu), *datio in solutum*, umownego zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, a także na podstawie umów o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszących własność nieruchomości rolnej.

W art. 4 ust. 4 u.k.u.r. określono przypadki wyłączające uprawnienie Agencji. Prawo to nie przysługuje Agencji przede wszystkim jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt 2 (tj. 300 ha użytków rolnych). Rozwiązanie to, na wskazanych warunkach uprzywilejowuje zatem nabywców nieruchomości rolnych będących właścicielami gospodarstw rodzinnych o ile dokonują nabycia nieruchomości także pod innym niż sprzedaż tytułem prawnym i jako takie może być zaliczone do katalogu norm prawnych kreujących szczególny status prawny gospodarstw rodzinnych w obrocie nieruchomościami rolnymi. Należy przy tym zaznaczyć, że opierając się na praktyce obrotu, w tym na danych statystycznych dotyczących korzystania przez ANR z przysługujących jej z mocy art. 4 u.k.u.r. uprawnień, że praktyczna doniosłość wskazanego przywileju właścicieli gospodarstw rodzinnych jest co naj-

mniej wątpliwa. Zgodnie z treścią Raportu z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2013 roku²⁵ od początku realizowania przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. od 16 lipca 2003 r. do końca grudnia 2013 r. do Agencji wpłynęło łącznie 637 tys. umów przenoszących własność nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni około 1075 tys. ha. W 2013 roku do Agencji wpłynęło blisko 2,6 tys. umów obejmujących 65 tys. ha (w 2012 roku - 2,7 tys. umów). Z tej liczby Agencja zadeklarowała nabycie zaledwie 14 nieruchomości i w związku z tym złożyła stosowne oświadczenia dotyczące 450 ha. Jak wynika z powyższych danych, w sytuacji, w której Agencja tak rzadko korzysta z przysługujących jej uprawnień dotyczących nabycia nieruchomości rolnych, możliwość nabycia nieruchomości z pominięciem uprawnień Agencji trudno jest uznać za rzeczywisty i istotny przywilej w obrocie. Dodatkowo należy także wskazać, że przytoczone uprawnienie Agencji Nieruchomości Rolnych jest wyłączone także w szeregu innych przypadków²⁶.

Jak wynika z powyższej analizy istotą współczesnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami (gruntami) rolnymi jest przyznanie określonym uczestnikom obrotu uprzywilejowania w zakresie nabycia nieruchomości rolnych wynikającego, co do zasady z ustawowego prawa pierwokupu lub wynikającego z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. prawa nabycia przez Agencję. To właśnie te dwie instytucje: prawo pierwokupu i prawo nabycia stanowią – w płaszczyźnie formalnej – podstawowy instrument oddziaływania i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Należy przy tym wskazać, że sytuacja prawna uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi uzależniona jest od spełnienia wymogów określonych w ustawie poprzez odwołanie się do definicji legalnych, którymi ustawa się posługuje. Przy czym szczególnie pozycja uczestników tego obrotu uzależniona jest od spełniania przytoczonych wyżej warunków uznania ich za rolników indywidualnych, a prowadzonych przez nich gospodarstw – za gospodarstwa rodzinne.

Status właściciela gospodarstwa rodzinnego jako nabywcy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli gospodarstw rodzinnych w stosunku do innych uczestników obrotu dokonano także na gruncie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi

²⁵ Raport przedłożony Sejmowi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 30 czerwca 2014 r. Druk sejmowy nr 2565 (dostępny na stronie <http://www.sejm.gov.pl>).

²⁶ Wskazane prawo nabycia nie przysługuje ANR także wtedy gdy: (i) przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, o ile zbycia dokonuje członek tej spółdzielni, a nieruchomość stanowi wkład gruntowy tej samej spółdzielni; (ii) przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, a także gdy (iii) przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.).

Skarbu Państwa²⁷. Zgodnie z art. 29 ust. 3b tej ustawy Agencja Nieruchomości Rolnych uzyskała uprawnienie do zastrzegania, że w przetargu dotyczącym zbycia przez Agencję nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa mogą uczestniczyć wyłącznie m.in.: (i) rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą, (ii) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub (iii) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne.

W związku z tym, że przytoczony wyżej przepis tworzy jedynie uprawnienie Agencji do ograniczania kręgu potencjalnych nabywców nieruchomości, a nie konstytuuje takiego obowiązku, to dla oceny faktycznego znaczenia tego przywileju dla właścicieli gospodarstw rodzinnych należy poddać analizie praktykę postępowania Agencji w zakresie stosowania przetargów ograniczonych (z udziałem rolników indywidualnych).

Z danych publikowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych w corocznych raportach z jej działalności²⁸ wynika, że art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest stosowany stosunkowo często, a w każdym razie powołując się na ten przepis Agencja stara się rozdysonować na rzecz rolników indywidualnych istotną część zbywanych lub wydzierżawianych nieruchomości. I tak, w przypadku przetargów organizowanych w celu sprzedaży nieruchomości w 2012 roku przetargi zorganizowane przez Agencję, których przedmiotem była sprzedaż nieruchomości na rzecz rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne stanowiły ok. 5,4% ogółu przetargów na sprzedaż nieruchomości – w roku 2013 wielkość ta wzrosła do 7,2%. Jednocześnie jednak w wyniku tych przetargów, na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne rozdysponowano w 2012 roku – 43%, a w roku 2013 już 67% sprzedanych gruntów. Z kolei przetargi zorganizowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych, których przedmiotem była dzierżawa nieruchomości na rzecz rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne stanowiły ok. 31,5% ogółu przetargów – zarówno w roku 2012 jak i w roku 2013. W ich wyniku na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne wydzierżawiono odpowiednio: w 2012 r. – 37%, a w 2013 r. – 44,5% wydzierżawionych przez Agencję w poszczególnych latach gruntów rolnych.

Z przytoczonych danych wyraźnie wynika, że udział rolników indywidualnych jako nabywców lub dzierżawców nieruchomości rolnych wchodzących

²⁷ j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.

²⁸ Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 r. i w 2013 r. (raporty dostępne na stronie internetowej ANR: www.anr.gov.pl).

w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa stale rośnie. W konsekwencji należy uznać, że art. 29 ust. 3b ustawy stanowi – na tle omawianych wcześniej regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – stosunkowo istotną płaszczyznę, na której sytuacja prawna właścicieli gospodarstw rodzinnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa nabywając lub dzierżawiąc nieruchomości rolne Skarbu Państwa różni się od sytuacji prawnej właścicieli innych gospodarstw. Zaznaczyć jednak należy, że waga tego przywileju w dużej mierze zależy od praktyki postępowania Agencji, która jedynie może, ale nie musi preferować rolników indywidualnych jako nabywców nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Podsumowanie

Konsekwencją oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym jest obowiązek państwa kształtowania systemu prawnego w taki sposób aby wspierać rozwój tego typu gospodarstw oraz chronić interesy ich właścicieli. Analiza współczesnych uwarunkowań prawnych w jakich działają gospodarstwa rodzinne, a w każdym razie uwarunkowań w jakich uczestniczą w obrocie nieruchomościami rolnymi, wskazuje na zasadność podnoszonych już wiele lat temu wątpliwości co do faktycznego charakteru zasady ustrojowej sformułowanej w art. 23 Konstytucji jako zawierającej w sobie przede wszystkim znamiona deklaracji politycznej, sformułowanej zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym. W szczególności zarówno samą definicję pojęcia gospodarstwa rodzinnego, jak i szczegółowe przepisy mające przesądzać o odrębności jego pozycji prawnej w obrocie nieruchomościami rolnymi należy ocenić krytycznie wskazując przede wszystkim na stosunkowo niewielkie znaczenie praktyczne tych przepisów. Powyższe rozważania nie pozostawiają wątpliwości, że współczesne unormowania dotyczące roli gospodarstw rodzinnych w obrocie nieruchomościami rolnymi nie mogą zostać uznane za służące skutecznej implementacji celu deklarowanego w art. 23 Konstytucji, a w konsekwencji wymagają gruntownego przemodelowania.

Roman Stec¹
Łukasz Ciołek²
Mariusz Filipiuk³

Szkody powodowane przez wilki i ich mieszańce, rysie i niedźwiedzie w stadach zwierząt gospodarskich, a także szkody powodowane przez żubry i bobry w uprawach i płodach rolnych oraz jaka jest rola prawa w rekompensacie strat poniesionych przez poszkodowanych

Zasady prawnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez żubry, bobry, wilki, rysie oraz niedźwiedzie

Zasady odpowiedzialności prawnej za wszelkiego rodzaju szkody wyrządzone przez zwierzęta, w przypadku gdy stron nie łączył żaden stosunek prawny, określone zostały w kodeksie cywilnym w przepisach dotyczących „Czynów niedozwolonych”. W przepisach kodeksu cywilnego nie uregulowano jednak w sposób całościowy i kompleksowy zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta, lecz pozostawiono ten problem do uregulowania w przepisach szczególnych oczywiście na takie praktyki legislacyjne zezwala obowiązująca Konstytucja RP. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że: „Odpowiedzialność o jakiej mowa jest w art. 126 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody jest odpowiedzialnością deliktową. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego zachodzi w zasadzie wówczas, gdy zdarzenie wyrządzające szkodę nie pozostaje w związku z jakimkolwiek istniejącym stosunkiem zob-

¹ Roman Stec – dr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

² Łukasz Ciołek – mgr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

³ Mariusz Filipiuk – mgr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

wiązaniowym, lecz jest samodzielnym źródłem powstania nowego stosunku zobowiązującego. Czynem niedozwolonym w rozumieniu prawa cywilnego jest nie tylko czyn zabroniony przez prawo, ale także tego rodzaju zdarzenia prawne, w związku z zaistnieniem powstaniem albo spowodowaniem, których ustawodawca nakłada na zobowiązanego obowiązek naprawienia szkody wynikającej z tych zdarzeń⁴. W związku z tym argumentem prawnym rozstrzygnięcia należy dokonać i wskazać, na jakich zasadach przebiegać będzie ewentualnie taka odpowiedzialność prawna. W doktrynie prawa funkcjonuje pogląd, że zwierzęta mogą być podzielone na dwie zasadnicze grupy, a mianowicie te, w stosunku do których stosuje się odpowiednio przepisy prawne dotyczące rzeczy oraz zwierzęta dzikożyjące. Do pierwszej z przedstawionych kategorii zaliczone zostały zwierzęta domowe, zwierzęta gospodarskie oraz zwierzęta wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych. Te kategorie zwierząt zostały szczegółowo określone w ustawie o ochronie zwierząt i zgodnie z zasadami określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. W sprawie odpowiedzialności za zwierzęta będzie znajdował zastosowanie art. 431 kodeksu cywilnego, stanowiący w § 1, iż kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabiłkąło się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy, natomiast § 2 art. 431 kodeksu cywilnego postanawia, że chociażby osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według przepisów paragrafu poprzedzającego, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego. Odmiennie przedstawia się sytuacja prawna związana z drugą kategorią zwierząt, tj. zwierzętami dzikimi, przez które w myśl art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt należy rozumieć zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka. Na podstawie art. 21 ustawy o ochronie zwierząt stanowią one dobro ogólnonarodowe. W związku z tym w stanie wolnym nie są one przedmiotem niczyjej własności. Dlatego też przepisy kodeksu cywilnego nie znajdują w tym zakresie zastosowania. Właśnie do tej kategorii zwierząt należy zaliczyć wszystkie te, za które ponoszona będzie odpowiedzialność na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody. Nie ma ona jednak charakteru jednolitego, można bowiem wyodrębnić wśród nich trzy grupy, przyjmując za kryterium tego podziału i zakres odpowiedzialności za szkody przez nie wyrządzone: zwierzęta objęte ochroną gatunkową, wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody lub w wydanym na podstawie art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody, rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie gatunków zwierząt chronio-

⁴ Por., wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 marca 2010 r., I A Ca 6/10, LEX nr 1120382.

nych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa. Kategoria ta została precyzyjnie określona i należą do niej: żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry oraz ewentualnie gatunki wskazane w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów na podstawie art. 126 ust. 12 ustawy o ochronie przyrody. Zwierzęta łowne występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz rezerwatach przyrody i kategoria ta zwierząt łownych, nie obejmuje wszystkich gatunków zwierząt łownych, ale jedynie te wymienione w art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego. Ustawodawca w tym zakresie odesłał bowiem do postanowień właśnie tego aktu prawnego i do grupy tej należą: dziki, łosie, jelenie, danielle, sarny natomiast pozostałe gatunki objęte ochroną gatunkową nie zostały określone w sposób bezpośredni w żadnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego⁵.

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta na terenie parków narodowych obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody

Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za żubry, wilki, rysie, niedźwiedzie i bobry został określony w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jednak ustawodawca nie uwzględnił sytuacji gdy szkody w pogłowie zwierząt gospodarskich wyrządzą mieszańce wilka. Co wtedy należy robić? Takich przypadków można spotkać coraz więcej. Zatem ogranicza się on jedynie do szkód w mieniu i uzależniony jest od preferencji pokarmowych poszczególnych gatunków. Nie obejmuje on natomiast ewentualnych szkód w mieniu innego rodzaju niż wymienione w tym przepisie. Zakresem tym nie objęto również ewentualnego uszczerbku na zdrowiu. Wynika to z bardzo precyzyjnego określenia zakresu ewentualnej odpowiedzialności prawnej. Podobnie przedstawia się sytuacja związana z odpowiedzialnością za zwierzęta łowne wyrządzające szkody. W przepisie art. 46 ust. 1 prawa łowieckiego, który znajduje odpowiednie zastosowanie w przypadku szkód wyrządzonych przez łowne zwierzęta, występujące w parkach narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz rezerwatach przyrody, określono bowiem, że odpowiedzialność ponoszona jest jedynie za szkody wyrządzone w uprawach i płodach rolnych. Pojęcie upraw oraz płodów rolnych na gruncie obowiązujących przepisów prawa nie jest definiowane i ustawodawca nie podejmuje prac legislacyjnych nad zdefiniowaniem tego pojęcia. W związku z tym w praktyce ich stosowanie może rodzić poważne problemy interpretacyjne. Przywołując stanowisko K. Gruszeckiego w kwestii pojęcia uprawy rolnej należy przypomnieć, że pod rządami art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim⁶,

⁵ Por. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art.126 ustawy o ochronie przyrody*, Lex Omega, 05.05.2015 r.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm.

w którym ustawodawca posługiwał się tym pojęciem, w orzecznictwie wypracowano pogląd, że przez „uprawy rolne” należy rozumieć wszelkiego rodzaju uprawy prowadzone na gruncie rolnym, które są efektem działalności człowieka związanej ściśle z produkcyjną funkcją ziemi jako środka produkcji⁷. Stanowisko to zostało zaaprobowane przez W. Radeckiego, R. Steca, B. Wierzbowskiego i K. Gruszeckiego, który uzupełniając je, stwierdził, że: „kryterium podstawowym dla uznania uprawy za rolną jest rodzaj gruntu, na którym uprawa jest prowadzona. Grunt ten zatem powinien być rolny. Z samego pojęcia „uprawy rolnej” wynika, że musi ją poprzedzać celowa ludzka działalność gospodarcza. To, co zatem rośnie na gruncie w wyniku działania samych tylko czynników przyrodniczych, nie zasługuje na miano „uprawy rolnej”. Zdaniem B. Wierzbowskiego jak wskazuje m.in. K. Gruszecki, o ewentualnym występowaniu uprawy nie powinien przesądzać również rodzaj roślinności znajdującej się na konkretnym gruncie rolnym⁸. Natomiast pod rządami obecnych przepisów prawa łowieckiego pojawił się pogląd, że uprawa sadownicza, z natury wieloletnia, z dominującymi zabiegami o charakterze pielęgnacyjnym i w postaci zbioru owoców, wymogom uprawy rolnej i płodów rolnych nie odpowiada, z czym trudno się zgodzić. Należy jednak w związku z tym przyjąć, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego nie odpowiada za szkody wyrządzone w sadach przez dziki, łosie, jelenie, danieli i sarny. Pogląd ten nie został co prawda zaaprobowany w doktrynie prawa, B. Rakoczy stwierdził, że: „Ustawodawca (w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo łowieckie) miał na myśli uprawę rolną rozumianą jako pewną przestrzeń. Nie chodzi bowiem w tym miejscu o uprawę rozumianą jako pewne działania o charakterze agrotechnicznym. Wskazał również, że pojęcie „uprawa” oderwane jest od czasu jej trwania, a więc ta okoliczność nie ma znaczenia dla definiowania uprawy⁹”. Może on jednak stanowić pewną podstawę przy konstruowaniu legalnej definicji uprawy rolnej. Dokonując pewnego uporządkowania przedstawionych argumentów, należy stwierdzić, że o uprawie rolnej można mówić w sytuacji i wtedy, gdy na gruncie rolnym, w wyniku celowego działania człowieka na określonej przestrzeni, prowadzona jest działalność związana z wykorzystaniem ziemi jako środka produkcji bez względu na to, czy ma ona charakter jednorazowy, czy też wieloletni i uprawą zatem przy takim podejściu do pojęcia uprawy rolnej, tą uprawą będzie także uprawa choinek, wikliny, porzeczek itp. Z pojęciem uprawy rolnej w nierozdzielalnym związku pozostają również płody rolne, przez które należy rozmieść efekty produkcyjne prowadzenia przez rolnika albo producenta rolnego upraw rolnych. Odpowiedzialność także za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne występujące na obszarach określonych w art. 126

⁷ Por. szerzej uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1994 r., III CZP 46/94, OSNC 1994, nr 10, poz. 191.

⁸ B. Wierzbowski, *glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1994 r.*, III CZP 46/94, OSP 1995, z. 1, poz. 4.

⁹ B. Rakoczy, *glosa do wyroku SN z dnia 4 lipca 2002 r.*, I CKN 795/00, OSP 2003, z. 7, poz. 98. i *komentarz do prawa łowieckiego* autorstwa B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak z 2014 r.

ust. 7 ustawy o ochronie przyrody została mocno ograniczona i nie obejmuje strat wyrządzonych przez zwierzęta innych gatunków łownych oraz w innym zakresie niż określone i wymienione w tym przepisie, a więc przez losie, jelenie, daniela, sarny oraz dziki. Nie wyłącza to jednak dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na innych podstawach prawnych. Źródłem szkód mogą być bowiem również inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową niż te wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody lub zwierzęta łowne innych gatunków niż określone w przepisie art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego lub szkody te mogą być innego rodzaju. Na gruncie ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. wypowiedziano pogląd, że brak w tej ustawie przepisu dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niektóre zwierzęta objęte ochroną gatunkową, co jednak nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa na zasadach ogólnych określonych w kodeksie cywilnym¹⁰. Uzasadniając zatem ten pogląd, Sąd Najwyższy, stwierdził, że ewentualną podstawę do dochodzenia takich roszczeń mógłby stanowić art. 417 § 1 kodeksu cywilnego, w myśl którego, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę publiczną z mocy prawa. Pogląd ten spotkał się również z aprobatą w piśmiennictwie i w doktrynie¹¹. Stanowisko to zasługuje na aprobatę i tak uważa K. Gruszecki, czy W. Radecki również pod rządami obecnej ustawy o ochronie przyrody. Wśród zadań nałożonych na państwo w zakresie ochrony przyrody nie się bowiem nie zmieniło i nie będzie zmieniać. Ponadto odpowiedzialność na zasadach przedstawionych w art. 417 kodeksu cywilnego może stanowić uzupełnienie odpowiedzialności prawnej określonej w art. 126 ust. 1 i 7 ustawy o ochronie przyrody zarówno co do gatunków mogących wyrządzić szkody, jak i ewentualnego zakresu ponoszenia odpowiedzialności i ta zatem zasada winna obowiązywać po dostosowaniu treści art. 126 ustawy o ochronie przyrody do wymagań konstytucyjnych¹².

Postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania

W przypadku dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta dzikie elementem podstawowym roszczenia jest prawidłowe ustalenie rozmiarów wyrządzonej przez te zwierzęta szkody. Zgodnie z przepisem art. 126 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody, sposób postępowania w tym zakresie powinien być określony w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw środowiska

¹⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99, OSNC 2001, nr 2, poz. 31.

¹¹ M. Goettel, *glosa do wyroku SN z dnia 7 września 2000 r.*, I CKN 1212/99, OSP 2001, z. 6, poz. 90.

¹² Por. szerzej K. Gruszecki, *komentarz do art. 126 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA 05.05.2015 r.

w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa w sprawie sposobu postępowania przy ustalaniu szkód oraz sposobu wypłaty odszkodowań. Tryb tam w tych przepisach określony będzie odnosił się jedynie do tych gatunków zwierząt, za które Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność na podstawie przepisu art. 126 ustawy o ochronie przyrody. Nie będą one natomiast znajdowały bezpośredniego zastosowania w przypadku odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz łowne niewymienione w art. 126 ustawy o ochronie przyrody. W tych przypadkach wysokość szkody będzie bowiem ustalona na zasadach ogólnych, co nie wyklucza jednak odpowiedniego stosowania postanowień tego aktu wykonawczego. Jeżeli chodzi o ustalenie wysokości szkody, to zgodnie z postanowieniami art. 126 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody oględzin i szacowania szkód w zakresie określonym w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a także ustalenia wysokości odszkodowania i jego wypłaty dokonuje regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na terenie parku narodowego - dyrektor tego parku. W przypadku natomiast szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne występujące na terenach parków narodowych, strefach ochronnych zwierząt łownych oraz w rezerwach przyrody ustalenia wysokości szkody dokonuje się zgodnie z przepisem art. 126 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody. na zasadach określonych w ustawie - Prawo łowieckie i taka praktyka dziwi i powstaje pytanie: dlaczego tak postępuje polski ustawodawca? Zadanie to, w przypadku wyrządzenia szkody przez zwierzęta łowne w strefie ochronnej zwierząt łownych, należy do zadań Służby Parku Narodowego, a w rezerwach przyrody - do organu sprawującego nad tymi rezerwatami nadzór (art. 126 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody). Nie jest zatem natomiast bezpośrednio uregulowana procedura ustalania wysokości odszkodowania za szkody wyrządzone przez inne zwierzęta objęte ochroną gatunkową, niż określone i wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, ale w zakresie innym niż z niego wynikający, a także inne gatunki zwierząt łownych niż określone w przepisie art. 46 prawa łowieckiego. Uwzględniając jednak fakt, że w tych przypadkach odpowiedzialność przez Skarb Państwa będzie ponoszona na zasadach ogólnych, określonych w art. 417 kodeksu cywilnego, to i postępowanie w sprawie ustalenia szkody powinno przebiegać na zasadach ogólnych. Wysokość odszkodowania należnego poszkodowanym uzależniona będzie od rodzaju zwierząt wyrządzających szkody. W tym zakresie obowiązują bowiem różne rozwiązania prawne i prawnoprocesowe. Zgodnie z postanowieniami art. 126 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta opisane w przepisie art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w zakresie w nim określonym nie obejmuje utraconych korzyści. Skoro zatem zakres odpowiedzialności został ograniczony, to i wysokość odszkodowania będzie ustalona bez uwzględniania utraconych korzyści. Zarówno na gruncie ustawy o ochronie przyrody, jak i ustawy Prawo łowieckie zakres przysługującego odszkodowania nie jest precyzyjnie w wymienionych ustawach określony, co powoduje wątpli-

wości interpretacyjne w ich stosowaniu. Uwzględniając jednak fakt, że jest to instytucja prawa cywilnego, w tym zakresie znajdować będą zastosowanie poglądy wypracowane na gruncie tej gałęzi prawa. Przyjmuje się tam możliwość dwojakiego rodzaju szkód, a zatem obejmująca wszelkie straty, jakie konkretna osoba poniosła, a więc nie tylko to, co zmniejszyło jej pożytki aktywa, ale również to, co powiększyło jej pasywa na którą składają się zarówno szkoda oraz straty, jak i utracone korzyści. W rozpatrywanym problemie ustawodawca w przepisie art. 126 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody określił, że odpowiedzialność za zwierzęta oraz szkody wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie obejmuje utraconych korzyści. W związku z tym należy stwierdzić, że zakres odpowiedzialności, a co za tym idzie i ewentualna wysokość odszkodowania uległy poważnym ograniczeniom. Tego typu ograniczenia w obecnych uwarunkowaniach społecznych i gospodarczych nie wydają się uzasadnione i mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z postanowieniami art. 77 ust. 1 Konstytucji RP¹³. Odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku wysokości odszkodowania, gdy szkody wyrządzone zostały przez zwierzęta łowne, wymienione w art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa łowieckiego, występujące na terenie parków narodowych, rezerwatów przyrody i strefach ochrony zwierzyny łownej, w określonym w tym przepisie zakresie. W przepisie tym jest bowiem lakonicznie mowa o tym, że zobowiązany powinien wynagrodzić szkody wyrządzone przez zwierzęta, nie ograniczono zatem w żaden sposób wysokości przysługującego pokrzywdzonemu odszkodowania. Już pod rządami ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim¹⁴, jak wskazuje K. Gruszecki, pojawił się pogląd, że wysokość ta powinna odpowiadać rzeczywistej szkodzie w uprawach i płonach¹⁵. Jednak pogląd ten nie zachował swojej aktualności na gruncie obowiązujących przepisów prawa, które nie przewidują możliwości ograniczenia wysokości przysługującego pokrzywdzonemu odszkodowania i ta praktyka jest przyczyną konfliktów i nie zadowolenia społeczności wiejskiej ponoszącej straty z tytułu szkód powodowanych przez zwierzęta dzikożyjące. W przepisie art. 46 prawa łowieckiego określa się bowiem ogólnie, że dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego obowiązany jest do wynagrodzenia wyrządzonych przez dziki, łosie, jelenie, daniele i sarny szkód. Skoro zatem celem tego przepisu jest przyznanie ochrony poszkodowanemu, to powinna ona obejmować wyrównanie wszystkich poniesionych strat, a nie tylko tych rzeczywistych. Jeżeli natomiast chodzi o wysokość szkody wyrządzonej przez gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową, to w tym zakresie brakuje

¹³ Por. zwłaszcza po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Dz.U. Nr 170, poz. 1660, w którym stwierdzono, że przepis art. 160 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego ograniczający wysokość odszkodowania do rzeczywistej szkody w przypadku wydania decyzji obciążonej wadą nieważności jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197 ze zm.

¹⁵ Por. szerzej wyrok Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 2 grudnia 1983 r., III CRN 96/83, OSNC 1984, nr 7, poz. 116.

jednoznacznych i przede wszystkim czytelnych rozwiązań prawnych, dlatego też w takim wypadku wysokość należnego poszkodowanemu odszkodowania powinna być ustalona na zasadach ogólnych z art. 417 kodeksu cywilnego, a zatem w pełnej wysokości albo te zasady mogą być również określone w ustawie o ochronie przyrody. Aby jednak do tego mogło dojść zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym w przywołanym wyżej wyroku również cytowanym przez K. Gruszeckiego w komentarzach do ustawy o ochronie przyrody¹⁶, w którym stwierdzono, że organy ochrony przyrody mogą podjąć działania prewencyjne w sytuacji, gdy zwierzęta objęte ochroną gatunkową wyrządzają nadmierne szkody, poszkodowany powinien wezwać je do ich podjęcia. Przykładowo, zatem przepis art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody zezwala Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska znieść określone nakazy, zakazy bądź ograniczenia związane z ochroną zwierząt w wyjątkowych i szczególnych przypadkach. Za taki wyjątkowy i szczególny oraz zasadny przypadek uznaje się sytuację wyrządzenia szkody w znacznych rozmiarach. Zadaniem poszkodowanych jest zatem podjęcie inicjatywy i domaganie się dokonania takich działań, a ich zaniechanie miałyby stanowić podstawę przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego. Rzecz jednak w tym, że to poszkodowani powinni wykazać zawsze te fakty w pozwach albo wnioskach do sądu. Ich nieudowodnienie uwalnia Skarb Państwa od odpowiedzialności odszkodowawczej. Tożsame rozwiązania występują w art. 56 ustawy o ochronie przyrody. W związku z tym pogląd ten zachował swoją aktualność i do tej sytuacji prawnej i faktycznej. Dlatego też do ustalenia wysokości szkody, a co za tym idzie również wysokości odszkodowania, niezbędne będzie wezwanie Skarbu Państwa do podjęcia działań prewencyjnych w zakresie uniknięcia wyrządzenia szkód powodowanych przez zwierzęta dzikożyjące. Natomiast w przypadku innego rodzaju szkód do uzyskania odszkodowania niezbędne może być wykazanie zachowania braku należytej staranności ze strony Skarbu Państwa w poinformowaniu o możliwych występujących zagrożeniach. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiały się bowiem poglądy prawne, że Skarb Państwa nie odpowiada za szkodę powstałą na drodze publicznej w wyniku zderzenia się dzikiego zwierzęcia z motocyklem, gdy do wypadku doszło poza obszarem, którego charakter uzasadniałby ustawienie ostrzegawczego znaku drogowego¹⁷. A zatem gdyby więc do zdarzenia takiego doszło na obszarze, na którym należałoby ustawić znaki ostrzegawcze, to Skarb Państwa ponosiłby odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta. Zatem z poglądów tych wynika, że w sytuacji wyrządzenia szkody przez zwierzęta inne niż wymienione w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody lub określone w przepisach art. 46 ust. 1 pkt 1 prawa

¹⁶ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99, OSNC 2001, nr 2, poz. 31.

¹⁷ Por. szerzej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 1974 r., II CR 157/74, OSP 1975, z. 5, poz. 104.

łowieckiego albo przez te zwierzęta, ale w innym zakresie niż określony w tych przepisach, poszkodowanemu przysługuje odszkodowanie w pełnej wysokości. Do uzyskania odszkodowania niezbędne będzie wykazanie braku podejmowania działań prewencyjnych przez państwo i jego administrację publiczną oraz jej umocowanych przedstawicieli¹⁸.

Wyłączenie odpowiedzialności za szkody wyrządzane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową wymienione w ustawie o ochronie przyrody

Zgodnie z przepisem art. 126 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody odszkodowanie nie przysługuje osobom wymienionym w tym przepisie, w określonych w nim sytuacjach. Rozwiązanie to ma charakter bardzo nieczytelny, niejasny dla czytającego ten przepis oraz jest to przepis bardzo kazuistyczny i stanowi bardzo zmodyfikowaną wersję przepisu art. 48 ustawy prawo łowieckie z 1995 roku. Nie wiadomo dlaczego ustawodawca tak postąpił i być może nie przemyślał problemu, ale na pewno ideą było określenie szerokiego katalogu przesłanek wyłączających odpowiedzialność Skarbu Państwa z wypłaty odszkodowań za szkody powodowane przez zwierzęta dzikożyjące w ustawie wymienione. Zatem bezwzględnie przesłanki zwalniające Skarb Państwa z odpowiedzialności za szkody powstałe w uprawach rolnych i płodach rolnych zatem można usystematyzować przywołując tu K. Gruszeckiego, w trzy grupy mające odmienny charakter prawny i odnoszące się do: osoby poszkodowanego, kwalifikowanej winy poszkodowanego oraz wysokości szkody. Oczywiście wystąpienie każdej z tych przesłanek powinno być zawsze ustalone i udowodnione, a więc nie może budzić wątpliwości z prawnego punktu widzenia. W przypadkach wątpliwych powstałe spory na zasadach ogólnych rozpoznają sądy powszechne. Tak określony przepis art. 126 ust.6 ustawy o ochronie przyrody jest niekonstytucyjny bowiem narusza konstytucyjną zasadę równości¹⁹.

Współdziałanie zainteresowanych podmiotów w zapobieganiu powstawania szkód w uprawach i płodach rolnych

W art. 126 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody wprowadzono możliwość współdziałania właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego z dyrektorem parku narodowego w zakresie sposobu zabezpieczenia upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt, o których mowa w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. W rozwiązaniu tym należy zwrócić uwagę na dwa zasadnicze elemen-

¹⁸ Por. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art.126 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA, stan prawny na dzień 05.05.2015 r.

¹⁹ Tamże.

ty. Po pierwsze, prawną możliwość współdziałania w zapobieganiu powstaniu szkód została ograniczona jedynie do wąskiego katalogu zwierząt określonych w art. 126 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Nie obejmuje ona natomiast współdziałania w zapobieganiu wyrządzaniu szkód przez wszystkie zwierzęta objęte ochroną gatunkową oraz za zwierzęta łowne w tych przypadkach, gdy Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za wyrządzone przez nie szkody. W związku z tym należy zgodzić się z K. Gruszeckim, że katalog ten jest zbyt ograniczony i *de lege ferenda* mógłby być poszerzony również o współdziałanie w unikaniu wyrządzania szkód przez pozostałe gatunki, za które państwo ponosi odpowiedzialność. Po drugie, brak współdziałania ze strony właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych skutkuje tym, że nie przysługuje im prawo do odszkodowania za szkody i przy takim zapisie występuje nierówność w traktowaniu przez ustawodawcę obywateli, a to oznacza naruszenie przez ustawodawcę ich konstytucyjnych praw. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 126 ust. 6 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie przyrody, odszkodowanie nie przysługuje wówczas, gdy poszkodowany nie wyraził zgody na budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom. Właśnie z tej przyczyny możliwość odmowy współdziałania ma charakter jedynie teoretyczny, a nie praktyczny ponieważ właściciel nieruchomości odmawiający bowiem takiego współdziałania powinien mieć świadomość ewentualnej utraty odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta na podstawie powołanego przepisu. Omawiane współdziałanie w zapobieganiu szkodom zgodnie z przepisem art. 126 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody może obejmować różne działania. W przepisie tym jedynie przykładowo wymieniono, że może to być budowa lub wykonywanie urządzeń zapobiegających szkodom albo przeprowadzenie zabiegów zapobiegających szkodom. Nie wyklucza to jednak również innych form działania, które mogą przynieść pozytywny efekt zapobiegający szkodom w danym czasie. W każdym przypadku jednak podstawą do podejmowania działań prewencyjnych, jak wskazuje K. Gruszecki, powinna być to umowa cywilnoprawna, podpisana między właścicielem lub użytkownikiem gospodarstwa rolnego lub leśnego a właściwym miejscowo dyrektorem parku narodowego lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Ustawodawca w art. 126 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody nie określił, jakie elementy powinna taka umowa zawierać. Uwzględniając jednak jej charakter i tego przedmiotowego stosunku prawnego, będzie należało wskazać na precyzyjne określenie w treści umowy, jakie działania zapobiegawcze powinny być podjęte na jej podstawie oraz określenie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia. Oczywiście, jak w przypadku każdej umowy cywilnoprawnej, zarówno zakres podejmowanych działań prewencyjnych, jak i wysokość środków finansowych przeznaczonych na ten cel powinny być wynikiem negocjacji stron, a ich ewentualna zmiana będzie wymagała zawarcia stosownego aneksu do umowy w formie pisemnej. W analizowanym przepisie nie określono formy prawnej, w jakiej powinna być zawarta

ta umowa cywilnoprawna. Uwzględniając jednak fakt, że w każdym przypadku jedną ze stron będzie podmiot zaliczony do sektora finansów publicznych, to zatem pod rygorem nieważności umowy, wymagana w takim przypadku będzie forma pisemna, chyba że przepisy prawa wymagają formy szczególnej²⁰.

Niezgodność art. 126 ustawy o ochronie przyrody z Konstytucją RP

„Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie niezgodności art.126 ustawy o ochronie przyrody, złożył Prokurator Generalny RP natomiast jego przedstawiciel na rozprawie przed składem orzekającym TK w swoim wystąpieniu wskazał, że zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy, w które zawężają odpowiedzialność Skarbu Państwa, przestaną obowiązywać w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie zatem z dotychczas obowiązującą ustawą o ochronie przyrody, Skarb Państwa odpowiada jedynie za szkody wyrządzone przez żubry w uprawach, płodach rolnych albo w gospodarstwie leśnym. Jeśli zaś chodzi o wilki, rysie i niedźwiedzie, to Skarb Państwa może odpowiadać za spowodowane szkody i zapłacić za straty w pogłowiu zwierząt gospodarskich. Skarb Państwa, odpowiada i płaci też za szkody, spowodowane w pasiekach i uprawach rolnych spowodowane i faktycznie wyrządzane przez niedźwiedzie. Trybunał Konstytucyjny przedstawiając uzasadnienie do przedmiotowego wyroku, wskazał, że skarżone przez Prokuratora Generalnego przepisy ustawy o ochronie przyrody naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz równej prawnej ochrony własności. Art. 126 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie przyrody, w dotychczasowym obowiązującym wówczas brzmieniu uzależniał odpowiedzialność Skarbu Państwa od wyrządzenia szkody w określonym mieniu, czyli pogłowiu zwierząt gospodarskich oraz pewnych nie wszystkich kategoriach nieruchomości rolnych wskazanych przez ustawodawcę w ustawie o ochronie przyrody. Dochodzi, zatem w ten sposób do bardzo istotnego różnicowania właścicieli rzeczy wskazanych przez ustawę i właścicieli innych rzeczy narażonych na uszkodzenia, czy też spowodowanie szkód. Konstytucyjną zasadę równości wobec prawa narusza również przepis art. 126 ust. 4 ustawy, który zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie uwzględnia wszystkich potencjalnie poszkodowanych, mogących być zainteresowanymi we współdziałaniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska czy z dyrektorem parku narodowego w zabezpieczeniu się przed szkodami spowodowanymi przez dzikie zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Obecnie w obowiązującym stanie prawnym taka współpraca dotyczy tylko właścicieli, posiadaczy lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane przepisy prawa naruszają

²⁰ Por. szerzej K. Gruszecki, *Komentarz do art.126 ustawy o ochronie przyrody*, Lex Omega, stan prawny na dzień 05.05.2015 r.

też konstytucyjny wymóg równej ochrony praw majątkowych. W wyroku z dnia 21 lipca 2014 r. o sygn. akt K 36/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie wyłącznie do określonych przypadków jest niezgodne z konstytucją RP. W związku z tym, za niekonstytucyjny zostały uznane przepisy art. 126 ust. 1 pkt 1-4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2013, poz. 627 ze zm.). Zgodnie z dotychczas obowiązującą ustawą, przepisy art. 126 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o ochronie przyrody, stanowiły, że Skarb Państwa odpowiadał jedynie za szkody wyrządzone przez: żubry – w uprawach i płodach rolnych lub gospodarstwie leśnym; wilki – w pogłowie zwierząt gospodarskich; rysie – także w pogłowie zwierząt gospodarskich; niedźwiedzie – w pasiekach, pogłowie zwierząt gospodarskich oraz uprawach rolnych. Szkody wyrządzone przez te zwierzęta w innych nieruchomościach rolnych lub innych dobrach majątkowych nie zostały objęte ochroną prawną i w konsekwencji odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa.²¹ Wnioskodawcą uchylenia zaskarżonych przepisów jak wskazują w swoich opracowaniach m.in. B. Czajka-Marchlewicz i M. Żurawik-Paszkowska w przedmiotowej sprawie zaskarżenia przepisów art.126 ustawy o ochronie przyrody był również „Prokurator Generalny RP, który w swoim stanowisku wyraził pogląd, iż część przepisów ustawy o ochronie przyrody pozbawia właścicieli nieruchomości innych niż wymienione w przywołanych przepisach ustawy o ochronie przyrody, jak również osoby posiadające inne mienie niż określone w ustawie, możliwości otrzymania odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu szkód wyrządzonych przez ww. zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Prokurator Generalny również wykazywał w swojej opinii, iż ustawodawca tworząc przepisy ustawy o ochronie przyrody podjął próbę ustanowienia mechanizmów wyrównywania przez Skarb Państwa jedynie szkód wywołanych przez określona grupę gatunków zwierząt, objętych ochroną gatunkową i w wyniku czego w ustawie o ochronie przyrody przyjęto przepisy, na mocy których odpowiedzialność Skarbu Państwa ogranicza się do niektórych szkód wyrządzonych przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie, co jednak pozbawia właścicieli nieruchomości innych niż wymienione w tych przepisach, oraz osoby posiadające inne mienie niż określone przez ustawodawcę, ochrony prawnej i prawa ubiegania się od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu zaistniałych szkód. Prokurator Generalny RP również wskazał, iż wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie podmiotów według kryterium przedmiotowego z pominięciem podmiotowego, jakim jest bezwzględnie wystąpienie szkody wyrządzonej przez zwierzęta określone w pkt. 1-4 art. 126 ustawy o ochronie przyrody w mieniu określonego typu lub gospodarstwie rolnym lub leśnym, nie spełnia konstytucyjnych standardów i wymo-

²¹ *Szkody wyrządzone przez zwierzęta leśne obciążają Skarb Państwa*, <http://agrobiznes.money.pl/artykul/szkody-wyrzadzzone-przez-zwierzenta-lesne-obciarzaja-skarb-panstwa,145,0,15855553.html>; dostęp dnia 19.10.2014 r.

gów zasady równości. Dodatkowo bezwzględne preferowanie właścicieli określonego mienia kosztem innych właścicieli w aspekcie kompensacyjnym za spowodowane szkody przez żubry, wilki, rysie i niedźwiedzie oraz jak również gdy chodzi o możliwość współdziałania z uprawnionymi organami tj. dyrektorem regionalnej dyrekcji ochrony środowiska albo z dyrektorem parku narodowego, w zakresie zabezpieczenia tego mienia przed możliwością powstania szkody, godzi w konstytucyjną zasadę ochrony własności, a w konsekwencji w konstytucyjne prawo własności i narusza również co do zasady istotę tej własności. We wniosku Prokuratora Generalnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, powołano się także na wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 2013 r. P 49/2011²². W wyroku tym Trybunał wskazał, że „Art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627 i 628) w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry wyłącznie do szkód powstałych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał Konstytucyjny zważył, że zgodnie z art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm. ;) „Każdy sąd może przedstawić pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Przywołane przepisy wskazują na istnienie trzech przesłanek, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania. Podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa). Przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa). Ponadto musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącego się przed sądem postępowania w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógł być przyjęty za postawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny²³. Wystąpienie z pytaniem prawnym wiąże się z istnieniem ścisłego związku powstałych wątpliwości co do konstytucyjności aktu normatywnego z konkretną sprawą zawisłą przed sądem. Wynika z tego konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury

²² B. Czajka Marchlewicz, M. Żurawik –Paszkowska, *TK: odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez dzikie zwierzęta nie może być ograniczona*, <http://www.srodowisko.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/tk-odpowiedzialnosc-za-szkody-wyrzadzane-przez-dziki-zwierzeta-nie-moze-byc-ograniczona?refererPlid=68376116>, dostęp dnia 19.10.2014 r.

²³ Por. szerzej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46.

konstytucyjnej²⁴. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do uzasadnienia związku pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy. Dla spełnienia tego obowiązku nie wystarczy powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem tej sprawy. Z pytaniem prawnym w tym zakresie wystąpił Sąd Rejonowy w Pile. W związku z tym, że pytanie prawne jest konkretnym środkiem prawnym, powinno obejmować tylko i wyłącznie zakres relewantny do rozstrzygnięcia sprawy. Z przekazanych akt sprawy wynika, że zakres szkód, za które odszkodowania domaga się powód, jest sporny. Nie budzi jednak wątpliwości, że do powstania przynajmniej części szkód doszło na gruncie mającym charakter działki rekreacyjnej, której nie można zaliczyć ani do gospodarstwa rolnego, ani do rybackiego, ani do leśnego. Sąd również ustalił, że na działce dotkniętej szkodą nie jest prowadzona żadna działalność wytwórcza, a powód oświadczył, że wykorzystuje tę działkę jako rekreacyjną i nie ma zamiaru prowadzić na niej działalności wytwórczej. Ustalenia wymaga zakres kontroli wskazany w pytaniu prawnym. Jako pierwszy wzorzec kontroli został wskazany art. 32 Konstytucji – cały, bez wskazywania ustępu. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje, że zarzuty kierowane są w stosunku do zasady równości wobec prawa zawartej w przepisie art. 32 ust. 1 Konstytucji. W tej sytuacji konieczne jest umorzenie zakresu kontroli dotyczącego przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji. Problem konstytucyjny, jaki pojawia się w rozstrzyganej sprawie przez Trybunał, należy określić jako badanie zgodności z przepisem art. 32 ust. 1 i przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zatem regulacji, w której odpowiedzialność Skarbu Państwa jest ograniczona tylko do gospodarstw rolnych, leśnych i rybackich. Przedmiotem pytania prawnego jest kontrola zgodności z Konstytucją jednego z przepisów ustalających zasady ponoszenia odpowiedzialności przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez bobry – zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Z przepisu art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.), wynika, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez bobry w określonych rodzajach dóbr: gospodarstwie rolnym, leśnym i rybackim. Regulację uzupełniają kolejne ustępy przywołanego artykułu ustawy o ochronie przyrody. Określają, że odpowiedzialność nie obejmuje utraconych korzyści (ust. 2) oraz wyłączona jest w określonych wypadkach (m.in. w stosunku do osób, którym przydzielono grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, szkody nie przekraczają w ciągu roku wartości 100 kg żyta w przeliczeniu na jeden hektar upraw). Celem ochrony gatunkowej jest zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie Polski lub innych państw

²⁴ Por. szerzej np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57.

członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej²⁵. Bóbr europejski należy do gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną częściową na podstawie obowiązującego w dacie wyrządzenia szkód rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną (Dz.U. Nr 220, poz. 2237), jak również na podstawie obowiązującego obecnie rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. Nr 237, poz. 1419). Podstawą prawną wydania obu rozporządzeń jest upoważnienie ustawowe zawarte w art. 49 ustawy o ochronie przyrody. W ustawie o ochronie przyrody został przyjęty następujący model ochrony gatunkowej zwierząt. Ustawodawca określił rodzaje ochrony, takie jak ochrona częściowa czy ścisła, pozostawiając wskazanie w drodze rozporządzenia tych gatunków dziko występujących zwierząt, które powinny takiej ochronie podlegać. Następnie w ustawie zostały określone potencjalne zakazy w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową. Spośród nich, w drodze rozporządzenia, mogą zostać wskazane te, które będą obowiązywać. Przy czym ustanowienie w drodze rozporządzenia zakazów sformułowano w sposób fakultatywny. Podobny mechanizm zastosowano w stosunku do odstępstw od zakazów. W ustawie o ochronie przyrody określono potencjalne odstępstwa, uprawniając organy do wybrania spośród nich tych, które będą obowiązywać. Wprowadzenie odstępstw ustawodawca uzależnił od spełnienia łącznie dwóch warunków: braku rozwiązań alternatywnych i jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji zwierząt objętych ochroną gatunkową. Wypełniając upoważnienie ustawowe, w stosunku do gatunków dziko występujących zwierząt, w tym objętych ochroną częściową, w § 6 rozporządzenia z 2004 r. zostało wprowadzonych 14 zakazów. Jedyne tytułem przykładu można wymienić kilka zakazów istotnych dla tego opracowania po to aby zobrazować problem. Są to zakazy: zabijania, okaleczania, chwytania, transportu, pozyskiwania, przetrzymywania, a także posiadania żywych zwierząt (pkt 1); niszczenia ich siedlisk i ostoi (pkt 4); niszczenia ich gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk i innych schronień (pkt 5), umyślnego płoszenia i niepokojenia (pkt 11); przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca (pkt 13). Ustawodawca zatem zdawał sobie sprawę z możliwości kolizji między wymogami związanymi z ochroną przyrody a zagrożeniem życia, zdrowia i mienia spowodowanymi aktywnością gatunków podlegających ochronie. Wyrazem owej świadomości są odstępstwa od zakazów wprowadzone w rozporządzeniu z 2004 r.²⁶

²⁵ Por. przepis art. 46 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

²⁶ Por. patrz: § 7 i § 8.

Dotyczą one m.in. chwytania na terenach zabudowanych przez podmioty upoważnione przez wojewodę zabłąkanych zwierząt i przemieszczania ich do miejsc regularnego przebywania (§ 7 pkt 3). Ponadto, zgodnie z § 8 przywołanego rozporządzenia, „Zakazy, o których mowa w § 6, w stosunku do dziko występujących zwierząt należących do gatunków, o których mowa w § 2 i 3, z wyjątkiem gatunków przy nazwach których w załączniku nr 1 do rozporządzenia zamieszczono symbol „(1)”, nie dotyczą wykonywania czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów”. Bóbr należy do gatunków, o których mowa w § 3 rozporządzenia z 2004 r. i został wymieniony w załączniku nr 2 do rozporządzenia 2004 r. Zatem będą miały do niego zastosowanie zakazy, o których mowa w § 6 tegoż rozporządzenia. Niezależnie od wymienionych wyłączeń zawartych w rozporządzeniu z 2004 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt ustawodawca przewidział możliwość uzyskania indywidualnych zwolnień od obowiązku ich stosowania. Na wniosek, organ w stosunku do zwierząt objętych ochroną częściową może udzielić zezwolenia na odstępstwo od zakazu polegającego na umyślnym zabijaniu, okaleczeniu i chwytaniu, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych, jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla dziko występujących populacji chronionych zwierząt oraz m.in. wynika z konieczności ograniczenia poważnych szkód w gospodarce, w szczególności rolnej, leśnej lub rybackiej, czy leży w interesie zdrowia i bezpieczeństwa powszechnego²⁷. Decyzje takie zatem są wydawane na wniosek zainteresowanego – w zależności od jej rodzaju - przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Innym również instrumentem prawnym pozwalającym na odstępstwo od zakazów określonych w przepisie art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody m.in. w stosunku do bobra jest wprowadzone ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 985) zezwolenie (wydawane w formie zarządzenia), stanowiące akt prawa miejscowego, wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W zezwoleniu tym organ administracji publicznej może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat na odstępstwo od tych zakazów. Warunkiem wydania zarządzenia jest brak innych rozwiązań prawnych. Ponadto, czynności, których dotyczy zarządzenie, nie mogą być szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji gatunków objętych zarządzeniem oraz leży to w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego lub, w wypadku bobra europejskiego, wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do upraw rolnych, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta wolnożyjące (dzikie) podlega róż-

²⁷ Por.: art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

nym regulacjom ustawowym i różnym reżimom prawnym. Ustawodawca, kształtując odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody na gruncie ustawy o ochronie przyrody, odmiennie w stosunku do ogólnych zasad odpowiedzialności wynikających z kodeksu cywilnego określił zasady odpowiedzialności. Przyjęta zasada została ujęta w normę prawną o zawężonej przedmiotowo odpowiedzialności odszkodowawczej. Wprowadza odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wybrane zwierzęta (żubry, rysie, wilki, niedźwiedzie, bobry) i polega na wskazaniu określonych dóbr (dla każdego gatunku oddzielnie), w których wystąpienie szkody pociąga obowiązek odszkodowawczy. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, jak wskazuje Gruszecki inaczej kształtowała odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową. Istotne jest zatem na zwrócenie uwagi na dwa aspekty ówczesnej tamtej regulacji ustawowej o ochronie przyrody. Pierwszy aspekt to przede wszystkim wówczas w ustawie wymienione zostały tylko trzy zwierzęta: żubry, niedźwiedzie i bobry, bez ograniczania rodzajów mienia, z którymi wiąże się odpowiedzialność odszkodowawcza (art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.). Drugi aspekt to ustawodawca umożliwił rozszerzenie odpowiedzialności na szkody wyrządzone przez inne gatunki, w drodze rozporządzenia (art. 52 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. zawierający upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia). Takie rozszerzenie nastąpiło na szkody wyrządzane przez wilki²⁸. Dzisiaj taka praktyka jest nie możliwa po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku. Po nakreśleniu problematyki przedmiotowej sprawy i analizie przepisu zakwestionowanego przez sąd pytający sąd konstytucyjny, Trybunał Konstytucyjny przeszedł do odpowiedzi na pytanie, czy zgodne jest z Konstytucją wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry na działkach wykorzystywanych jako rekreacyjne. Argumenty podnoszone przez sąd pytający koncentrowały się na wykazywaniu nierówności, jaka została spowodowana przez obecny stan prawny z powodu przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry odnośnie do niektórych dóbr z wyłączeniem odpowiedzialności za szkody wyrządzone w pozostałych dobrach. W pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli wskazano w przepisie art. 32 ust. 1 Konstytucji wprowadzający zasadę równości wobec prawa oraz przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji, wprowadzający równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Z ukształtowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 1997 r. w sprawie gatunków zwierząt chronionych wyrządzających szkody, za które odpowiada Skarb Państwa, Dz.U. Nr 109, poz. 706.

zróznicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących²⁹. Równość prawna to także akceptacja odmiennego traktowania podmiotów, które wspólnych cech relewantnych z prawnego punktu widzenia nie mają. Jeśli zatem zróznicowanie sytuacji prawnej i faktycznej adresatów norm prawnych odpowiada obiektywnie istniejącym między nimi odmiennościom, nie dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady równości³⁰. W związku z tym, że równe traktowanie podmiotów podobnych ze względu na cechę nie wyklucza odmiennego ich traktowania w zakresie, w jakim nie posiadają cechy relewantnej, istotne jest prawidłowe określenie kryterium, na podstawie którego cecha taka jest ustalana. Zasada wynikająca z przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest bowiem odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli są spełnione następujące warunki: odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać muszą zawsze w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów prawnych, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści oraz powinny być zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć zróznicowanie sytuacji adresatów normy, musi być bezwzględnie zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych i po trzecie wreszcie, muszą one pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zatem czynnikiem takim uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej³¹. Zarzuty pytania prawnego odnoszące się do naruszenia przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji są kierowane przede wszystkim do naruszenia wymaganej przez ten przepis równej ochrony prawa własności. Należy jednak zauważyć, że w kontekście sprawy ewentualnego naruszenia tego prawa należy dopatrywać się tego naruszenia w zakazach wynikających z prawa ochrony przyrody odnoszących się do braku możliwości podejmowania działań mających i mogących zapobiegać szkodom w posiadanym mieniu wynikających z funkcjonowania chronionego gatunku. Tymczasem w pytaniu prawnym nie są kwestionowane takie regulacje, lecz brak możliwości żądania od Skarbu Państwa odszkodowania, co jak się wydaje jest bezsensowne. W tej sytuacji należy uznać, że zarzuty mające uzasadniać naruszenie prawa własności

²⁹ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 7 i 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1.

³⁰ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 i 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65). Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35).

³¹ Por. szerzej zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60.

należy rozpatrywać w kontekście chronionych również przez przywołany wzorzec kontroli innych praw majątkowych. Dopuszczalność takiego orzekania wynika z tego, że choć Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nie istnieje „konstytucyjne prawo do odszkodowania” jako takie i nawet przepis art. 77 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu³², to jednak prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych³³. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że ustawodawca polski ma w zasadzie swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności. Nie uzasadnia to jednak bezwzględnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy prawne³⁴. Przywołany przez Trybunał wzorzec pozostaje w ścisłym związku z zasadą ogólnej ochrony, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona innych praw majątkowych wynikająca z przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest jednym z przejawów równej ochrony prawnej wynikającej z przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nieustanowienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez bobry w działkach pełniących funkcję rekreacyjną, w sytuacji przyznania takiego odszkodowania za szkody wyrządzone w gospodarstwach rolnym, leśnym i rybackim narusza standardy wynikające z przepisu art. 32 ust. 1 i przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazanych w pytaniu prawnym do Trybunału jako wzorce kontroli. W przedmiotowej sprawie takim kryterium jest wyrządzenie szkody przez bobry. Cechę relewantną posiadają te podmioty (np. właściciele nieruchomości, na której doszło do wyrządzenia szkody), którym taka szkoda została wyrządzona. Zatem w myśl przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszystkie podmioty posiadające cechę relewantną powinny być traktowane w taki sam równy sposób. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że przepis art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody różnicuje sytuację podmiotów, które poniosły taką szkodę wyrządzoną przez bobry w zależności od tego, w jakim dobru szkoda została wyrządzona. Wprowadzenie zróżnicowania nie oznacza zawsze niekonstytucyjności takiego rozwiązania prawnego. Po stwierdzeniu jednak, że doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów posiadających cechę relewantną, kolejnym krokiem badania zgodności z zasadą równości wobec prawa jest ocena kryterium tego zróżnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgod-

³² Por. zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48.

³³ Por. zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88.

³⁴ Por. zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85.

ności z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi. Chociaż jak wskazuje orzecznictwo Trybunału, ustawodawca zwykły dysponuje swobodą w określeniu kręgu podmiotów uprawnionych, rodzaju uszczerbku oraz przesłanek, od których może zależeć wysokość odszkodowania wypłacanego za szkody wyrządzone przez bobry, to uzasadnienie dokonanego wyróżnienia dóbr, za szkodę w których jest wypłacane odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa, będące przedmiotem danej sprawy, nie znajduje podstawy prawnej w regulacjach konstytucyjnych. Nawet jeżeli przyjąć za zasadę, za stanowiskiem przesłanym przez Ministra Środowiska, że dobra wyróżnione przez ustawodawcę, tj. gospodarstwa rolne, leśne i rybackie, stanowią trzy obszary działalności człowieka, w których stwierdzono najczęstsze szkody wyrządzane przez bobry, jak również, że szkody w tych dobrach są najbardziej konfliktogenne, to powyższe argumenty nie znajdują oparcia w wyjątkach odstąpienia od zasady równości wobec prawa. Dla kształtowania zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez bobry nie ma znaczenia okoliczność, czy uszczerbek powstał w mieniu stanowiącym gospodarstwo rolne, leśne lub rybackie, czy też działkę spełniającą funkcję rekreacyjną. Obowiązek zapewnienia przez ustawodawcę polskiego równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych wynika wprost z przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazanego jako drugi wzorzec kontroli w rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie. Dokonane przez w przepis art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zróżnicowanie nie ma również charakteru relewantnego, tzn. nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią badanych przez Trybunał przepisów prawa. Pozbawienie części podmiotów prawa do dochodzenia odszkodowania może mieć negatywny wpływ na realizację ochrony gatunkowej, nie prowadzi bowiem do większej akceptacji ustawowych zakazów z tej ustawy wynikających. Wręcz przeciwnie, zatem może powodować działania skierowane przeciwko takim gatunkom, mające zapobiegać powstawaniu szkód i wynikających z chęci ochrony własności np. bezprawne zabijanie bobrów w celu ochrony swojej własności co jak się wydaje zaczyna być w Polsce praktyką. Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, wręcz przeciwnie, przenosi koszty funkcjonowania ochrony gatunkowej na wybrane podmioty, które w przeważającej części wypadków muszą godzić się na znoszenie funkcjonowania zwierząt objętych ochroną gatunkową, takich jak bobry, nawet takich, które prowadzą do powstania szkód w dobrach będących ich własnością. Istniejące instrumenty prawne nie zawsze dają im możliwość podjęcia w zgodzie z prawem działań mających chronić posiadane dobra będące własnością. Chociaż z przepisów Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe, którego treścią jest odszkodowanie ze środków Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez zwierzęta podlegające ochronie gatunkowej, to jednak w sytuacji, gdy ustawodawca przyznaje na podstawie rozwiązań ustawowych

takie prawo jednym podmiotom, musi respektować konstytucyjne zasady wobec wszystkich. Wśród nich należy zwrócić uwagę na te zawarte w przywołanych jako wzorce kontroli w badanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie bobrów, czyli zasadę równości wobec prawa³⁵ oraz zasadę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych³⁶. Brak możliwości żądania odszkodowania ze środków Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez bobry na działce rekreacyjnej, w sytuacji przyznania takiego uprawnienia w stosunku do szkód wyrządzonych w gospodarstwach rolnych, leśnych i rybackich, wskazuje, że nastąpiła nieuzasadniona konstytucyjnie ingerencja organów władzy publicznej w sferę interesów ekonomicznych obywatela, a więc także i jednostki. Kolejnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13, stwierdzono, że 1) art. 126 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842 oraz z 2014 r. poz. 805 i 850), w części obejmującej wyrazy „w uprawach, płodach rolnych lub w gospodarstwie leśnym”, 2) art. 126 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pogłowie zwierząt gospodarskich”, 3) art. 126 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej wyrazy „w pasiekach, w pogłowie zwierząt gospodarskich oraz w uprawach rolnych” oraz 4) art. 126 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza grono podmiotów, które mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego - z dyrektorem tego parku narodowego, co do sposobów zabezpieczania przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1, do właścicieli lub użytkowników gospodarstw rolnych i leśnych oraz w zakresie, w jakim ogranicza mienie, które podlega zabezpieczeniu i są niezgodne z przepisem art. 32 ust. 1 oraz przepisem art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁷. Wymienione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność art. 126 ustawy o ochronie przyrody z Konstytucją RP wskazują jednoznacznie, iż już na etapie postępowania legislacyjnego, a zatem prac nad projektem ustawy o ochronie przyrody naruszane są i zostały zasady poprawnej legislacji i nie jest uwzględniane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie co oznacza, że do obrotu prawnego wchodzi ustawy uchwalone przez parlament już od dnia wejścia ich w życie sprzeczne z Konstytucją RP. Co jest praktyką i zasadą w procesie stanowienia prawa³⁸.

³⁵ Por. przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji.

³⁶ Por. przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji.

³⁷ LEX OMEGA 1488811.

³⁸ Por. szerzej K. Gruszecki, *komentarz do art. 126 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA, 05.05.2015 r.

Przykłady konfliktów społecznych, których powodem są szkody powodowane przez wilki, rysie, niedźwiedzie, bobry i żubry

Ponad 302 tys. zł zapłacił Skarb Państwa rolnikom na Podkarpaciu za straty wyrządzone w tym roku przez bobry, wilki, niedźwiedzie i rysie – są to dane z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie. Od początku 2014 roku bobry wyrządziły szkody na kwotę 218 tys. zł. Z kolei straty spowodowane przez wilki wynoszą 65 tys. zł, niedźwiedzie – 19 tys. zł, a rysie 180 zł. W południowo-wschodniej Polsce bobry zniszczyły m.in. ponad 1200 metrów bieżących grobli, 736 m sześć. drzew oraz przepust drogowy. Z kolei wilki w tym roku zabiły 36 owiec, trzy konie, dziewięć sztuk bydła i 10 jeleni hodowlanych. Niedźwiedzie zniszczyły 50 rodzin pszczelich wraz z ulami, a rysie zagryzły jedną owcę. Według szacunków Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie w lasach Podkarpacia żyje m.in. 170 niedźwiedzi, 500 wilków, 9,6 tys. bobrów i ponad 200 rysiów. Lasy podkarpackie to jedna z najważniejszych w kraju ostoi dzikiej zwierzyny³⁹. „Z danych Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wynika, że w ciągu czterech lat suma odszkodowań za straty wyrządzone przez zwierzęta chronione wypłacone rolnikom i hodowcom wzrosła ponad dwukrotnie. W 2008 r. wypłacono w sumie nieco ponad 5 mln zł, a w 2012 r. była to kwota ponad 11,5 mln zł⁴⁰. Natomiast w 2013 roku kwota za szkody wyrządzone przez wilki, rysie, niedźwiedzie, żubry oraz bobry wynosi ok. szesnastu milionów złotych. Niezadowolenie społeczne, które jest spowodowane szkodami wyrządzanymi przez wilki, niedźwiedzie, rysie żubry oraz bobry jest to także nie równość społeczna ustanowiona przez ustawodawcę a polegająca na tym, że o odszkodowania mogą ubiegać się tylko właściciele i dzierżawcy gospodarstw rolnych i leśnych natomiast pozostali właściciele nieruchomości rolnych o odszkodowania takie nie mogą się ubiegać bowiem ustawodawca wskazał, iż im prawo o ubieganie się o odszkodowanie nie przysługuje. Przewlekłość prowadzonych postępowań o odszkodowania prowadzonych przez parki narodowe i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska także stanowią podstawę do konfliktów społecznych na obszarach wiejskich i miejskich gdzie bytują wilki, rysie, niedźwiedzie, żubry i bobry. Należy zatem sądzić, że zmieniana ustawa o ochronie przyrody uwzględni w całości uwagi jakie sformułował Trybunał Konstytucyjny do art. 126 ustawy o ochronie przyrody. W art. 126 ustawy o ochronie przyrody w ogóle ustawodawca pomija problem szkód wyrządzanych przez mieszańce wilka w stadach zwierząt gospodarskich. Brak w tym względzie jakichkolwiek przepisów powoduje sytuacje konfliktowe bowiem nie ma podstaw prawnych do wypłaty odszkodowań. Ponadto ustawodawca powinien odrobinę lekcję z po-

³⁹ W podkarpackiem zwierzęta wyrządziły szkody za 302 tys. zł, <http://www.ogrodinfo.pl/aktualnosci/rynki-i-prawo/w-podkarpackiem-zwierzeta-wyrzadzily-szkody-za-302-tys-zl>, dostęp dnia 19.10.2014 r.

⁴⁰ GUS: w Polsce wzrasta liczba zwierząt chronionych, dostęp dnia 19.10.2014 r. <http://naukaw-polsce.pap.pl/aktualnosci/news,395024,gus-w-polsce-wzrasta-liczba-zwierzat-chronionych.html>.

prawnej legislacji i w sposób kompleksowy należałoby opracować zasady szacowania szkód wyrządzanych przez zwierzęta łowne i prawnie chronione oraz sposób szacowania i wypłaty odszkodowań za te szkody nie odsyłając do innych przepisów i ustawodawca nie powinien ograniczać kręgu osób którym odszkodowania takie przysługują, a mianowicie o odszkodowania mogą ubiegać się tylko właściciele i dzierżawcy gospodarstw rolnych i leśnych natomiast pozostali właściciele nieruchomości rolnych o odszkodowania takie nie mogą się ubiegać bowiem ustawodawca wskazał, iż im prawo o ubieganie się o odszkodowanie nie przysługuje, występuje tu nierówność prawna w traktowaniu przez ustawodawcę obywateli i ta nierówność sprzeczna jest z ustawą zasadniczą⁴¹.

Literatura

- Ciechanowicz Mc-Lean J., red., *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006
- Goettel M., *glosa do wyroku SN z dnia 7 września 2000 r.*, I CKN 1212/99, OSP 2001, z. 6, poz. 90)
- Gottel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013
- Górski M., Miłkowska-Rębowa J. (red.), *Prawo różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o ochronie przyrody*, Warszawa 2013
- Micińska-Bojarek M., *Łowiectwo. Aspekt humanitarno-prawny*, Warszawa 2014
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- Rakoczy B., *glosa do wyroku SN z dnia 4 lipca 2002 r.*, I CKN 795/00, OSP 2003, z. 7, poz. 98)
- Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo Łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014;
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014
- Winczorek P., *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000

Orzecznictwo

- baza Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, która jest dostępna pod adresem, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>;
- postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 57;
- uchwała SN z dnia 14 kwietnia 1994 r., III CZP 46/94, OSNC 1994, nr 10, poz. 191;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 2000 r., I CKN 1212/99, OSNC 2001, nr 2, poz. 31.

⁴¹ Por. szerzej: K. Gruszecki, *Komentarz do art.126 ustawy o ochronie przyrody*, LEX OMEGA z 5.05.2015 r.

- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz orzeczenia TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. K 10/93, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 7 i 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48),
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, Dz. U. Nr 170, poz. 1660; wyrok Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z dnia 2 grudnia 1983 r., III CRN 96/83, OSNC 1984, nr 7, poz. 116;
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11, stwierdza, że art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 i 628);
- wyrok Trybunału Konstytucyjnego z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 z września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88);
- wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25 i 19 czerwca 2012 r., sygn. P 41/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 65;

Źródła internetowe

- Szkody wyrządzone przez zwierzęta leśne obciążają Skarb Państwa*, <http://agrobiznes.money.pl/artykul/szkody-wyrzadzzone-przez-zwierzenta-lesne-obciaraja-skarb-panstwa,145,0,15855553.html>; dostęp dnia 19.10.2014 r.
- W Podkarpackiem zwierzęta wyrządziły szkody za 302 tys. zł*, <http://www.ogrodinfo.pl/aktualnosci/rynki-i-prawo/w-podkarpackiem-zwierzeta-wyrzadzily-szkody-za-302-tys-zl>, dostęp dnia 19.10.2014 r.
- Czajka Marchlewicz Bogna, Żurawik –Paszowska Marta, *TK: odpowiedzialność za szkody wyrządzane przez dzikie zwierzęta nie może być ograniczona* <http://www.srodowisko.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/tk-odpowiedzialnosc-za-szkody-wyrzadzzone-przez-dzikie-zwierzeta-nie-moze-byc-ograniczona?refererPlid=68376116>, dostęp dnia 19.10.2014 r.
- GUS: w Polsce wzrasta liczba zwierząt chronionych*, dostęp dnia 19.10.2014 r. <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,395024,gus-w-polsce-wzrasta-liczba-zwierzat-chronionych.html>

Małgorzata Korzycka-Iwanow¹
Paweł Wojciechowski²

Wymagania prawa żywnościowego w gospodarstwie rodzinnym na przykładzie produkcji cydru

Wstęp

Od początku XXI w. Polska plasuje się w pierwszej piątce największych producentów jabłek na świecie, wzrasta także jego udział w handlu zagranicznym jako eksportera (zwłaszcza na rynki wschodniej Europy – Rosja, Ukraina, Białoruś) nie tylko jabłek świeżych, ale także koncentratu soku jabłkowego³.

Wielkość produkcji jabłek zdecydowanie przewyższa popyt wewnętrzny, stąd istotny dla funkcjonowania gospodarstw rolnych, w których prowadzona jest produkcja jabłek jest eksport. W związku z embargiem nałożonym m.in. na jabłka przez Federację Rosyjską, powstał problem ze zbyciem nadmiaru produkcji jabłek z polskich gospodarstw rolnych. Jednym ze sposobów jego rozwiązania, jest podjęcie przez rolników działalności polegającej na przetwarzaniu wyprodukowanych jabłek na inne produkty, w tym na cydr, stanowiący napój alkoholowy wytwarzany wyłącznie z jabłek. Rozpoczęcie takiej działalności związane jest jednak z koniecznością wypełnienia szeregu wymogów wynikających zarówno z przepisów prawa żywnościowego jak też z wielu innych regulacji prawnych (w tym podatkowych).

Charakterystyczne jest, że produkcja jabłek jest w przeważającej mierze prowadzona w niewielkich gospodarstwach rolnych (gospodarstwa sadownicze o powierzchni sadów powyżej 20 ha stanowią zaledwie 0,6% ogółu gospodarstw sadowniczych⁴). Podjęcie przez niewielkich producentów jabłek działalności

¹ Małgorzata Korzycka-Iwanow – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski.

² Paweł Wojciechowski – dr, Uniwersytet Warszawski.

³ Zob. A. Borowska, *Zmiany na rynku jabłek w Polsce z uwzględnieniem jabłek regionalnych*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 100, z. 1, 2013 s. 166.

⁴ Według reprezentacyjnego badania sadów w Polsce przeprowadzonego w 2012 dominują sady małe – 67% ogólnej liczby gospodarstw sadowniczych stanowiły plantacje o powierzchni do 1 ha, jednak łączna powierzchnia sadów tej grupy stanowiła jedynie 12,8% areалу wszystkich

polegającej na przetwarzaniu jabłek na inne produkty, w tym na cydr, jak się wydaje może stanowi istotny czynnik rozwoju tych gospodarstw i zwiększenia uzyskiwanych z nich dochodów, co ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku gospodarstw rodzinnych, które powinny zapewniać normalną egzystencję, mierzoną według standardów ogólnokrajowych.

Celem niniejszego artykułu jest zarysowanie możliwości podjęcia produkcji cydru w gospodarstwach rodzinnych. Dla przeprowadzenia analizy tej problematyki konieczne jest w pierwszej kolejności wyjaśnienia samego pojęcia gospodarstwa rodzinnego oraz gospodarstwa rolnego w ogólności.

1. Gospodarstwo rodzinne

Gospodarstw rodzinne uznane zostało w art. 23 Konstytucji za podstawę ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. W Konstytucji nie zostały jednakże wskazane jakiegokolwiek kryteria określenia gospodarstwa rodzinnego⁵. Konstytucja przesądza tylko o tym, że ustawodawca zwykły powinien tworzyć takie rozwiązania prawno-rolne, które zapewnią gospodarstwom rodzinnym odpowiednie warunki do istnienia i rozwoju. Jak się wydaje w gospodarstwie rodzinnym działalność gospodarcza powinna być sprzężona z rodziną, co wyklucza oparcie gospodarstwa rodzinnego na sile najemnej, która może mieć charakter wyłącznie pomocniczy⁶.

Definicja legalna gospodarstwa rodzinnego została wprowadzona do ustawodawstwa polskiego dopiero 6 lat po uchwaleniu Konstytucji, ustawą z dnia 11 maja 2003 r o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej u.k.u.r.). Zgodnie z art. 5 u.k.u.r. za gospodarstwo rodzinne uznane zostało gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Rolnikiem indywidualny w rozumieniu u.k.u.r. jest natomiast osoba fizyczna, spełniająca przesłanki określone w art. 6 u.k.u.r. (tj. posiadająca wymieniony w tym przepisie tytuł prawny do nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nie przekraczającej 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkała w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących

plantacji sadowniczych. Z kolei tylko niewiele ponad 0, 6% ogólnej liczby gospodarstw sadowniczych posiadało sady o powierzchni co najmniej 20 ha, lecz stanowiły one ponad 14% powierzchni uprawy sadów (w tym zaledwie 0,14 % to gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha, ale obejmują one 6,6% powierzchni upraw). Kluczowe znaczenie mają gospodarstwa o powierzchni pomiędzy 1–20 ha, stanowiące ponad 31% ale obejmujące ponad 73% powierzchni upraw. Zob. Informacja sygnałna, wyniki badań GUS, Produkcja ogrodnicza. Badanie sadów w 2012 r, Warszawa, 31.10.2013 r., s. 5.

⁵ Zob. K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002, s. 172, A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP* (w świetle art. 23 Konstytucji), „Studia Iuridica Agraria”, t. I, 2000, s. 36.

⁶ Zob. A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002, s. 20.

w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo). Definicja ta została zatem ukształtowana w oparciu o kryterium obszarowe oraz kryterium przesłanek spełnianych przez rolnika indywidualnego, którego definicja także została zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Obydwie definicje są ze sobą zresztą ściśle powiązane, wzajemnie na siebie wpływają⁷. Przyjęta regulacja jest przedmiotem powszechnej krytyki w doktrynie prawa rolnego⁸. Zastrzeżenia budzą przede wszystkim kryteria ustalania rodzinnego charakteru gospodarstwa rodzinnego, które w diametralny sposób różnią się od kryteriów uznania gospodarstwa za rodzinne stosowanych w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej, gdzie za podstawowe kryteria przyjmuje się osobistą pracę rolnika w gospodarstwie (na którą rolnik poświęca większość swojego czasu, a praca rolnika i jego rodziny przeważa nad pracą najemną,) oraz odpowiednią wielkość gospodarstwa, pozwalającą zapewnić przeciętnej rodzinie rolniczej normalną egzystencję, mierzoną według standardów ogólnokrajowych⁹. W świetle definicji zawartej u.k.u.r. gospodarstwami rodzinnymi mogą być zatem zarówno drobne rodzinne chłopskie gospodarstwa nastawione na autokonsumpcję, jak też gospodarstwa rodzinne typu farmerskiego, nastawione na intensywną produkcję o charakterze towarowym.

Jak się wydaje, za podstawę ustroju rolnego powinny być uznawane wyłącznie gospodarstwa rodzinne w rozumieniu u.k.u.r., które jednak pozwalają na osiągnięcie rodzinie rolniczej dochodów dających podstawę przeciętnej egzystencji¹⁰. Trudno byłoby bowiem zaakceptować pogląd, że podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa nastawione na autokonsumpcję. Z całą pewnością, w kontekście prowadzenia produkcji cydru z zamiarem wprowadzania go na rynek, zasadniczo tylko ten drugi typ gospodarstw rodzinnych powinien być brany pod uwagę¹¹.

⁷ Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 147.

⁸ Zob. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, 2005, s. 24–26; K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, 2005, s. 186 i n.; D. Łoboz-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 44 i n.

⁹ Zob. A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi...*, s. 25.

¹⁰ Zob. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów europy zachodniej*, Białystok 2000, s. 235. Autor ten na podstawie szerokiej analizy kryteriów, które powinny być uwzględnione w regulacji prawnej przy definiowaniu gospodarstwa rodzinnego wyraża wątpliwość, czy gospodarstwa o charakterze autokonsumpcyjnym mogą w ogóle pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego.

¹¹ Uwzględniając definicję gospodarstwa rodzinnego zawartą w u.k.u.r., jak też biorąc pod uwagę strukturę gospodarstw sadowniczych nie ulega wątpliwości, że tylko gospodarstwa o powierzchni upraw sadów powyżej 1 ha mogą stanowić gospodarstwa rodzinne, o ile prowadzone są przez rolnika indywidualnego. Większość zatem gospodarstw sadowniczych (67,3%) z całą pewnością nie można uznać za gospodarstwa rodzinne, przy czym gospodarstwa te obejmują zaledwie 12,8% powierzchni upraw sadów. Przeważająca większość pozostałych gospodarstw sadowniczych, obejmujących ponad 73% powierzchni upraw sadowniczych stanowią gospodarstwa rodzinne.

2. Gospodarstwo rolne

Trzeba zaznaczyć, że gospodarstwo rodzinne jest rodzajem gospodarstwa rolnego, które ujmowane jest w regulacjach prawnych w sposób niejednolity. Z jednej strony występują definicje cywilnoprawne o charakterze majątkowym, z drugiej strony definicje gospodarstwa tworzone są dla celów podatkowych, emerytalno-rentowych, czy też innych elementów ochronnych¹². Można wskazać na ujęcie przedmiotowe, gdzie ujmowane jest jako zespół składników, lub funkcjonalne, gdzie wyodrębniane jest poprzez odniesienie się do określonej działalności¹³. Z reguły ustawodawca rozumie przez gospodarstwo rolne pewien zespół czynników produkcji rolnej tworzących zorganizowaną całość gospodarczą. W prawie polskim na uwagę zasługuje przede wszystkim definicja zawarta w art. 55³ kc, zgodnie z którą, za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Szczegółowa analiza przywołanej definicji została szeroko dokonana w literaturze¹⁴. W sposób zbliżony ujmowane jest gospodarstwo rolne w przepisach unijnych, dotyczących uregulowania systemów wsparcia bezpośredniego, a także w rolnictwie ekologicznym, gdzie przez gospodarstwo rolne rozumie się wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika¹⁵. Również przepisy regulujące wspólnotową typologię oraz zasady ustalania cech klasyfikacyjnych traktują gospodarstwo rolne jako jednostkę produkcyjną, którą od innych występujących w obrocie gospodarczym odróżnia i jednocześnie definiuje jako gospodarstwo rolne, rodzaj prowadzanej działalności – działalność

¹² Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VIII, 2010, s. 47.

¹³ R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne* [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 98.

¹⁴ Zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne...*, s. 98 i n; tenże *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (Rozważania na tle art. 553 k.c.)*, RPEiS 1991, nr 2, s. 59; K. Stefańska, *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, s. 93; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa...*; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, KPP 2008, z. 4.

¹⁵ Zob. art. 4 ust 1 pkt 4 rozporządzenia 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608.), a także art. 2 pkt e rozporządzenia 889/2008. Wcześniej definicja taka zawarta była w art. 2 pkt b rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, str. 16, ze zm.).

rolnicza – oraz osiągane z tego tytułu dochody¹⁶. Podobnie w ustawodawstwie państw zachodnich gospodarstwa rolne generalnie są rozumiane jako zorganizowana całość, są więc odzwierciedleniem ekonomicznego pojęcia gospodarstwa, rozumianego jako zorganizowany zespół czynników produkcji rolnej¹⁷.

We wszystkich ujęciach, kluczowym kryterium dla wyodrębnienia gospodarstwa rolnego jest prowadzenie działalności rolniczej (określanej też jako działalność wytwórcza w rolnictwie, produkcja rolna). Zaznaczyć przy tym należy, że wyodrębnienie działalności rolniczej jest bardzo skomplikowane¹⁸. Najbardziej znane jest identyfikowanie działalności rolniczej w oparciu o obecność cyklu rolno-biologicznego w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, związanego bezpośrednio lub pośrednio z wykorzystywaniem sił i zasobów przyrody¹⁹. Jednakże ujęcie takie nie może być interpretowane wąsko, w ramy działalności rolniczej (tj. „normalnego wykonywania rolnictwa”) wchodzi bowiem nie tylko czynności przedprodukcyjne i produkcyjne (działalność rolnicza „z natury”), ale także zbycie wytworzonych produktów, a nawet ich wstępna obróbka (związana ze zbyciem)²⁰ oraz czynności polegające na utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nawet przy braku aktywności produkcyjnej²¹. W świetle regulacji prawa unijnego a także orzecznictwa TSUE, nie ulega wątpliwości, że obrót produktami rolnymi (czynności związane z ich wprowadzaniem na rynek) jest kolejnym etapem rolniczej działalności wytwórczej²². Zakres działalności rolniczej może być zawężony lub rozszerzony poprzez przyjęcie określonych rozstrzygnięć ustawodawczych determinowanych względami politycznymi gospodarczymi, ekologicznymi²³.

3. Działalność rolnicza a działalność gospodarcza

W literaturze podnoszone są wątpliwości dotyczące tego czy rolnicza działalność wytwórcza może być uznana za działalność gospodarczą, a w konsekwencji czy rolnik jest przedsiębiorcą oraz czy przymiot ten może przysługiwać każdemu podmiotowi prowadzącemu działalność rolniczą niezależnie od wielkości, stopnia powiązania z rynkiem oraz objęcia mechanizmami WPR²⁴. Wątpliwości te wynikają m.in. z tego, że w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działal-

¹⁶ Zob. B. Jeżyńska, *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009, s. 138.

¹⁷ Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Gospodarstwo rolne jako masa...*, s. 54.

¹⁸ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 104.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zob. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*, s. 107–108.

²¹ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa...*, s. 201.

²² Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako...*, s. 99.

²³ Zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 201.

²⁴ B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 13.

ności gospodarczej²⁵, w której wprost za działalność gospodarczą uznawana jest zarobkowa działalność, m.in. wytwórcza, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły, ale jednocześnie w ustawie tej wskazuje się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie.

Wyraźne wyłączenie działalności rolniczej spod reżimu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, świadczy raczej o tym, że tego rodzaju działalność, jest działalnością gospodarczą, do której nie mają po prostu zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (dalej u.s.d.g.)²⁶.

Podkreślić jednak należy, że działalność rolnicza może być uznana za działalność gospodarczą tylko o ile będą spełnione wszystkie przesłanki zaliczenia do działalności gospodarczej tj. działalność rolnicza, będąc działalnością wytwórczą, jednocześnie będzie działalnością zarobkową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. O ile przymiot ciągłego prowadzenia i zorganizowania charakteryzuje działalność rolniczą, o tyle nie zawsze musi być ona prowadzona w celach zarobkowych (przy czym nie chodzi tu o faktycznie przynoszenie zysku, ale o cel działalności). W przypadku niektórych rolników, którzy prowadzą działalność wytwórczą wyłącznie dla zaspokojenia swoich własnych potrzeb w ramach niewielkich gospodarstw, tj. nastawionych na autokonsumpcję, nie można mówić o prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na brak cechy „zarobkowości”. Uznać zatem należy, że działalność rolnicza nie w każdym przypadku jest jednocześnie działalnością gospodarczą (co jest szczególnie istotne zważywszy na zróżnicowaną strukturę gospodarstw rolnych w Polsce).

Należy też zauważyć, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie ma zastosowania wyłącznie do działalności wytwórczej w rolnictwie w postaci upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Tak więc innego rodzaju działalność rolnicza, m.in. polegająca na przetwórstwie warzyw i owoców jest działalnością gospodarczą wykonywaną przez przedsiębiorcę (tj. podlega u.s.d.g.)²⁷. Na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz prawnych także jedynie podmioty prowadzące działalność polegającą wyłącznie na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) są odmiennie traktowane²⁸.

W kontekście możliwości podjęcia w gospodarstwie rodzinnym produkcji cydru powyższe ustalenia mają niezmiernie istotne znaczenie, wskazują bowiem na to, iż tego działalność rolnicza, podlegać będzie regulacjom u.s.d.g. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że ustawodawca z zakresu stosowania ustawy

²⁵ Dz.U.z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

²⁶ Zob. R. Budzinowski, *Od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 70.

²⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2006 r., VI SA/Wa 255/06, *LEX nr 276749*

²⁸ Zob. art. 2 ust 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz.U.z 2012 r. poz. 361 ze zm.) oraz art. 2 ust 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tj. Dz.U.z 2014 r. poz. 851 ze zm.).

o swobodzie działalności gospodarczej, wyłączył niektóre inne działalności prowadzone przez rolników wraz z działalnością wytwórczą, tj. (1) wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaż posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz (2) wyrób wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U.Nr 120, poz. 690 i Nr 171, poz. 1016, Dz.U.do przypisu). W ten sposób rozszerzony został zakres działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwie rolnym, która może być prowadzona w gospodarstwie rolnym, bez konieczności spełnienia wymogów przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Wprowadzając te dwa wyjątki ustawodawca niejako potwierdził, że prowadzona w gospodarstwie rodzinnym działalność polegająca na sporządzaniu posiłków dla gości przebywających w wynajmowanych przez rolnika pokojach oraz wytwarzaniu mniej niż 100 hektolitrów wina, wchodzi w zakres działalności rolniczej. W przypadku natomiast, gdy prowadzący gospodarstwo rodzinne rolnik, zamierza podjąć działalność polegającą na przetwarzaniu wytworzonych we własnym gospodarstwie produktów rolnych celem wprowadzania takich przetworzonych produktów na rynek (poza wytwarzaniem wina w małych ilościach i posiłków), podlega on wymogom wynikającym z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest uznawany za przedsiębiorcę i ciąży na nim wszelkie obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Powyższe oznacza, że podjęcie produkcji cydru, nawet w niewielkich ilościach, inaczej niż podjęcie produkcji wina w niewielkich ilościach, oznaczać będzie dla prowadzącego gospodarstwo rodzinne rolnika istotną zmianę statusu prawnego. Podjęcie tej działalności związane będzie z uzyskaniem statusu przedsiębiorcy, z wszelkimi tego konsekwencjami.

Niezależnie natomiast od tego, czy w gospodarstwie rolnym prowadzona jest wyłącznie działalność wytwórcza w rolnictwie lub inna działalność wyłączona z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czy także działalność wykraczająca poza ramy normalnego wykonywania rolnictwa (np. przetwarzanie produktów rolnych) co skutkuje uzyskaniem statusu przedsiębiorcy, zarówno rolnik prowadzący gospodarstwo rolne jak też przedsiębiorca prowadzący takie gospodarstwo, są podmiotem działającym na rynku spożywczym, w rozumieniu przepisów prawa żywnościowego i ciąży na nich wszelkie obowiązki właściwe dla danego etapu łańcucha żywnościowego, wynikające z przepisów prawa żywnościowego²⁹.

²⁹ Zob. P. Wojciechowski, *Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XI 2013, s. 225.

4. Wymagania w zakresie wytwarzania cydru

4.1. Cydr jako wyrób winiarski

Szczegółowe zasady wyrobu i obrotu cydru uregulowane zostały w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina³⁰ (dalej „**ustawa winiarska**”). Należy podkreślić, że przepisów ustawy winiarskiej nie stosuje się jedynie do wyrobów winiarskich wyrobionych domowym sposobem na użytek własny i nieprzeznaczonych do wprowadzenia do obrotu³¹. W każdym zatem przypadku, gdy w gospodarstwie rodzinnym wyrabiane są wyroby winiarskie, przeznaczone do sprzedaży lub innej formy rozdysponowania odpłatnie lub nieodpłatnie, zastosowanie znajdują przepisy ustawy winiarskiej.

W ustawie winiarskiej dokonana została klasyfikacja wyrobów winiarskich, na: (1) fermentowane napoje winiarskie (będące wyrobami winiarskimi nieobjętymi przepisami Unii Europejskiej); oraz (2) wyroby określone w przepisach unijnych (tj. wina zdefiniowane w załączniku VII część II do rozporządzenia 1308/2013³² (poprzednio 1234/2007), oraz wina aromatyzowane, aromatyzowane napoje wina pochodne i aromatyzowane koktajle winopodobne, o których mowa w rozporządzeniu nr 1601/91³³).

Cydr stanowi jeden z 18 zdefiniowanych w ustawie winiarskiej rodzajów fermentowanych napojów winiarskich (obok takich wyrobów winiarskich jak np. miód pitny, wina owocowe, perry). Zgodnie z definicją ustawową, cydr jest napojem o rzeczywistej zawartości alkoholu od 1,2% do 8,5% objętościowych, otrzymanym w wyniku fermentacji alkoholowej nastawu na cydr (tj. mieszaniny sporządzonej przy użyciu całych lub rozdrobnionych jabłek, moszczu jabłkowego, soku jabłkowego lub zagęszczonego soku jabłkowego, z możliwością dodania wymienionych substancji np. wody, sacharozy, drożdży), bez dodatku alkoholu, z możliwością słodzenia³⁴.

W ustawie winiarskiej zostały szczegółowo określone zasady wytwarzania fermentowanych napojów winiarskich w tym cydru (m.in. określona została lista substancji które mogą być wykorzystane do słodzenia oraz które można dodawać do produkcji, z wskazaniem dopuszczalnych ilości takich substancji³⁵).

³⁰ U. z 2011, Nr 120, poz. 690 ze zm.

³¹ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy winiarskiej.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671).

³³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1601/91 z dnia 10 czerwca 1991 r. ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopodobnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych (Dz. Urz. WE L 149 z 14.06.1991, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 11, s. 286, z późn. zm.).

³⁴ Art. 3, pkt 1 ppkt q oraz art. 2 pkt 13.

³⁵ Zob. art. 6-art. 14 ustawy winiarskiej.

W przepisach o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych uregulowane zostały natomiast zasady znakowania wyrobów winiarskich³⁶. Nazwy poszczególnych fermentowanych napojów winiarskich użyte w ustawie winiarskiej, mogą być używane wyłącznie do oznakowania przypisanych do nich fermentowanych napojów winiarskich, a zatem nazwa „cydr” może być użyta wyłącznie do oznakowania fermentowanego napoju winiarskiego zdefiniowanego jako „cydr” w ustawie winiarskiej. Ponadto, wyraźnie wskazane zostało, że oznakowanie fermentowanego napoju winiarskiego nie może zawierać określeń: „w rodzaju”, „w typie”, „w stylu”, „imitacja”, „podobny do” lub innych tego typu określeń lub oznaczeń³⁷.

Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich zostało uznane za działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i podjęcie takiej działalności wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich³⁸. Ustawodawca rozstrzygnął zatem w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości, iż działalność polegająca na przetwarzaniu produktów rolnych, w tym wytworzonych w gospodarstwie rodzinnym, na fermentowane napoje winiarskie, stanowi działalność gospodarczą, a prowadzący ją podmiot (np. rolnik) jest przedsiębiorcą.

Wymagań w zakresie uzyskania wpisu do rejestru nie stosuje się jednak do producentów, którzy wyłącznie wyrabiają i rozlewają wino uzyskane z winogron pochodzących z upraw własnych³⁹. Ponadto, w przypadku, gdy producenci będący rolnikami wyrabiają z winogron pochodzących z upraw własnych mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, do ich działalności nie stosuje się przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁰. W odniesieniu do tego rodzaju produkcji w ograniczonym zakresie stosuje się też wymogi wynikające z ustawy winiarskiej (m.in. producent nie musi posiadać planu obiektów budowlanych przeznaczonych do wykonywania tej działalności, nie musi posiadać szeregu urządzeń wymaganych przy tego rodzaju działalności⁴¹).

Powyższe wyłączenie nie ma zastosowania w odniesieniu do żadnego z fermentowanych napojów winiarskich, pomimo że pośród tego rodzaju wyrobów winiarskich jest m.in. cydr oraz perry, które mogą być wyrabiane przez rolników z własnych jabłek lub gruszek.

Zasadnym wydaje się stwierdzenie, że skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie uproszczenia dla producentów wytwarzających wino z własnych upraw winorośli, *de lege ferenda* powinno się rozważyć wprowadzenie

³⁶ Zob. § 21 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania, które zostało wydane m.in. na podstawie art. 15 Ustawy o j.h.a.r-s.

³⁷ § 25 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie znakowania.

³⁸ Art. 17 ustawy winiarskiej.

³⁹ Art. 17 ust. 3 ustawy winiarskiej.

⁴⁰ Zob. Art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

⁴¹ Zob. art. 24 ustawy winiarskiej.

analogicznego uproszczenia także dla producentów cydru. Nie ma żadnych argumentów, które przemawiałyby za uprzywilejowanym traktowaniem w tym zakresie producentów win. Co więcej, biorąc pod uwagę zawartość alkoholu w cydrze, a także uwzględniając wielkość produkcji jabłek w Polsce, należałoby optować za wprowadzeniem analogicznego rozwiązania jak w przypadku produkcji wina, także w odniesieniu do produkcji cydru.

W obecnym stanie prawnym nie ma natomiast możliwości rozpoczęcia produkcji cydru, z przeznaczeniem na wprowadzenie do obrotu, bez uprzedniego uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich, z czym związana jest konieczność uprzedniego zarejestrowania prowadzenia działalności gospodarczej (wpis do Krajowego Rejestru Sądowego albo ewidencji działalności gospodarczej⁴²). W przypadku zatem, gdy rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne zamierzałby rozpocząć produkcję cydru, zmianie musiałby ulec jego status prawny, tj. musiałby zostać przedsiębiorcą, z czym związane są obowiązki właściwe dla przedsiębiorców przewidziane w szeregu aktów prawnych (poza przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, należałoby uwzględnić m.in. przepisy podatkowe, przepisy dotyczące ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych). Brak możliwości rozpoczęcia produkcji cydru bez konieczności uzyskania wpisu do rejestru, stanowi *de lege lata* niewątpliwie przeszkodę dla rozwoju tego rodzaju działalności wśród rolników prowadzących produkcję jabłek.

Pewne ułatwienia dla producentów wyrabiających cydr z przeznaczeniem do wprowadzenia do obrotu z jabłek pochodzących z własnych upraw drzew, zostały wprawdzie przewidziane, mają one zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy wyrób cydru nie przekracza 10 000 litrów w roku kalendarzowym. Takie ograniczenie wielkości produkcji wskazuje, że ułatwienia te miały być skierowane do niewielkich gospodarstw, a zatem przede wszystkim do gospodarstw rodzinnych.

Skorzystać z takich łagodniejszych wymogów mogą wyłącznie przedsiębiorcy, którzy posiadają tytuł prawny do obiektów budowlanych, w których jest prowadzony wyrób tych wyrobów oraz posiadają tytuł prawny do co najmniej 1 hektara gruntu rolnego obsadzonego drzewami⁴³. Podstawowym zatem wymogiem dla skorzystania z tych ułatwień jest prowadzenie gospodarstwa w skład którego wchodzi co najmniej 1 ha sadów obsadzonych jabłonią oraz budynki w których może być prowadzona produkcja (nie jest istotne czy jest się właścicielem tych składników gospodarstwa).

Do obowiązków przedsiębiorcy prowadzącego wyrób cydru w ilości nie przekraczającej 10 000 litrów z własnych upraw należy: opracowanie w formie pisemnej i wdrożenie systemu kontroli wewnętrznej wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich, obejmującego w szczególności określenie: a) częstotliwości

⁴² Zob. art. 20 ustawy winiarskiej.

⁴³ Zob. art. 19 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy winiarskiej.

i sposobu pobierania próbek do badań jakości tych wyrobów, b) metod przeprowadzania badań jakości, c) sposobu postępowania z wyrobami winiarskimi nie spełniającymi wymagań w zakresie jakości⁴⁴; zabezpieczanie i usuwanie odpadów powstających podczas wyrobu wyrobów winiarskich; wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za kontrolę jakości wyrobów winiarskich⁴⁵.

Poza tym przedsiębiorca taki może wykonywać działalność w zakresie wyrobu i rozlewu cydru, jeśli nie był karany za przestępstwo przeciwko mieniu lub wiarygodności dokumentów oraz nie zalega z należnościami wobec Skarbu Państwa oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁴⁶.

Zakres wymagań jakie musi wypełnić przedsiębiorca, który chciałby produkować większą ilość cydru niż 10 000 litrów w roku kalendarzowym, niezależnie od tego czy jabłka pochodzą z jego własnej uprawy, czy też nabywałyby surowiec na produkcję cydru, jest zdecydowanie szerszy. Poza wymogami, które muszą być spełnione przy drobnej produkcji, w tym przypadku szczegółowo określone zostały wymogi jakie muszą spełniać obiekty budowlane, a ich spełnienie musi być potwierdzone opinią wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁴⁷. Poza tym wymagane jest uzyskanie zaświadczeń wydanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wypełnianiu przez obiekty budowlane i urzędnictwa, wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, sanitarnych i o ochronie środowiska⁴⁸. Zakres tych wymagań jakie należy spełnić w przypadku zamiaru podjęcia produkcji na większą skalę, w tym szereg obowiązków o charakterze formalnym, powoduje, że podjęcie takiej produkcji w niewielkich gospodarstwach rodzinnych może być ekonomicznie nieuzasadnione.

4.2. Cydr jako żywność

Podkreślić też należy, że niezależnie od wymagań określonych w ustawie winiarskiej, każdy podmiot działający na rynku spożywczym, w tym rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne, zobowiązany jest prowadzić swoją działalność zgodnie z wymogami prawa żywnościowego właściwymi dla danego rodzaju

⁴⁴ Zob. art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 19 ust 3 pkt 1 ustawy winiarskiej.

⁴⁵ Zob. art. 19 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy winiarskiej.

⁴⁶ Zob. Art. 18 ust 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy winiarskiej.

⁴⁷ Jak wynika z przepisów muszą być wyodrębnione pomieszczenia produkcyjne, magazynowe wyposażone w zbiorniki do magazynowania i przechowywania wyrobów winiarskich o określonej szczegółowo pojemności, socjalne i sanitarne. Obiekty budowlane muszą być wyposażone w urządzenia filtracyjne, urządzenia laboratoryjne umożliwiające przeprowadzenie badań jakości, a w przypadku gdy prowadzony jest rozlew do opakowań jednostkowych, muszą być urządzenia do ich mycia i odkażania oraz urządzenia do napełniania wyrobem winiarskim opakowań jednostkowych. Zob. art. 18 ust. 1 pkt 1–4 ustawy winiarskiej.

⁴⁸ Zob. art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy winiarskiej.

działalności, tak aby wprowadzana przez niego na rynek żywność była bezpieczna, tj. aby nie stwarzała zagrożenia dla życia lub zdrowia konsumenta.

W przypadku, gdy prowadzona jest wyłącznie produkcja podstawowa, obejmująca produkcję, uprawę lub hodowlę, w tym zbiory płodów rolnych⁴⁹, zakres wymagań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności jest zdecydowanie węższy, w porównaniu do zakresu obowiązków przewidzianych dla kolejnych etapów łańcucha żywnościowego, w ramach których produkt pierwotny jest przetwarzany (dla produkcji podstawowej obowiązki związane z zachowaniem higieny określone zostały w załączniku nr 1 do rozporządzenia 852/2004). W przypadku, gdy w ramach prowadzonego gospodarstwa rodzinnego, zostanie podjęta produkcja cydru, dochodzi do przetwarzania żywności, a zatem w tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy określające wymogi dotyczące higieny właściwe dla tego etapu łańcucha żywnościowego⁵⁰. Oznacza to, że poza wypełnieniem wymagań szczegółowo określonych w ustawie winiarskiej, niezbędne jest uwzględnienie wymagań wynikających z przepisów unijnych dotyczących m.in. wyposażenia, wystroju, konstrukcji, rozmieszczenia i wielkość pomieszczeń żywnościowych, higieny personelu oraz samych surowców i składników.

Należy też zaznaczyć, że w przypadku prowadzenia jedynie produkcji pierwotnej, nie jest wymagane uzyskanie zatwierdzenia zakładu⁵¹, wystarczające jest uzyskanie wpisu do rejestru zakładów. W przypadku zamiaru rozpoczęcia produkcji cydru niezbędne jest natomiast uprzednie uzyskanie zatwierdzenia zakładu przez organ inspekcji sanitarnej. Ustawodawca wyłączył jednakże z obowiązku uzyskania zatwierdzenia zakładu działalność w zakresie produkcji win gronowych uzyskanych z winogron pochodzących z upraw własnych w ilości mniejszej niż 1 000 hl w ciągu roku kalendarzowego. Z kolei w ustawie z dnia z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno spożywczych⁵² wprowadzony został obowiązek zgłoszenia organom inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych działalności gospodarczej w zakresie produkcji, składowania, konfekcjonowania i obrotu artykułami rolno-spożywczym, z tym że obowiązek ten nie dotyczy rolników, w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, w zakresie prowadzonej działalności rolniczej oraz przedsiębiorców wyrabiających wino z winogron pozyskanych z upraw winorośli położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵³.

W przypadku zatem podjęcia produkcji cydru niezbędne będzie dokonanie zgłoszenia, z czym związane jest podleganie kontrolom także tej inspekcji. Te same argumenty, które przemawiały za wprowadzeniem ułatwienia polegającego na rezygnacji z obowiązku uzyskania zatwierdzenia przez organy inspekcji

⁴⁹ Zob. art. 3 pkt 17 rozporządzenia 178/2002.

⁵⁰ Załącznik nr 2 do rozporządzenia 852/2004.

⁵¹ Zob. art. 63 ust. 2 pkt 12 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

⁵² T.j. Dz.U.z 2014, Poz. 669.

⁵³ Zob. art. 12 ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

sanitarnej oraz zgłoszenia do organów inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w przypadku produkcji niewielkiej ilości wina, przemawiają za wprowadzeniem analogicznego rozwiązania przy produkcji cydru, *de lege ferenda* należałoby zatem wnioskować wprowadzenie takich zmian.

4.3. Cydr jako napój alkoholowy

Sprzedaż, promowanie i reklama cydru, jako napoju alkoholowego, podlegają też wymogom ustawy o z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U.z 2012 r. poz. 1356 ze zm.).

Obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa⁵⁴. Przy czym zezwolenia wydaje się oddzielnie na obrót hurtowy m.in. następującymi rodzajami napojów alkoholowych: o zawartości do 4,5% alkoholu oraz na piwo jak również o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu, z wyjątkiem piwa. Podział taki oznacza, że na hurtowy obrót cydru, który może zawierać od 1,2% do 8,5% alkoholu, zależnie od zawartości alkoholu wymagane są różne zezwolenia, a za wydanie każdego z zezwoleń pobierana jest opłata⁵⁵. W przypadku piwa, które także może zawierać powyżej 4,5% alkoholu, ustawodawca zastosował odrębne rozwiązanie, używając wprost nazwy „piwo”, zasadnym byłoby przyjęcie analogicznego rozwiązania dla cydru.

W przypadku produkcji niewielkich ilości cydru, podstawowe znaczenie może mieć nie tyle obrót hurtowy, co sprzedaż detaliczna. Sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁵⁶. Sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się wyłącznie w punktach sprzedaży, których liczba i usytuowanie ustalane są w drodze uchwały przez radę gminy⁵⁷. Wyjątek przewidziany został w odniesieniu do wina wyrabianego z winogron pochodzących z upraw własnych, w tym przypadku sprzedaż może być prowadzona w miejscu wytworzenia wina⁵⁸. *De lege ferenda* zasadnym byłoby wprowadzenie analogicznego rozwiązania w odniesieniu do produkcji cydru. Warto też zwrócić uwagę, że jednym z warunków prowadzenia detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych jest zaopatrywanie się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych⁵⁹, co może budzić wątpliwości, dotyczące dopuszczalności sprzedaży wyłącznie detalicznej,

⁵⁴ Zob. art. 9 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁵⁵ Opłata za zezwolenie wydawane na 2 lata wynosi 4000 zł.

⁵⁶ Zob. art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁵⁷ Zob. art. 9⁶ oraz 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁵⁸ Zob. art. 9⁶ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

⁵⁹ Zob. art. 18 ust. 7 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

bez uzyskania zezwolenia na sprzedaż hurtową alkoholu. W celu uniknięcia wątpliwości kwestia ta powinna zostać w sposób jednoznaczny rozstrzygnięta przez ustawodawcę.

Reklama i promocja napojów alkoholowych jest co do zasady zabroniona, co jest uzasadnione względami ochrony zdrowia publicznego i moralności publicznej. Ustawodawca przewidział przy tym jeden wyjątek. Dopuszczona została reklama piwa. Jednym z argumentów, które zostały uwzględnione przy wprowadzaniu przepisów dopuszczających reklamę piwa był fakt, iż z punktu widzenia zdrowia społeczeństwa spożywanie piwa jest zdecydowanie korzystniejsze niż spożywanie mocniejszych alkoholi, a za zasadne uznano wpływanie na zmianę struktury spożycia alkoholi⁶⁰. Z badań rynkowych wynika, że cydr znajduje się w tej samej grupie produktowej co piwa smakowe. Produkty te mają zbliżoną zawartość alkoholu, owocowy smak i podobną, charakterystyczną pojemność butelek lub puszek, są spożywane w zbliżonych okolicznościach i przez podobnych konsumentów⁶¹. Biorąc pod uwagę powyższe, należałoby uznać, że te same argumenty, które doprowadziły do dopuszczenia reklamy piwa, przemawiają za dopuszczeniem reklamy cydru.

4.4. Cydr jako wyrób akcyzowy

Cydr, jako napój alkoholowy jest wyrobem akcyzowym, a jego produkcja podlega opodatkowaniu na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁶². Zgodnie z tą ustawą, co do zasady produkcja wyrobów akcyzowych może odbywać się wyłącznie w składzie podatkowym. Na prowadzenie składu podatkowego konieczne jest uzyskanie zezwolenia, co jest uwarunkowane koniecznością spełnienia szeregu wymogów, a z jego prowadzeniem związany jest m.in. obowiązek złożenia zabezpieczenia akcyzowego w kwocie pokrywającej powstałe albo mogące powstać zobowiązanie podatkowe⁶³. Dopuszczona została produkcja wyrobów akcyzowych, w tym cydru, poza składem podatkowym, przy czym w takim przypadku niezbędne jest obliczanie i wpłacanie przedpłaty akcyzy za miesięczne okresy rozliczeniowe⁶⁴. Jeszcze dalej idące ułatwienia dotyczą produkcji niewielkich ilości win uzyskanych z winogron pochodzących z upraw własnych (mniej niż 1000 hektolitrów w ciągu roku kalendarzowego)⁶⁵, przy czym możliwość zwolnienia drobnych producentów wina z szeregu wymogów związanych z podatkiem akcyzowym przewidziana została w dyrektywie

⁶⁰ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dostępny na stronie: [orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1088-2014/\\$file/7-020-1088-2014.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-1088-2014/$file/7-020-1088-2014.pdf).

⁶¹ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości...

⁶² T.j. Dz.U.z 2011 r. Nr 108, poz. 626, ze zm.

⁶³ Zob. art. 63 ustawy o podatku akcyzowym.

⁶⁴ Art. 22 ustawy o podatku akcyzowym.

⁶⁵ Zob. art. 47 ustawy o podatku akcyzowym.

w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego⁶⁶, a zatem polski ustawodawca mógł w tym przypadku zastosować dalej idące ułatwienia.

Podsumowanie

Produkcja cydru w niewielkich ilościach, w gospodarstwach rodzinnych, w których prowadzona jest produkcja jabłek, może stanowić istotny czynnik dla rozwoju tych gospodarstw. W obecnym stanie prawnym podjęcie takiej działalności oznacza jednak zmianę statusu prawnego rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne, który staje się przedsiębiorcą, podlegającym przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także właściwym dla przedsiębiorców przepisom podatkowym i ubezpieczeniowym.

Analiza przepisów określających wymagania związane z produkcją cydru, prowadzi do wniosku, że możliwe jest wprowadzenie szeregu zmian przepisów, które ułatwiłyby podjęcie produkcji cydru. Większość możliwych zmian mogłaby polegać na wprowadzeniu regulacji analogicznych do tych jakie przyjęte zostały dla drobnych producentów win.

Przede wszystkim zasadne byłoby wprowadzenie zmiany pozwalającej utrzymać rolnikom, którzy podejmują produkcję niewielkich ilości cydru niezmienny status prawny, tj. w odniesieniu do tego rodzaju działalności należałoby wyłączyć stosowanie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (tak jak ma to obecnie miejsce w odniesieniu do drobnych producentów wina). Poza tym, w odniesieniu do producentów cydru, powinno się wprowadzić uproszczenie polegające na braku obowiązku zatwierdzenia zakładu przez inspekcję sanitarną oraz zgłoszenia do inspekcji jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, tak jak ma to miejsce przy drobnej produkcji wina.

Nie ma żadnych argumentów, które przemawiałyby za uprzywilejowanym traktowaniem w tym zakresie wyłącznie producentów win. Co więcej, za wprowadzeniem takiego rozwiązania przemawiają dodatkowo takie argumenty jak wielkość produkcji jabłek w Polsce, struktura gospodarstw sadowniczych, a także mniejsza zawartość alkoholu w cydrze niż w winie.

Na rynku cydr konkuruje głównie z piwami smakowymi. Biorąc pod uwagę, że reklama piwa jest dozwolona, należałoby dopuścić możliwość reklamy także cydru na zasadach analogicznych do reklamy piwa.

Gospodarstwa rodzinne stanowią podstawę ustroju rolnego, stąd uzasadnionym jest wprowadzanie takich rozwiązań legislacyjnych, które wspierają rozwój gospodarstw rodzinnych, a wprowadzenie ułatwień dla producentów niewielkich ilości cydru z własnych upraw daje możliwość rozwoju mniejszych gospodarstw rodzinnych, nastawionych jednak na produkcję towarową.

⁶⁶ Zob. art. 40 dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG (Dz.U.L 9 z 14.1.2009, s. 12).

Literatura

- Borowska A., *Zmiany na rynku jabłek w Polsce z uwzględnieniem jabłek regionalnych*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 100, z. 1, 2013.
- Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013.
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992.
- Budzinowski R., *Od gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa rolnego*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009.
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (Rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, RPEiS 1991, nr 2.
- Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Gospodarstwo rolne jako masa majątkowa*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VIII, 2010.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Wspólnotowa typologia gospodarstw rolnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009.
- Kokoszka D., *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, KPP 2008, z. 4.
- Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria”, t. I, 2000.
- Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z dnia 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IV, 2005.
- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów europy zachodniej*, Białystok 2000.
- Łoboz-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 200.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002.
- Stefańska K., *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawno rolnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII.
- Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. V, 2005.
- Stelmachowski A., *Współczesne różnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002.
- Wojciechowski P., *Rolnik jako podmiot działający na rynku spożywczym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. XI, 2013.
- Informacja sygnałna, wyniki badań GUS, Produkcja ogrodnicza. Badanie sadów w 2012 r., Warszawa, 31.10.2013 r.

Prawne uwarunkowania prowadzenia działalności powiązanych w gospodarstwach rodzinnych – wybrane aspekty porównawcze

1. Wprowadzenie

Działalność wytwórcza w rolnictwie jest obecnie tylko jednym z zadań, jakie ma spełniać gospodarstwo rolne. Odpowiada ona funkcji produkcyjnej. Wraz z rozwojem koncepcji wielofunkcyjności gospodarstwom rolnym wspólna polityka rolna przypisuje coraz więcej funkcji, wykraczających poza tę tradycyjną. Opierając się na wyodrębnieniu dokonany przez B. Jeżyńską można mówić o funkcjach gospodarczych (agrobiznesie), w ramach których wyróżnia się produkcję agroenergii, agroturystykę, usługi na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich oraz różne formy działalności rzemieślniczej, często o charakterze tradycyjnym². Kolejną jest funkcja środowiskowo-przestrzenna³ i socjalna.

Urzeczywistnienia wielofunkcyjnego modelu rolnictwa należy zwłaszcza oczekiwać od gospodarstw rodzinnych, które zostały określone w art. 23 Konstytucji RP jako podstawowa jednostka polskiego ustroju rolnego⁴. Potrzebę uwzględnienia w regulacji prawnej wskazanych funkcji zauważa doktryna⁵. K. Stefańska wskazuje, że „*de lege ferenda* należy dążyć do całościowego uregulowania statusu (...) gospodarstw [rodzinnych], uwzględniając konieczność har-

¹ Anna Kapała – dr, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.

² B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Ekspertyza*. Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 12.

³ Funkcja środowiskowo-przestrzenna dotyczy sposobu wykorzystania środowiska, jakości krajobrazu, obecności skażeń środowiskowych, gospodarki odpadami, ochrony przyrody i bioróżnorodności, *ibidem*.

⁴ Art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje...*, s. 1–18.

monizowania ich funkcji majątkowej i produkcyjnej z innymi, np. ekologiczną⁶. Z kolei, sformułowaną w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego⁷ potrzebę „najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa” przez gospodarstwa rodzinne można odnieść do funkcji socjalnych. Jak zauważa B. Jeżyńska, „funkcje socjalne nabierają znaczenia i polegają na zaspakajaniu potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi. (...) W takim ujęciu funkcje socjalne gospodarstw rodzinnych stają się równoprawnymi z innymi funkcjami i ich realizacja powinna zostać dostrzeżona także w regulacjach prawnych (...)”⁸.

Działalności realizujące opisane wyżej funkcje nie zostały normatywnie zdefiniowane w polskim prawie. Wyraźnie brakuje ich jednolitego pojęcia. W polskiej literaturze dla ich określenia bywają używane takie terminy jak „dywersyfikacja działalności”, „działalności uboczne”, „komplementarne”. We francuskim prawie są one normatywnie zdefiniowane jako „działalności będące przedłużeniem aktu produkcji lub wspierające gospodarstwo”⁹. We włoskim należą one do tzw. „działalności powiązanych”. To ostatnie pojęcie trafnie i zwięźle oddaje charakter tego rodzaju działalności i dlatego zostało zastosowane na potrzeby niniejszego opracowania.

2. Cele i metody

Celem artykułu jest próba dokonania oceny czy i na ile polski ustawodawca sprzyja prowadzeniu przez gospodarstwa rodzinne działalności powiązanych z wykonywaną aktywnością rolniczą, takich jak: agroturystyka, komercjalizacja produktów rolnych, produkcja agroenergii. Chodzi nie tylko o przybliżenie sposobu ich uregulowania, ale także określenie statusu prawnego podmiotów je wykonujących w gospodarstwie rodzinnym, tj. rolnika indywidualnego oraz członków jego rodziny, w świetle prawa gospodarczego i ubezpieczeniowego. Ta ostatnia kwestia wzbudza wątpliwości z uwagi na fakt, że definicja gospodarstwa rodzinnego, co jest zaskakujące, całkowicie pomija element rodziny.

Rozważania skupiają się na prawnoporównawczej analizie pojęcia gospodarstwa rodzinnego, działalności rolniczej, komercjalizacji produktów rolnych, agroturystyki i produkcji agroenergii w prawie polskim i włoskim. Odniesienie się do włoskiego prawa wydaje się interesujące ze względu na występującą tam nowoczesną i pojemną definicję działalności rolniczej, obejmującą działalności

⁶ Tak K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2002, s. 176.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 stycznia 2001 r., Sygn. akt. P. 4/99 (Dz.U.nr 11, poz. 91) opublikowany w Rejencie z. 3/2001, s. 150 i n.

⁸ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje...*, s. 16.

⁹ Art. 2 loi du 30 décembre 1988 et art L311-1 du Code Rural. Article L311 (zmieniony przez LOI n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 - art. 3) Code rural et de la pêche maritime Version consolidée au 17 octobre 2014. Przez działalność będącą przedłużeniem aktu produkcji rozumie się przetwarzanie i sprzedaż bezpośrednią. Działalności wspierające gospodarstwo to oferowanie wyżywienia, zakwaterowania, działalności o charakterze rekreacyjnym i rozrywkowym.

powiązane, oraz definicję rolniczego przedsiębiorstwa rodzinnego, uwzględniającą w swojej konstrukcji członków rodziny. W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczną oraz komparatystyczną.

3. Definicje gospodarstwa rodzinnego

Polska definicja gospodarstwa rodzinnego opiera się na kryterium przedmiotowym (tj. posiadaniu gruntów rolnych) i podmiotowym (tj. osobie rolnika indywidualnego)¹⁰. Nie uwzględnia funkcji, jakie ma spełniać, ani uczestnictwa członków rodziny rolnika indywidualnego w wykonywaniu działalności rolniczej lub powiązanych. A przecież, podstawowym elementem wyróżniającym przedsiębiorstwo rodzinne, według literatury ekonomicznej, jest występowanie rodziny, która odgrywa kluczową rolę w prowadzeniu tego przedsiębiorstwa¹¹.

Definicje działalności rolniczej również nie uwzględniają wielofunkcyjności i wielozawodowości gospodarstwa rolnego. Dotyczą jedynie tradycyjnie pojmowanej działalności wytwórczej¹². Nie tylko nie obejmują aktywności o charakterze usługowym jak agroturystyka, świadczenie usług na rzecz obszarów wiejskich i ochrony środowiska, ale pomijają nawet tak istotne fazy poprodukcyjne jak obróbka, przetwórstwo, sprzedaż produktów rolnych, które przecież, jak zauważa doktryna, są koniecznym etapem działalności rolniczej¹³.

Włoski ustawodawca uwzględnił potrzebę definicji gospodarstwa rolnego w ujęciu funkcjonalnym oraz działalności rolniczej umożliwiającej realizację wielofunkcyjności gospodarstwa rolnego. Ponadto, znaczenie chłopskiej rodziny jako jednostki produkcyjnej, od zawsze obecnej w historii włoskiego rolnictwa, zostało dostrzeżone w jej prawnej regulacji, precyzującej prawa podmiotowe członków rodziny współdziałających w prowadzeniu gospodarstwa rolnego.

Rodzinne przedsiębiorstwo rolnicze zostało uregulowane w art. 230 bis wł. k.c. (który jest regulacją ogólną)¹⁴ oraz w art. 48 ustawy z 3 maja 1982, nr 203¹⁵ (regulacja szczególna). Cechą jej struktury organizacyjnej jest występowanie

¹⁰ Zob. art. 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U.2003, nr 64 poz. 592, ze zm.

¹¹ Zob. E. Więcek-Janka: *Wiodące wartości w zarządzaniu przedsiębiorstwami rodzinnymi*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2013, s. 35, seria: Rozprawy.

¹² W polskim porządku prawnym brakuje jednolitej, obowiązującej zarówno w zakresie prawa prywatnego jak i publicznego, definicji działalności rolniczej. Na potrzeby różnych ustaw ustawodawca używa różnej terminologii („działalność wytwórcza”, „produkcja rolna”, „działy specjalne produkcji rolnej”, „działalność rolnicza”). Bliżej zob. R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003, s. 167.

¹³ Tak R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 170. Podobnie A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, G. Giappichelli Editore, Torino 2006, s. 77, według którego sprzedaż produktów rolnych prowadzona przez samego producenta stanowi normalną końcową fazę rolniczej działalności gospodarczej.

¹⁴ Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del testo del Codice Civile*, (opublikowany w „Gazzetta Ufficiale” z 4 kwietnia 1942, nr 79 ze zm.).

¹⁵ Legge 3 maggio 1982, n. 203 norme sui contratti agrari, „Gazzetta Ufficiale” z 5 maja 1982, nr 121.

ściśle rodziny ograniczonej do małżonków, krewnych do trzeciego stopnia i powinowatych do drugiego. Forma organizacyjno-prawna odpowiada spółce osobowej tzw. „spółce prostej”¹⁶, w której co najmniej jeden członek gospodarstwa rolnego, najczęściej jego posiadacz, jest bezpośrednim producentem (*coltivatore diretto*). Bezpośredni producent prowadzi gospodarstwo przy użyciu swojej pracy oraz pracy członków rodziny. 100% czasu pracy musi poświęcać działalności rolniczej, zdefiniowanej w art. 2135 wł. k.c. (a zatem obejmującej nie tylko działalności rolnicze z natury, ale także powiązane). Ponadto cały dochód powinien pochodzić wyłącznie z tej działalności.

Członkowie rodziny, którzy świadczą pracę w sposób ciągły i przeważający na rzecz gospodarstwa uzyskują status pomocników (*coadiuvanti*) w przedsiębiorstwie rodzinnym i w tym charakterze widnieją w rejestrze ubezpieczeń społecznych. Praca kobiety została wyraźnie zrównana z pracą mężczyzny (art. 230 bis wł.k.c.). Zgodnie z orzecznictwem praca może polegać na różnych czynnościach, które przyczyniają się do wzrostu produktywności przedsiębiorstwa, a ciągłość nie odnosi się do sposobu jej wykonywania, ale wkładu, jakim jest świadczona praca¹⁷. Członkowie rodziny pracujący w gospodarstwie (wyłącznie oni) mają prawo do utrzymania i uczestniczą w zyskach spółki proporcjonalnie do ilości i jakości wykonywanej pracy. Wszyscy odpowiadają solidarnie i osobiście za swoje decyzje i zobowiązania zaciągnięte oddzielnie na rzecz przedsiębiorstwa oraz mają prawo do zarządzania nim na zasadach demokracji, czyli poprzez podejmowanie najważniejszych decyzji na podstawie większości głosów¹⁸. W mniej istotnych sprawach mogą samodzielnie i oddzielnie podejmować decyzje. Wspólność zamieszkiwania, tzw. z włoskiego „wspólność dachu i stołu” nie jest w świetle obecnie obowiązującego przepisu wymagana. A zatem „rodzina rolnicza stanowi kolektywny organizm, którego celem jest wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego”¹⁹.

Polska definicja gospodarstwa rodzinnego, jak wspomniano, nie uwzględnia członków rodziny. Otwarte pozostaje pytanie odnośnie do statusu prawnego np. małżonka rolnika indywidualnego, oraz kwestii prawa do zysku, utrzymania i zarządzania gospodarstwem przez członków jego rodziny²⁰. Ich prawa podmiotowe zostały określone w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników, tj. w art. 1 ust. 1 u.u.s.r.²¹ obejmującym zakresem ubezpieczenia rolników i „pracujących

¹⁶ A. Germanò, *Manuale...*, s. 133. Inaczej w orzeczeniu Corte di Cassazione z 26 marca 1999 nr 2896. Warunkiem istnienia przedsiębiorstwa rodzinnego nie jest zawarcie umowy, ale faktyczne wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa.

¹⁷ Orzeczenie Corte di Cassazione z 19 lutego 1997 r., nr. 1525.

¹⁸ Chodzi o udział w zyskach i wielkość wniesionych wkładów; czynności wyjątkowego zarządu; decyzji w zakresie kierunków produkcyjnych; zbycia przedsiębiorstwa. Zob. szerzej A. Germanò, *Manuale...*, (edycja 5a) s. 133 oraz *idem*, *Trattato di diritto agrario*, UTET, Torino 2011, s. 806.

¹⁹ Zob. orzeczenie: Corte di Cassazione z 22 czerwca 2001 r., nr 8598.

²⁰ Zob. B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 160.

²¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz.U.1991 r. nr 7, poz. 24, ze zm.

z nimi domowników” oraz małżonka rolnika (art. 5 u.u.s.r.)²². Warunkiem korzystania przez domowników z ubezpieczenia społecznego rolników jest fakt pozostawania z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwanie na terenie jego gospodarstwa albo w bliskim sąsiedztwie. Od tego wymogu odeszły obecnie obowiązujące włoskie przepisy, skupiając się na warunku świadczenia pracy. Ponadto, w prawie polskim, inaczej niż we włoskim, nie jest wymagane istnienie stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, ale „stosunek bliskości”, przez który można rozumieć „różne okoliczności świadczące o szczególnej ścisłej więzi między rolnikiem a osobą, która ma być uznana za bliską”²³. Z jednej strony kryterium domownika bardziej odpowiada współczesnym stosunkom społecznym, charakteryzującym się osłabieniem znaczenia instytucji małżeństwa na rzecz wolnych związków lub związków partnerskich, ale nie jest spójne z propagowanym przez Konstytucję „rodzinnym” charakterem gospodarstw.

4. Prowadzenie działalności powiązanych

Kolejną kwestią jest odpowiedź na pytanie czy gospodarstwa rodzinne mogą prowadzić tzw. działalności powiązane (czyli pozarolnicze działalności realizujące wielofunkcyjność rolnictwa) w ramach rolnego reżimu, oraz czy współdziałanie członków rodziny (domowników) w ich wykonywaniu umożliwia im korzystanie ze szczególnego reżimu prawnego w zakresie ubezpieczenia społecznego i wypadkowego rolników.

Włoskie rodzinne przedsiębiorstwo rolnicze może prowadzić działalności powiązane w ramach szczególnego reżimu rolnego, określonego w art. 2135 wł. k.c., jeżeli jest przedsiębiorstwem rolnym w rozumieniu tego przepisu, to znaczy, jeżeli prowadzi co najmniej jedną z wymienionych działalności rolniczych z natury, tj. uprawę gruntu, hodowlę zwierząt, leśnictwo. Ponadto w świetle ogólnych przesłanek przedsiębiorstwa określonych w art. 2082 wł. k.c. przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto zawodowo prowadzi działalność rolniczą polegającą na produkcji dóbr z przeznaczeniem na rynek. Nie są zatem przedsiębiorcami rolnymi podmioty, które prowadzą działalności rolnicze z natury w celach samozaopatrzeniowych.

Przepis art. 2135 wł. k.c. pozwala przedsiębiorcy rolnemu wykonywać, oprócz podstawowych aktywności rolniczych, także tzw. działalność powiązane, tj. obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i podnoszenie wartości produktów rolnych, pod warunkiem, że dotyczą w przeważającej mierze produktów pochodzących z własnych upraw lub hodowli. Przedsiębiorca rolny

²² „(...) chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym (art. 5 u.u.s.r.).

²³ Cyt. B. Wierzbowski, *Ubezpieczenia społeczne rolników*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Lexis Nexis, wydanie 1, Warszawa 2011, s. 324.

może prowadzić ponadto działalności, które abstrahują od produkcji dóbr, a mianowicie świadczyć usługi, dostarczać dobra, wykonywać działalności polegające na podnoszeniu wartości obszarów i dziedzictwa wiejskiego oraz leśnego, albo też przyjmowania osób i gościnności (agroturystyka). Art. 2135 wł. k.c. wymaga zastosowania przy tych aktywnościach w przeważającej mierze wyposażenia lub środków gospodarstwa normalnie wykorzystywanych w działalności rolniczej.

4.1. Sprzedaż bezpośrednia produktów rolnych i środków spożywczych

Poza powyższym przepisem ogólnym ustawodawca wprowadził szereg regulacji szczegółowych precyzujących zakres przedmiotowy i kryteria działalności powiązanych. Na przykład sprzedaż bezpośrednia produktów została uregulowana w art. 4 d. lgs.²⁴, który bardzo szeroko określa zakres podmiotowy, przedmiotowy, zasięg terytorialny i sposoby realizacji sprzedaży bezpośredniej. Warto również zwrócić uwagę na regionalne regulacje tzw. rynków chłopskich („farmers’ markets”)²⁵ zarezerwowanych wyłącznie dla przedsiębiorców rolnych. Zezwalają one na prowadzenie sprzedaży na rynkach członkom rodziny współprowadzącym przedsiębiorstwa rodzinne. *Farmers markets* są przydatnym kanałem zbytu produktów w ramach sprzedaży bezpośredniej, przez co przyczyniają się do poprawy warunków społeczno-ekonomicznych przedsiębiorców rolnych i podnoszenia wartości lokalnych produkcji rolnych. Ponadto sprzyjają spełnieniu oczekiwań konsumentów w zakresie nabywania produktów rolnych, mających bezpośredni związek z obszarem produkcji oraz redukcji kosztów dystrybucji i transportu produktów. Pomagają w ten sposób producentom rolnym urzeczywistniać funkcje społeczne i środowiskowe.

W Polsce nie ma szczególnej regulacji dotyczącej sprzedaży bezpośredniej, a ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁶, w art. 3 nie wymienia sprzedaży produktów rolnych. Przyjmuje się *implicite*, że do działalności rolniczej należy również sprzedaż produktów wytworzonych w wyniku działalności wytwórczej w rolnictwie. Pominięcie w definicji poprodukcyjnych faz, jak obróbki i przetwarzania, wyklucza możliwość sprzedaży produktów przetworzonych. Konieczność zakładania działalności gospodarczej przy sprzedaży niewielkich ilości własnych przetworzonych produktów, nieobjętych

²⁴ Dekret legislacyjny nr 228 z 18 maja 2001 r. o orientacji i modernizacji sektora rolnego (wydanego na podstawie art. 7 ustawy nr 57 z 5 marca 2001 r.), „Gazzetta Ufficiale” nr 137 z 15 czerwca 2001 r., *Supplemento Ordinario* nr 149. Treść art. 4 została uzupełniona i zmieniona przez art. 2 *quiquies*, dekretu legislacyjnego z 10 stycznia 2006, nr 6; art. 1 ust. 1064 ustawy z 27 grudnia 2006, n. 296; art. 4 dekretu legislacyjnego z 29 marca 2004, nr 99. Szerzej na temat tej regulacji zob. literaturę powołaną [w:] A. Kapała, *Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2013, s. 130, przypis 18.

²⁵ Ustawowe upoważnienie do wydawania regulacji przez regiony w zakresie rynków chłopskich zob. art. 1 ust. 1065 legge 27 dicembre 2006, n. 296.

²⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U.z 2004 Nr 173, poz. 1807 ze zm. (dalej powoływana jako usdg).

wyjątkami w zakresie prawa gospodarczego i podatkowego jest niewątpliwie problemem stanowiącym barierę dla rolników w podejmowaniu i prowadzeniu tej aktywności. Polska regulacja powoduje niekorzystne skutki również w zakresie działalności agroturystycznej, w ramach której nie można sprzedawać posiłków składających się z przetworzonych produktów rolnych pochodzących z własnych upraw, chowu lub hodowli.

4.2. Agroturystyka

We Włoszech agroturystyka, podobnie jak sprzedaż bezpośrednia, jest bardzo szeroko zdefiniowana jako wszystkie działalności przyjmowania osób i gościnności²⁷. Została włączona w ramy przedsiębiorczości rolnej, jeżeli spełnia kryteria powiązania: podmiotowe, przedmiotowe oraz wyłącznego wykorzystania gospodarstwa rolnego²⁸. Ponadto powiązanie zachodzi wówczas, gdy przeważającą część czasu pracy przedsiębiorca rolny poświęca na wykonywanie podstawowej działalności rolniczej²⁹. Agroturystyką jest również podawanie posiłków i napojów składających się w przeważającej mierze z produktów pochodzących z własnego gospodarstwa a także (ze szczególnym uwzględnieniem) produktów typowych i posiadających oznaczenia jakościowe (DOP, IGP, STG, DOC, DOCG).

Warto zauważyć, że prawna regulacja agroturystyki umożliwia realizację funkcji gospodarczych (agrobiznesu), ale sprzyja również spełnianiu funkcji społecznych i środowiskowych, stanowiąc, że aktywności rekreacyjne i kulturalne mogą samodzielnie stanowić agroturystykę (niezależnie od wynajmu pokoi i podawania posiłków) wtedy, gdy wykazują powiązanie z działalnością rolniczą z „natury” i zasobami gospodarstwa rolnego, a także z innymi funkcjami ukierunkowanymi na poznanie dziedzictwa historyczno-przyrodniczego i kulturowego terytorium³⁰. Ponadto art. 2 ust. 2 ustawy 96/2006 o agroturystyce wyraźnie upoważnia członków rodziny rodzinnego przedsiębiorstwa rolniczego do pracy w agroturystyce prowadzonej przez przedsiębiorcę rolnego w rozumieniu art. 2135 wł. k.c.³¹. Są oni uznawani za pracowników rolniczych w zakresie ubezpieczenia społecznego, wypadkowego i dla celów i podatkowych.

W polskim prawie agroturystyka nie została wyraźnie i wprost wyodrębniona ani jako kategoria działalności rolniczych, ani jako odrębna kategoria prawna. Jednak ustawodawca wyróżnia tę działalność, rezerwując dla niej pewne

²⁷ Agroturystyce został poświęcony odrębna ustawa tj. legge 20 febbraio 2006, n. 96. *Disciplina dell'agriturismo* „Gazzetta Ufficiale” nr 63 z 16 marca 2006 r. Zob. definicję agroturystyki w art. 2 tej ustawy.

²⁸ Zob. szerzej na temat kryteriów powiązania [w:] A. Kapała, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/ 2007, s. 207–215.

²⁹ Kolejnym kryterium powiązania jest ograniczenie liczby osób, dla których są świadczone usługi przyjmowania i podawania posiłków do 10.

³⁰ Działania, które nie spełniają powyższego powiązania, mogą być świadczone jako usługi uzupełniające i pomocnicze, zarezerwowane dla gości zakwaterowanych w gospodarstwie.

³¹ Zob. art. 2 ust. 2 ustawy 96/2006.

ułatwienia³². Chodzi tu o działalności inne niż typowe usługi turystyczne, czyli o te, które na mocy art. 3 u.s.d.g., jeżeli spełniają określone przesłanki podmiotowe i przedmiotowe, korzystają z uprzywilejowanego reżimu prawnego zarezerwowanego dla działalności rolniczych. Katalog usług zaliczanych do agroturystyki – w świetle wspomnianego art. 3 u.s.d.g. – jest skromny i stwarza polskiemu rolnikowi mniejsze możliwości działania w porównaniu z włoską regulacją³³. Domownicy, pracujący w gospodarstwie rolnym, także w takim, który prowadzi agroturystykę, podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników. Jednak jeżeli chodzi o ubezpieczenie wypadkowe, „elementem konstruującym pojęcie wypadku przy pracy rolniczej jest związek wykonywanej przez poszkodowanego czynności z prowadzoną działalnością rolniczą”³⁴. Z powodu wąskiej definicji działalności rolniczej, wypadki zaistniałe przy wykonywaniu czynności związanych z działalnością agroturystyczną, a nawet czynności przygotowawczych do produkcji oraz czynności następczych, jak sprzedaży produktów rolnych, nie są objęte ubezpieczeniem wypadkowym³⁵. Dla porównania, włoska ustawa w zakresie wypadków³⁶ odwołuje się do wszystkich zajęć związanych z wykonywaniem działalności rolniczych z natury oraz działalności powiązanych określonych w art. 2135 w.l.k.c., jeżeli są wykonywane na gruntach przedsiębiorstwa rolnego lub w interesie i w imieniu przedsiębiorstwa rolnego³⁷.

4.3. Produkcja i sprzedaż agroenergii

Wreszcie należy wspomnieć o produkcji agroenergii przez gospodarstwa rodzinne, która będąc dodatkowym źródłem pozyskiwania dochodów jest wyrazem „wielozawodowości”, a jako działanie sprzyjające ochronie środowiska i walce ze zmianami klimatu realizuje funkcję środowiskową rolnictwa. W kontekście europejskiej strategii promującej odnawialne źródła energii, rolnictwo jest uznawane za kluczowy sektor³⁸.

³² Szerzej na ten temat zob. A. Kapała, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2008, s. 105–113.

³³ Podstawowymi działalnościami stanowiącymi agroturystykę jest wynajem pokoi, a pozostałe usługi, takie jak sprzedaż posiłków domowych i świadczenie innych usług związanych z pobytem turystów jedynie je dopełniają. Sprzedaż posiłków i świadczenie innych usług nie może być wykonywane oddzielnie od wynajmu pokoi, a ponadto świadczenie innych usług musi być nieodpłatne. Bliżej na ten temat A. Kapała, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2010, s. 83–85.

³⁴ D. Puślecki, *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2010, s. 62.

³⁵ Tak. D. Puślecki, *ibidem*, s. 76.

³⁶ Zob. Decreto 30 giugno 1965, n. 1124 Testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, „Gazzetta Ufficiale” z 13 października 1965 nr 257 – *Supplemento ordinario*. Zakres podmiotowy ubezpieczenia określony jest w art. 205. Art. 207 wyjaśnia pojęcie pracy rolniczej.

³⁷ Zob. D. Puślecki, *ibidem*, s. 75.

³⁸ G. Strambi, *L’impresa agroenergetica*, [w:] M. Alabrese, E. Cristiani, G. Strambi (red.), *L’impresa agroenergetica, Giappichelli*, Torino, 2013, s. 9.

We włoskim prawie uprawa roślin, w tym sadzenie drzew, nawet jeżeli są przeznaczone wyłącznie na cele energetyczne, została uznana przez przeważającą część włoskiej doktryny za działalność rolniczą w świetle art. 2135³⁹, a podmiot ją prowadzący jest przedsiębiorcą rolnym (w konsekwencji np. nie musi uzyskiwać pozwolenia na ścinę drzew). Natomiast produkcja i sprzedaż energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych rolno-środowiskowych i fotowoltaicznych a także paliwa otrzymanego z roślin pochodzących w przeważającej mierze z gruntów gospodarstwa oraz produkcja i sprzedaż produktów chemicznych pozyskiwanych z surowców rolnych pochodzących w przeważającej mierze z gruntów gospodarstwa jest działalnością powiązaną w rozumieniu art. 2135⁴⁰. Przy wykonywaniu tych działalności muszą być zachowane kryteria powiązania, tzw. „jednopodmiotowości” i „jednego gospodarstwa”. We włoskiej doktrynie⁴¹ produkcja i zbycie energii w ramach przedsiębiorstwa rolnego jest szeroko interpretowana jako potwierdzenie modelu rolnictwa wielofunkcyjnego i wielozawodowości przedsiębiorstwa, propagowanego przez ustawodawcę europejskiego począwszy od dokumentu Agenda 2000 i wdrożonego przez ustawodawcę włoskiego poprzez reformę art. 2135 wł. k.c. w 2001 r.

Według polskich definicji działalności rolniczych produkcja i sprzedaż surowców rolnych na cele energetyczne kwalifikuje się jako działalność rolnicza. Natomiast pozyskiwanie i sprzedaż energii ze źródeł fotowoltaicznych oraz produkcja i sprzedaż paliwa nie mieści się w pojęciu działalności rolniczej.

5. Wnioski

Przeprowadzone rozważania pozwalają, zauważyć, że we Włoszech gospodarstwa rodzinne mogą prowadzić szeroki wachlarz działalności powiązanych, pod warunkiem, że co najmniej jeden członek rodziny tego gospodarstwa jest wpisany do rejestru przedsiębiorców rolnych. Jak widać, umiejętnie sformułowanie definicji z art. 2135 wł. k.c. – z jednej strony – pozwala przedsiębiorcy rolnemu wykonywać wiele różnorodnych działalności w ramach swojego rolnego statusu, z drugiej – poprzez określenie kryteriów powiązania, przeciwdziała uzyskaniu przez nie rozmiarów, które wykluczałyby zasadność wsparcia. Włoskie prawo wspiera gospodarstwa prowadzące działalność rolniczą w sposób zawodowy i skierowany na rynek, bowiem jak zauważa R. Budzinowski: „Dopiero na rynku realizuje się społeczny i ekonomiczny sens aktywności podmiotu prowadzącego działalność rolniczą”⁴². Skierowanie na rynek może się realizować nie tylko poprzez komercjalizację produktów w formie hurtowej (na cele

³⁹ *Ibidem*, s. 16.

⁴⁰ Taką kwalifikację dokonał art. 1 ust. 423 legge 23 dicembre n. 266 (legge finanziaria 2006).

⁴¹ Zob. literaturę powołaną w G. Strambi, *L'impresa...*, s. 26.

⁴² R. Budzinowski, *Prawne pojęcie...*, s. 170.

żywnościowe ale też i energetyczne) lub detalicznej poprzez sprzedaż bezpośrednią, ale także poprzez sprzedaż posiłków w agroturystyce.

Włoski ustawodawca dostrzega rolę członków rodziny w prowadzeniu gospodarstwa rodzinnego i określa ich prawa podmiotowe bezpośrednio w definicji rodzinnego przedsiębiorstwa, oraz potwierdza je w regulacjach szczegółowych dotyczących działalności powiązanych. Jednak nie obejmuje ochroną prawną domowników niebędących ścisłą rodziną przedsiębiorcy rolnego. Członkowie rodziny pomagający w prowadzeniu rodzinnego przedsiębiorstwa, wykonującego działalności powiązane podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników, oraz społecznemu ubezpieczeniu wypadkowemu rolników.

Na tle włoskiego ustawodawstwa w polskim prawie uwidacznia się przede wszystkim brak definicji działalności realizujących wielofunkcyjność gospodarstw rolnych (w tym gospodarstw rodzinnych) oraz fragmentaryczność i rozproszenie przepisów formułujących zwolnienia i ulgi przy ich prowadzeniu na gruncie prawa gospodarczego, podatkowego i ubezpieczenia społecznego. Definicja gospodarstwa rodzinnego nie określa sytuacji prawnej członków rodziny lub domowników, zwłaszcza ich prawa do utrzymania i zysków w zamian za świadczoną pracę. Sformułowanie szerokiej, nowoczesnej definicji działalności rolniczej, wielokrotnie postulowanej w doktrynie⁴³, pozwoliłoby rolnikowi na zachowanie swojego uprzywilejowanego statusu, a domownikowi pracującemu w wielozawodowym gospodarstwie rodzinnym, na korzystanie z ubezpieczenia wypadkowego i chorobowego rolników. Ponadto definicja powinna umożliwić dużym gospodarstwom rodzinnym prowadzenie działalności rolniczej w formie przedsiębiorstwa, co pozwoliłoby im na pełniejsze korzystanie z rozwiązań prawa handlowego i konkurowanie z innymi przedsiębiorcami⁴⁴, ale przy jednoczesnym uwzględnieniu rolniczego charakteru podstawowej działalności, narażonej na ryzyko, uzasadniające jej szczególne wsparcie.

Literatura

- Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, Piła 2003.
- Budzinowski R., *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2002.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Ekspertyza*. Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

⁴³ *Ibidem* oraz *Idem*, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, „Studia Iuridica Agraria”, 2002, s. 101.

⁴⁴ *Ibidem*.

- Kapała A., *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/ 2007.
- Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2008.
- Kapała A., *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/ 2010.
- Kapała A., *Wymogi higieniczno-sanitarne w sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2/2013.
- Germanò A., *Manuale di diritto agrario*, G. Giappichelli Editore, Torino 2006.
- Germanò A., w Germanò A., Costato L., Rook Basile E. (red.), *Trattato di diritto agrario*, UTET, Torino 2011.
- Puślecki D., *Pojęcie wypadku przy pracy rolniczej – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/ 2010.
- Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, Białystok 2002.
- Strambi G., *L'impresa agroenergetica*, w M. Alabrese, E. Cristiani, G. Strambi (red.), *L'impresa agroenergetica*, Giappichelli, Torino, 2013.
- Wierzbowski B., *Ubezpieczenia społeczne rolników*, w P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Lexis Nexis, wydanie 1, Warszawa 2011.
- Więcek-Janka E., *Wiodące wartości w zarządzaniu przedsiębiorstwami rodzinnymi*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2013.

Formy pomocy unijnej dla rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce

1. W skali ogólnoświatowej większość gospodarstw rolnych to małe, rodzinne gospodarstwa rolne. W Polsce gospodarstwa rodzinne, których początków należy upatrywać w okresie uwłaszczeń chłopów, podejmowanych stopniowo na naszych ziemiach przez poszczególne państwa zaborcze, prawie w całości zdominowały nasze rolnictwo. Struktura obszarowa tych gospodarstw oraz ich kondycja ekonomiczna pozostaje cały czas zróżnicowana, a zachodzące w tym zakresie przekształcenia następują wolno, pomimo wspierania ich różnymi formami wsparcia finansowego oraz stosowanych, innych jeszcze preferencji. W obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (dalej UE) w ramach zreformowanej po raz kolejny Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) rozszerzony został zakres wsparcia finansowego nakierowanego na wielofunkcyjny rozwój rolnictwa oraz terenów wiejskich. Ma to prowadzić do umocnienia i przyśpieszenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej UE. W tym procesie ważną funkcję mają spełniać przeważające liczebnie małe, rodzinne gospodarstwa rolne.

W Polsce działania zmierzające do uruchomienia wszystkich mechanizmów pomocowych przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej PROW 2014–2020) nie zostały jeszcze zakończone. Jest zatem oczywistym, że w tej sytuacji nie jest możliwe dokonanie pełnej, całościowej oceny, przewidzianych na bieżącą perspektywę finansową form pomocy finansowej, skierowanej na finansowanie działań polityki rozwoju obszarów wiejskich. Dotyczy to także działań mających na celu wspieranie rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych. Mając na uwadze powyższe, autor niniejszej pracy podjął się w niej jedynie próby dokonania wstępnej oceny, na ile przyjęte formy wsparcia mają swe uzasadnienie z punktu widzenia realiów oraz potrzeb gospodarstw rodzinnych w Polsce, a także na ile przewidziana do wdrożenia pomoc, będzie skuteczna dla osiągnięcia wytyczonych jej celów. Ocena ta zostanie przeprowadzona w pryzmacie wymogów wynikających z przepisów prawa

¹ Jan Stoksik – dr, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

uniyjnego określających warunki tej pomocy, a także problemów i dylematów rozwoju naszych rodzinnych gospodarstw rolnych.

2. Rozważania zawarte w niniejszej pracy wypadnie rozpocząć od przybliżenia definicji oraz funkcji jakie spełniają, bądź mogą spełniać rodzinne gospodarstwa rolne. Pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego nie jest jednoznacznie rozumiane, podobnie zresztą jak gospodarstwa rolnego. Jest ono powszechnie używane w literaturze ekonomicznej i rolniczej. Definiowane jest najczęściej poprzez wskazywanie dwóch charakterystycznych cech. Są nimi: praca w gospodarstwie rolnym jego właściciela i członków jego najbliższej rodziny oraz wykorzystywanie osiągniętych z gospodarstwa dochodów na potrzeby produkcyjne gospodarstwa i potrzeby bytowe członków rodziny. Potrzeby te, mocno zróżnicowane, rozkładają się różnie w zależności od obszaru gospodarstwa oraz warunków w jakich ono funkcjonuje². Jak chodzi o prawną definicję gospodarstwa rodzinnego to takowej brak w prawodawstwie UE. W naszym krajowym stanie prawnym definicja gospodarstwa rodzinnego unormowana została jedynie na użytek kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Będzie jeszcze o niej mowa w dalszej części pracy.

Z kolei jeśli chodzi o funkcje rodzinnych gospodarstw rolnych to więcej miejsca poświęcono im w literaturze ekonomicznej. Od strony normatywnej funkcje te nie zostały wyartykułowane, zarówno w prawodawstwie unijnym, jak też krajowym. Z kolei w literaturze ekonomicznej funkcje gospodarstw rodzinnych są najczęściej formułowane w odniesieniu do małych, rodzinnych gospodarstw rolnych, grupowanych w przedziałach obszarowych do 5 oraz 30 hektarów. Nie wyklucza się również przy tym, że podobne funkcje, choć inaczej formułowane, mogą wypełniać również gospodarstwa większe obszarowo. Wydaje się, że na użytek rozważań zawartych niniejszej w pracy, warto przywołać, w syntetycznym zarysie, prezentację tych funkcji zawartą w referacie J. Żmiji, wygłoszonym na konferencji naukowej w Chotowej, poświęconej problematyce drobnych gospodarstw rolnych³. Jako podstawowa, została w nim wskazana funkcja pro-

² Zob. syntetyczną charakterystykę stanu gospodarstw rodzinnych w Unii Europejskiej w pracy J. Góreckiego, *Przyszłość gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, [w:] *Materiały z konferencji naukowej w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego na temat: Wieś i rolnictwo w mediach. Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa w odniesieniu do PROW 2007–2013*, Warszawa 2011, s. 17 i nast.

³ Zob. materiały z konferencji naukowo-technicznej na temat: *Drobne gospodarstwa rolne w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* (organizatorzy: Porozumienie Izby Rolniczych Polski Południowo-Wschodniej, Europejskie Centrum Badawcze Drobnych Gospodarstw Rolnych, Uniwersytet Przyrodniczy w Krakowie), Chotowa, 14–15 luty 2013 r. Owocem tej Konferencji był m.in. tzw. Memoriał Podkarpacki na który Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi kierując obszerną odpowiedź adresowaną do Prof. J. Żmiji, Dyrektora Europejskiego Centrum Badawczego Drobnych Gospodarstw Rolnych przedstawił podejmowane przez Resort prace w zakresie projektowanych zmian w zakresie wsparcia finansowego w ramach I i II filara WPR; odpowiedź ta dostępna jest na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.min.rol.pl. Zagadnieniom wielofunkcyjności współczesnego rolnictwa, w tym funkcjom gospodarstw rodzinnych, dużo miejsca w swoich pracach naukowych poświęcił także J. Wilkin. Tęgoż autora zob. zwłaszcza wywody w tym zakresie zawarte w dwóch pracach: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i impli-*

dukcyjna. Obok niej, autor wskazał na kilka jeszcze funkcji o charakterze nie-rolniczym, a wśród nich: ochronę przed ubóstwem, opiekę nad najmłodszymi i najstarszymi członkami rodziny rolnika, dywersyfikację i wielofunkcyjność gospodarstw rolnych, zapewnienie korzyści środowiskowych, kształtowanie krajobrazu wiejskiego. Tak ujęte funkcje gospodarstw rodzinnych należy w całości podzielić, w szczególności w odniesieniu do tych gospodarstw w Polsce.

3. W kontekście przywołanych wyżej funkcji, warto jeszcze przywołać wskazane przez J. Żmiję najważniejsze dylematy drobnych, gospodarstw rolnych. Tak więc, jak chodzi o produkcyjną funkcję tych gospodarstw, to w ocenie tegoż autora, działalność ta z ekonomicznego punktu widzenia jest nieopłacalna. Wiąże się to z małą skalą produkcji rolniczej w tych gospodarstwach, problemami z jej zbyt małą podażą ziemi, której nie sprzyjają obowiązujące obecnie zasady pobierania opłat obszarowych, bezrobocie, niepewność jutra, rozdrobnienie działek i oczekiwania rolników na lepsze ceny „odrolnionych” działek. W małych, rodzinnych gospodarstwach rolnych może być jednakże prowadzona, także z zaangażowaniem całej rodziny, wysokodochodowa działalność rolnicza. Mogą to być przykładowo: uprawy pod szklarnią, drobiarstwo, intensywne uprawy gruntowe, itd. W tym jednak przypadku, barierą w aktywizacji tej formy działalności, jest brak rynków zbytu. Brak zainteresowania sprzedawcą ziemi wchodzącej w skład niedochodowych gospodarstw rolnych, należy z kolei tłumaczyć obawami przed zwiększonymi obciążeniami podatkowymi, jakie wchodziłyby w rachubę w przypadku zmniejszenia powierzchni gospodarstwa poniżej 1 ha użytków rolnych, co skutkowałoby podatkiem od nieruchomości, dużo wyższym od podatku rolnego. Wszystkie te dylematy zdeterminowały niewątpliwie zarówno formy wsparcia małych, rodzinnych gospodarstw rolnych, a także kryteria dostępu do przewidzianej nimi pomocy. W jakim zakresie zostało to uwzględnione, będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części artykułu.

Na współczesne funkcje rodzinnych gospodarstw rolnych wskazano również w literaturze prawniczej. W tym względzie, jako przydatny do dalszych rozważań byłby katalog tych funkcji, wypracowany przez B. Jeżyńską⁴. Wskazując na wielofunkcyjność rolnictwa oraz gospodarstw rodzinnych, autorka analizuje w pierwszej kolejności produkcyjną funkcję gospodarstw rodzinnych, realizującą się zarówno w małych, jak też w dużych obszarowo gospodarstwach, w działkach specjalnych produkcji rolnej, w ramach produkcji z odnawialnych źródeł energii oraz poprzez działalność rekreacyjno-usługową gospodarstw rodzinnych. W dalszej kolejności wskazywana jest, realizująca się w sposób naturalny, funkcja środowiskowo-przestrzenna, a następnie funkcja innowacyjna spełniająca się

kacje praktyczne, IRWiR PAN, Warszawa 2010 oraz *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” Nr 4, ss. 9–28.

⁴ W ekspertyzie na temat: *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, przygotowanej na zlecenie Kancelarii Senatu, Kancelaria Senatu, styczeń 2014, Opinie i Ekspertyzy, OE-214.

poprzez innowacje organizacyjne oraz produktowe. Jako ostatnia, wskazywana jest funkcja socjalna, polegająca na zaspokajaniu potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi, istotnych zwłaszcza po zaprzestaniu przez rolnika aktywnej działalności rolniczej.

4. W UE ukształtował się w praktyce zróżnicowany model rodzinnych gospodarstw rolnych. Poczynając od lat 70. ub. stulecia, zmierzając do określenia modelowego wizerunku gospodarstwa rolnego jako podstawowej jednostki produkcyjnej w rolnictwie wspólnotowym, proces ten był już wspierany poprzez mechanizmy młodej jeszcze wtedy WPR. Tak więc w dyrektywie Rady nr 159/72 z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie modernizacji farm⁵ pojawił się termin „gospodarstwa rozwojowego”, które powinno spełniać następujące przesłanki: 1) dla prowadzącego je rolnika powinno stanowić główne źródło utrzymania, 2) rolnik powinien posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe, 3) od momentu wprowadzenia planu modernizacji gospodarstwa powinna w nim być prowadzona księgowość, 4) plan modernizacji powinien być przedstawiony władzom lokalnym ze wskazaniem na możliwości osiągnięcia odpowiednich dochodów, 4) dochód rolnika z pracy w takim gospodarstwie powinien być niższy od dochodu określanego przez państwa członkowskie jako właściwy po okresie jego modernizacji. Tak, prawnie określony model gospodarstwa rozwojowego, obowiązywał następnie przez wiele lat. Był w istocie zbiorem kryteriów dostępu do określonych form pomocy, ferowanej wówczas w ramach WPR. W 1990 r. pojawiło się pojęcie „małego gospodarstwa”, obejmującego obszar od 1 do 30 ha, które mogły korzystać ze środków pomocowych na modernizację tych gospodarstw na podstawie rozporządzenia Rady Nr 1346/90 z dnia 14 maja 1990 r.⁶ Pomoc na wsparcie modernizacyjne została w rok później ograniczona do gospodarstw rodzinnych, pozostawiając jednak określenie tego terminu państwu członkowskiemu. Uprzywilejowana pozycja gospodarstw rodzinnych utrzymana została w dwóch węzłowych dla WPR rozporządzeniach Rady (WE): Nr 1260/99 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie poprawy efektywności struktur agrarnych⁷ oraz Nr 1257/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wiejskiego przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej⁸, jednakże bez wyartykułowania ścisłej definicji gospodarstwa rodzinnego w prawie wspólnotowym⁹.

⁵ OJ L 096, 23/04/1972 s.0001–0008, index:3 1972 L0159.

⁶ OJ L 134, 28/05/1990 s.0010, index: 31990R 1346.

⁷ OJ L 161, 26/06/1999 s. 0001–0042, index: 31999R1260.

⁸ OJ L 160, 26/06 s. 0080–0102, index: 31999R1257.

⁹ Więcej w sprawie ewolucji gospodarstwa rodzinnego w prawie wspólnotowym zob. B. Tańska-Hus i M. Orlewski, *Pojęcie gospodarstwa rolnego i rodzinnego w ustawodawstwie Unii Europejskiej i w Polsce* [w:] „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu”, 2006. Rolnictwo LXXXVII Nr 540. Pozycji ustrojowej gospodarstwa rodzinnego została poświęcona w literaturze prawniczej praca A. Lichorowicza, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Temida 2, Białystok 2000.

W ustawodawstwie polskim pojęcie gospodarstwa rodzinnego pojawiło się w krajowym stanie prawnym w art. 23 obowiązującej obecnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jego pojęcie zostało następnie zdefiniowane dopiero w 2003 r. na użytek ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej u.k.u.r.)¹⁰. W odniesieniu do gospodarstw rodzinnych w rozumieniu tej ustawy, tworzonych w ramach obrotu nieruchomościami rolnymi, ustawodawca wyłączył przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych dwa instrumenty kontroli tego obrotu, w postaci prawa pierwokupu oraz odkupu. Poza powyższą regulacją prawną w naszym krajowym ustawodawstwie brak jest innej definicji gospodarstwa rodzinnego. Ten stan rzeczy stwarza wiele trudności w realizowaniu krajowej polityki w zakresie kształtowania pożądanego modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego, poprzez różne formy wsparcia finansowego.

5. Zapowiedzianą wyżej analizę form finansowego wspierania w Polsce małych rodzinnych gospodarstw rolnych, warto jeszcze poprzedzić krótką charakterystyką stanu i tendencji rozwojowych tych gospodarstw w Polsce. Dla potrzeb tej charakterystyki przywołam dwa interesujące w mojej ocenie poglądy i uwagi dwóch polskich ekonomistów odnoszące się w istocie do wszystkich gospodarstw rodzinnych w Polsce.

Pierwszy z nich, wnioski swoje wyprowadził z analizy urzędowych statystyk dotyczących gospodarstw rolnych o powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych, kwalifikując je jako gospodarstwa rodzinne w rozumieniu u.k.u.r. Stanowią one aż 98,8% ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. Z analizy tej autor wyprowadził szereg uogólniających wniosków, nie różnicując ich jednak w zależności od miejsca położenia tych gospodarstw, obszaru, wyposażenia w środki produkcji oraz powiązań z rynkami rolnymi. W gospodarstwach tych coraz wyraźniej zaczyna następować dywersyfikacja dochodów, wzrasta odsetek gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych i ogrodniczych oraz w chowie zwierząt żywnościowych paszami treściwymi. Mały jest natomiast odsetek gospodarstw prowadzących działalność rolniczą metodami ekologicznymi. Maleje też zdecydowanie liczba gospodarstw prowadzących działalność nierolniczą bezpośrednio związaną z gospodarstwem rolnym, na rzecz rozwoju działalności całkowicie pozarolniczej¹¹.

Przechodząc następnie do wniosków i uwag drugiego ekonomisty, należy na początek zwrócić uwagę, że jego wnioski sformułowane zostały przy uwzględnieniu stanu i tendencji rozwojowych drobnych gospodarstw rolnych z terenu 5 województw południowo-wschodniej Polski. Na terenie tych województw funkcjonują najmniejsze obszarowo gospodarstwa rolne w naszym kraju. Są to w istocie małe, rodzinne gospodarstwa rolne, ze zdecydowaną przewagą gospo-

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 803.

¹¹ Więcej o stanie rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce zob. F. Kapusta, *Drogi i bezdroża gospodarstw rodzinnych w Polsce* [w:] „Problemy drobnych gospodarstw rolnych” Nr 2, 2013, s. 41–62.

darstw o powierzchni do 5 ha użytków rolnych (zwłaszcza w woj. małopolskim i podkarpackim). Według ustaleń tegoż autora województwa te charakteryzuje również największa liczba osób zatrudnionych w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych, co uzasadnia potrzebę odrębnego podejścia do polityki wspierania takich gospodarstw, z położeniem większej uwagi na ich funkcje nierolnicze (ekologiczne, przestrzenne, środowiskowe, społeczne i kulturowe). Słusznie zatem wnioskuje tenże autor potrzebę ściślejszego powiązania tych gospodarstw z rynkiem, poprzez wspieranie rozwoju lokalnych zwłaszcza rynków zbytu, odpowiednią politykę jakościową, skuteczny i wykraczający poza rynek lokalny marketing, większe wsparcie programów lokalnych prowadzących do wielofunkcyjnego rozwoju tych terenów, w powiązaniu z bardziej aktywną polityką wspierania tamtejszych gospodarstw, sprzyjając ich dywersyfikacji i restrukturyzacji. Wnioski obu tych ekonomistów znajdują swe potwierdzenie w pracach innych, znanych krajowych ekonomistów¹².

6. Po powyższym, syntetycznym przeglądzie najważniejszych problemów oraz dylematów rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce czas przejść do analizy wdrażanych obecnie, najważniejszych form finansowego wspierania tych gospodarstw. Już na wstępie warto przypomnieć, że pomoc przewidziana specjalnie dla rodzinnych gospodarstw rolnych została uruchomiona w Polsce stosunkowo późno, bo dopiero w 2004 r., w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych na zakup użytków rolnych przeznaczonych na utworzenie lub powiększenie gospodarstw rodzinnych w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Źródłem finansowania tej formy pomocy finansowej pozostają od samego początku krajowe środki budżetowe. Inne przedsięwzięcia w tworzonemu lub powiększanemu gospodarstwie rodzinnym mogły być również finansowane kredytem bankowym objętym dopłatami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR), ale na ogólnych już zasadach. Ta forma wsparcia, jest nadal jeszcze kontynuowana. Należy przy tym zauważyć, że przez cały okres jej stosowania, była ona oraz nadal pozostaje wyraźnie ukierunkowaną na tworzenie i umacnianie gospodarstw rodzinnych, większych obszarowo¹³.

Poczynając od 2004 r. polskie gospodarstwa rolne, także rodzinne, mogą w pełnym już zakresie korzystać z pomocy finansowej w ramach mechanizmów WPR, przy czym dopiero w obecnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014–2020, przewidziano pomoc specjalnie ukierunkowaną na małe, rodzinne gospodarstwa rolne. Gospodarstwa te mogą oczywiście korzystać także z innych form pomocy, ale na ogólnych już zasadach. W tym ostatnim przypadku, poza zasięgiem tej pomocy, pozostawać będą z reguły małe, słabe ekonomicznie go-

¹² Zaprezentowane tutaj wnioski i uwagi są autorstwa J. Żmiji. Zostały one sformułowane w referacie wygłoszonym na konferencji w Chotowej, przywołanej w przypisie 3.

¹³ Ustalenia własne na podstawie materiałów sprawozdawczych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

spodarstwa rodzinne, nie będące w stanie spełnić wymaganych, zbyt wygórowanych kryteriów dostępu.

Dla pełniejszego obrazu pomocy finansowej, kierowanej wcześniej do słabych ekonomicznie gospodarstw rolnych, warto może przypomnieć, że w latach 2004 – 2006 w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁴ słabe ekonomicznie gospodarstwa mogły stosunkowo łatwo uzyskać wsparcie w ramach działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. Celem tego działania było wspieranie restrukturyzacji gospodarstw o niewielkim potencjale ekonomicznym oraz poprawa konkurencyjności polskiego sektora rolnego w warunkach integracji z UE. Podjęte w jego ramach inwestycje miały prowadzić do rynkowego ukierunkowania produkcji, poprawy dochodowości oraz szeroko rozumianych dostosowań do funkcjonowania w warunkach jednolitego rynku. Przewidziana tutaj pomoc finansowa w postaci premii w wysokości 1250 EUR/rok otrzymywana przez okres 5 lat, obok wspierania inwestycji o charakterze produkcyjnym, uzależniona była również od realizacji celów pośrednich (częstkowych), wynikających z planu rozwoju gospodarstwa beneficjenta, takich jak: uzyskanie certyfikatu produkcji ekologicznej, przystąpienie do grupy producentów, udział w programie rolno-środowiskowym, itd. Wydaje się, że tak określone kryteria dostępu skutecznie wymuszały realizację funkcji, wytyczanych także małym, rodzinnym gospodarstwom rolnym. Inne formy wsparcia przewidziane w pozostałych działaniach, w obu wdrażanych w tamtym czasie programach operacyjnych, dostępne były również dla gospodarstw rodzinnych na ogólnych, choć trudniejszych zasadach¹⁵. Gospodarstwa niskotowarowe mogły korzystać z analizowanej tutaj formy wsparcia jedynie w tamtej perspektywie finansowej UE. Powodem odejścia od tej formy wspierania niskoprodukcyjnych gospodarstw rolnych były, jak można sądzić, znikome efekty produkcyjne tej pomocy, a w istocie bardziej socjalny jej charakter.

7. W obecnej perspektywie finansowej obejmującej lata 2014–2020 nastąpiły kolejne zmiany w polityce rolnej UE. Nie wdając się w bardziej szczegółową ich analizę, już na wstępie należy zauważyć, że przyniosły one odmienne spojrzenie na funkcje małych, rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce rozwoju obszarów wiejskich UE. Podstawowym aktem normatywnym w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich w obecnej perspektywie finansowej jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (dalej przywoływane jako rozporzą-

¹⁴ Był to pierwszy operacyjny program pomocowy wdrażany w Polsce po uzyskaniu statusu członka UE.

¹⁵ Drugi program operacyjny tego okresu „Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja sektora żywnościowego oraz rozwój terenów wiejskich” nakierowany był przede wszystkim na wspieranie ważniejszych procesów restrukturyzacyjnych całej branży żywnościowej.

dzenie EFRROW)¹⁶. Nowym rozwiązaniem tego rozporządzenia jest stworzenie dla państw członkowskich możliwości włączenia do swoich programów rozwoju terenów wiejskich podprogramów tematycznych ukierunkowanych na specyficzne potrzeby obszarów mających dla nich szczególne znaczenie, takich jak: wspieranie młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, obszarów górskich, tworzenie krótkich łańcuchów dostaw żywności, utrzymywanie różnorodności biologicznej, itd. Podprogramy te powinny być wykorzystywane w celu zapewnienia przyczyniania się do restrukturyzacji sektorów rolnych, które mają duży wpływ na rozwój obszarów wiejskich o określonej specyfice. Tworząc takie podprogramy, państwa członkowskie mogą ustalić wyższe poziomy dofinansowania dla niektórych operacji objętych nimi (pkt. 8 preambuły do rozporządzenia). W tym przypadku chodzi o zwiększenie efektywności określonych działań tych podprogramów.

Tworząc nasz krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (dalej PROW 2014–2020) zgodnie z art. 7 przywołanego wyżej rozporządzenia, przewidziano w jego ramach kilka szczególnych form wsparcia dla działań właściwych dla podprogramów tematycznych, określonych w tym artykule. Wśród nich znalazło się wsparcie dla małych gospodarstw rolnych, stanowiących zwłaszcza specyfikę obszarów wiejskich południowo-wschodniej Polski.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że w prawodawstwie unijnym brak jest w dalszym ciągu jednolitej definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego. Sądzić można, że jej brak wynika ze zróżnicowanej specyfiki rolnictwa unijnego co nieprzerwanie stwarzało duże trudności do wypracowania uniwersalnej definicji gospodarstwa rodzinnego na użytek wdrażanych mechanizmów WPR. W tym stanie rzeczy w dokumentach strategicznych oraz w aktach normatywnych pojawia się termin „małe gospodarstwo rolne”, rozumiane jako słabe ekonomiczne gospodarstwo rolne, którym w istocie pozostaje małe gospodarstwo rodzinne. W tym stanie rzeczy, w rolnictwie UE ukształtował się w praktyce zróżnicowany model gospodarstwa rodzinnego, którym może być zarówno gospodarstwo 1-hektarowe, kilkuhektarowe, czy nawet kilkusethektarowe. Podobną sytuację mamy w rolnictwie polskim z tym, że u nas jego górna granica obszarowa wskazana w u.k.u.r. zamyka się na powierzchni 300 ha użytków rolnych.

Przyjęte obecnie we WPR kierunki rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie ze strategią „Europa 2020”¹⁷, nakazują bardziej wyraźne promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej UE, w sposób uzupełniający inne instrumenty WPR oraz politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. Tak określona w art. 3 rozporządzenia EFRROW misja tego funduszu zdeterminowała określone w art. 4 tegoż rozporządzenia cele wsparcia rozwoju obszarów

¹⁶ Dz.U. (UE) L 347 z 20 grudnia 2013 r.

¹⁷ Przedstawioną w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym: *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* Dokument ten zakłada, że polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich powinna być spójna z ogólnymi celami polityki spójności gospodarczej i społecznej.

wiejskich. Są nimi: 1) wspieranie konkurencyjności rolnictwa, 2) zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu, 3) osiągnięcie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarstw i społeczności, w tym tworzenie i utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy. Tak określone cele, zwłaszcza trzeci spośród nich, zdeteminował potrzebę objęcia wsparciem unijnym wszystkich gospodarstw rolnych, w tym także słabych, małych rodzinnych gospodarstw rolnych, często skoncentrowanych w biednych regionach UE. Jako przykład, niech posłużą małe obszary, niskoprodukcyjne gospodarstwa południowo-wschodniej Polski. Poprawa żywotności takich gospodarstw, to jeden ze sposobów równoważenia rozwoju terytoriów wiejskich, często bogatych przyrodniczo i kulturowo. Dodać tutaj należy, że realizacja powyższych celów powinna jednocześnie uwzględniać 6 unijnych priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, określonych w art. 5 rozporządzenia EFRROW¹⁸.

8. Bardziej szczegółową analizę przyjętych do wdrażania form wsparcia, przewidzianych w krajowym PROW na lata 2014–2020 wypadnie rozpocząć od adresowanego do małych gospodarstw rolnych poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw)”. Pomyślane ono zostało jako szczególna forma wsparcia dla małych, także rodzinnych gospodarstw rolnych. Szczegółową podstawę prawną dla tego poddziałania stanowi art. 19 analizowanego tutaj rozporządzenia EFRROW. Beneficjentem może być rolnik prowadzący małe gospodarstwo rolne, które zgodnie z PROW 2014–2020 osiąga roczną produkcję sprzedaną w wysokości od 2 tys. euro do 15 tys. euro (od 8 tys. zł do 60 tys. zł). Z definicji tej wynika, że czynnikiem pozwalającym zaliczyć gospodarstwo do kategorii małego, nie jest stosowane często kryterium obszarowe, lecz ekonomiczne, co wydaje się być miernikiem bardziej obiektywnym.

Przewidziane w tym poddziałaniu wsparcie, to premia do 60 tys. zł. Może być przyznawana na restrukturyzację gospodarstwa ukierunkowanego na produkcję żywności lub nieżywnościowych produktów rolnych, a także na przygotowanie do sprzedaży, w tym bezpośredniej produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwie, a także na przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa, przy czym przetworzony produkt powinien być rów-

¹⁸ Poprzez ich realizację mają zostać osiągnięte cele główne rozwoju obszarów wiejskich oraz odpowiednie cele tematyczne wspólnych ram strategicznych. Chodzi tu o Wspólne Ramy Strategiczne stanowiące załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. (UE) L 347/320 z dnia 29 grudnia 2013 r. (dalej przywoływane jako rozporządzenie WRS) ustanowiły wspólne zasady zarządzania funduszami unijnymi, przywołanymi w tytule powyższego rozporządzenia.

niez produktem rolnym, zdefiniowanym w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹.

Dla potrzeb niniejszej analizy warto przytoczyć sformułowany w Programie przykładowy katalog kierunków wydatkowania środków finansowych z pozyskanego wsparcia. Obejmuje on w szczególności: budowę i modernizację budynków lub budowli, zakup lub instalację nowych maszyn, urządzeń lub sprzętu komputerowego, zakładanie sadów lub plantacji, zakup, instalację lub budowę elementów infrastruktury technicznej wpływających bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolniczej, przygotowanie do sprzedaży, sprzedaż bezpośrednią, przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa, zakup gruntów rolnych i wreszcie zakup zwierząt hodowlanych.

Analiza przywołanych wyżej kierunków wydatkowania przyznanych środków prowadzi niewątpliwie do wniosku, że za każdym z nich, kryją się unijne priorytety w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, określone w art. 5 rozporządzenia EFRROW. Tak więc wydatkowanie środków na cele wskazane w punktach 2, 3, 6 tegoż artykułu, mają realizować 1-y z priorytetów rozwoju obszarów wiejskich jakim jest wspieranie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich. Zwiększaniu rentowności gospodarstw oraz konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowaniu innowacyjnych technologii w gospodarstwach (wskazywanych w ramach 2-go priorytetu), mają się przyczyniać w szczególności przedsięwzięcia wskazane w punktach 1, 2, 5, 6 tegoż artykułu. Wspieraniu organizacji łańcucha dostaw żywności, przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych (wskazywanych w 3-im priorytecie) służyć mają wydatki na przedsięwzięcia wskazane w punkcie 4. Kolejny priorytet – wspieranie wyłączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich ma być dodatkowo realizowany, obok analizowanego tutaj podprogramu, także poprzez podprogramy tematyczne, o których mowa w art. 7 rozporządzenia EFRROW.

Beneficjentem analizowanego tutaj poddziałania może być rolnik, objęty obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym rolników, prowadzący w pełnym zakresie wyłącznie działalność rolniczą. Powinien on w chwili złożenia wniosku spełniać następujące kryteria dostępu: prowadzić na terytorium Polski działalność rolniczą w celach zarobkowych, posiadać gospodarstwo rolne o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 15 tys. euro oraz przedłożyć biznesplan dotyczący rozwoju gospodarstwa.

Zgodnie z założeniami PROW, biznesplan może dotyczyć rozwoju produkcji artykułów rolnych, żywnościowych lub nieżywnościowych. Może też dotyczyć przygotowania do sprzedaży bezpośredniej produktów wytworzonych w gospo-

¹⁹ Zgodnie z art. 38 ust. 1 tegoż Traktatu przez produkty rolne należy rozumieć plody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku. Listę tych produktów zawiera załącznik nr 1 do Traktatu; jego wersja skonsolidowana została opublikowana w Dz. Urz. (UE) C 115 z dnia 9 maja 2008 r.

darstwie oraz przetwórstwa produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa. Taki zakres działalności zwiększy niewątpliwie szansę na rozwój tych gospodarstw. Program przewiduje jednak wyłączenie pomocy w odniesieniu do niektórych kierunków produkcji rolniczej (bardziej dochodowych), a także osób będących beneficjentami niektórych, innych działań objętych PROW 2014–2020. Program przewiduje również preferencje w przyznawaniu pomocy dla działalności dotyczących rolniczej produkcji ekologicznej, następnie na prowadzenie więcej niż jednego etapu produkcji (np. obejmującego dodatkowo: przygotowanie do sprzedaży, także bezpośredniej, przetwórstwo produktów rolnych pochodzących głównie z gospodarstwa) oraz działań zespołowych rolników podejmowanych w celu dostarczenia większych partii produktu (zespołowe współdziałanie rolników w zakresie działalności rolniczej oraz zbytu produktów, u nas w kraju oceniane jako niezadowolające, jest szczególnie wspierane w ramach wielu innych mechanizmów WPR). Preferencje te uznać należy za słuszne, gdyż objęty nimi tak szeroki zakres działań, zwiększy szansę na poprawę kondycji ekonomicznej małych, rodzinnych gospodarstw. Ułatwią też dostęp do działalności, co do których te właśnie gospodarstwa są szczególnie predystynowane. Zauważyć wreszcie należy, że przewidziana tutaj pomoc finansowa przeznaczona będzie tylko dla aktywnych, co należy ocenić jako rozwiązanie właściwe z punktu widzenia racjonalności wydatkowania środków publicznych.

Pomoc będzie udzielona jeśli w trakcie realizacji biznesplanu wielkość ekonomiczna gospodarstwa wzrośnie co najmniej do poziomu 15 tys. euro, przy czym wzrost ten musi wynieść co najmniej 20% wartości wyjściowej. Tak ustalony poziom wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa w okresie docelowym wydaje się być zbyt wygórowanym i trudno osiągalnym, zwłaszcza w przypadku gospodarstw najmniejszych²⁰.

Małe, rodzinne gospodarstwa rolne mogą również korzystać z innych form wsparcia przewidzianych w PROW 2014–2020. Uzyskanie wsparcia będzie jednak możliwe pod warunkiem spełnienia kryteriów dostępu przewidzianych w ramach danego działania. Z reguły będą to kryteria trudniejsze do spełnienia, choć możliwe ale dla określonej grupy większych, silniejszych ekonomicznie rodzinnych gospodarstw rolnych.

Ważnym, mającym na celu poprawę kondycji finansowej gospodarstw rolnych jest przewidziane w PROW 2014–2020 wsparcie w ramach poddziałania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Mogą się o nie ubiegać gospodarstwa, które w chwili rozpoczynania działań restrukturyzacyjnych osiągają wielkość ekonomiczną o równowartości co najmniej 15 tys. euro i nie większą niż 100 tys. euro.

²⁰ Taki pogląd wyraża wielu samorządowców z południowo-wschodniej części naszego kraju, gdzie w większości funkcjonują gospodarstwa małe, nie prowadzące często towarowej produkcji rolniczej; por. *Nowy PROW nie jest dla małych gospodarstw rolnych* [w:] „Tygodnik–Poradnik Rolniczy” nr 14/2014. Podobny pogląd wyrażało także wielu uczestników konferencji naukowo-technicznej odbytej w dniach 14–15 lutego 2013 r. w Chotowej, przywołanej już wyżej w przypisie 12.

W ramach tego poddziałania wspierane będą również inwestycje zbiorowe, realizowane przez co najmniej dwóch rolników, o ile będą się one przyczyniać do poprawy ogólnych wyników tych gospodarstw, np. poprzez budowę wspólnej przechowalni owoców, czy zakup wspólnych, drogich maszyn do prac polowych (np. kombajny, opryskiwacze). Ta ostatnia możliwość stwarza doskonałą szansę rozwoju większej liczby gospodarstw mniejszych, zwłaszcza sadowniczych i warzywniczych, które w przewadze są gospodarstwami małymi.

W ramach powyższego poddziałania przewidziano słusznie większe wsparcie dla małych gospodarstw rolnych prowadzonych przez młodych rolników, bo pokrywające 60% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, przy 50% w przypadku przedsięwzięć realizowanych przez pozostałych rolników. Należy też zauważyć, że wsparcia w ramach tego poddziałania nie może uzyskać rolnik posiadający gospodarstwo o powierzchni powyżej 300 ha, a więc nie mające już charakteru gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu art. 5 cyt. wyżej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zatem wyłączenie możliwości wsparcia dla silniejszych ekonomicznie gospodarstw, a także gospodarstw przekraczających ramy obszarowe gospodarstwa rodzinnego ocenić należy jako kolejny, pozytywny przejaw zmian w polityce rolnej, idących w kierunku zwiększania wsparcia na rzecz słabszych ekonomicznie małych, rodzinnych gospodarstw rolnych.

Duże znaczenie dla podtrzymania żywotności oraz rozwoju małych, rodzinnych gospodarstw rolnych może mieć wsparcie przewidziane w poddziałaniu „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich (Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej)”. Ma ono sprzyjać ułatwianiu rozpoczynania działalności pozarolniczej w gospodarstwach rolnych. Udzielane w tym przypadku wsparcie w postaci premii ma charakter pomocy de minimis²¹. Jest ona w istocie adresowana do małych gospodarstw jeśli zważyć, że może

być ona przyznana wnioskodawcy (może być nim sam rolnik, jego małżonek lub domownik) pracującemu w gospodarstwie, którego wielkość ekonomiczna nie przekracza 15 tys. euro. Wspierana tutaj działalność pozarolnicza w gospodarstwie rolnym powinna być jednak prowadzona równoległe z działalnością rolniczą. W efekcie pomoc ta prowadzi do poprawy kondycji ekonomicznej

²¹ Pomoc ta jest formą szczególnego wsparcia udzielanego przez państwo. Z uwagi na swą małą wartość (do 100 tys. zł. zgodnie z założeniami biznesplanu), nie jest ona kwalifikowana jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a zatem nie podlega notyfikacji UE. Podstawę prawną dla jej wdrażania w przepisach prawa unijnego stanowi rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis. W przepisach prawa krajowego postawę tę stanowi natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy de minimis (Dz.U. Nr 76, poz. 498). Więcej w sprawie pomocy de minimis zob. B. JEZYŃSKA, *Subwencjonowanie rolnictwa w ramach zasady de minimis*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Jus, 2009/2010: Vol. 56/57, s. 33–48).

takiego gospodarstwa, co z kolei powinno sprzyjać jego modernizacji. Wśród kryteriów wyboru projektów mają być preferowane wnioski zakładające utworzenie miejsc pracy poza samozatrudnieniem wnioskodawcy. Preferowani mają być także wnioskodawcy posiadający kwalifikacje z zakresu prowadzonej działalności pozarolniczej przewidzianej w biznesplanie. Ma to sprzyjać pozostawianiu, młodszej zwłaszcza generacji na terenach wiejskich, ma też prowadzić do ugruntowywania wielorakich funkcji społeczno-gospodarczych tych terenów, co z kolei ma przeciwdziałać pogłębianiu bezrobocia w miastach, a preferowane kwalifikacje wnioskodawcy mają dawać lepsze gwarancje trwałości przedsięwzięć przewidzianych w wymaganych tutaj biznesplanach. Oceniając pozytywnie tę formę wsparcia trzeba jednak zastrzec, że jej oczekiwane skutki będą zależne w głównej mierze od jej rozmiaru. Mała skala tej pomocy nie przyniesie z pewnością znaczących, zakładanych w jej ramach rezultatów.

Małe, rodzinne gospodarstwa rolne mogą być również znaczącymi beneficjentami w ramach wspierania rolnictwa ekologicznego. PROW 2014–2020 przewidział dla tego rodzaju działalności rolniczej dwa poddziałania: „Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne” oraz „Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego”. W ich ramach przewiduje się łącznie aż dziesięć typów operacji (pakietów) skierowanych na uprawy rolnicze, warzywne, zielarskie, sadownicze oraz paszowe. Charakter wymienionych wyżej działalności wymaga większych nakładów siły roboczej, jeśli ma ona spełniać wymagania rolnictwa ekologicznego określone w przepisach rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych²² oraz ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²³.

Wsparcie przewidziane w ramach powyższych poddziałań, obejmuje cały lub częściowo utracony dochód oraz poniesione koszty, w związku z podjętymi zobowiązaniami. Pomoc ma formę zryczałtowaną dla gospodarstw znajdujących się w okresie konwersji, bądź po konwersji. W tym ostatnim przypadku, gospodarstwo powinno posiadać ważny certyfikat zgodności z metodami rolnictwa ekologicznego stosownie do przepisów o rolnictwie ekologicznym. Przyznane płatności mają mieć charakter regresywny, a ich wysokość uzależniona będzie od wielkości powierzchni upraw (do 100% stawki podstawowej przy powierzchni do 10 ha oraz 50% tejże stawki za powierzchnię od 10,1 do 20 ha. Rozwiązanie takie ma stanowić lepszą gwarancję rzetelności produkcji ekologicznej, a także stwarzać szansę dla przetrwania małych, rodzinnych gospodarstw oraz dawać zatrudnienie dla pracujących w nich osób.

Kolejne, przewidziane w PROW 2014–2020 „Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne” uznać należy jako adresowane w dużej mierze, także do małych gospodarstw. Przemawiają za tym przewidziane pakiety rolnośrodowiskowo-klimatyczne

²² Dz.U. (WE) L 198 z dnia 20 lipca 2007 r. ze zm.).

²³ Dz.U. Nr 116, poz. 975.

wiskowe mające na celu wspieranie: rolnictwa zrównoważonego, cennych siedlisk i zagrożonych gatunków ptaków na obszarach Natura 2000 i poza nimi, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt w rolnictwie, ochrony gleb i wód oraz tworzenia stref buforowych i międz śródpolnych. W ramach przywołanych wyżej pakietów, w odniesieniu do beneficjentów stosuje się, podobnie jak w przypadku omówionego wyżej działania, degresywność oraz limity powierzchniowe, od których zależy wysokość płatności. W odniesieniu do niektórych pakietów, beneficjentami mogą być nie tylko pojedynczy rolnicy, ale także grupy rolników i inne podmioty gospodarujące gruntami. Jak widać, powyższe działania również stwarzają dużą szansę wsparcia finansowego mniejszych gospodarstw rolnych, dając im możliwość całościowej, bądź częściowej rekompensaty utraconego dochodu i dodatkowo poniesionych kosztów.

Wszelkie czynności podejmowane w ramach powyższego działania powinny uwzględniać powiązania z innymi aktami ustawodawczymi, takimi jak: rozporządzenie WRS, rozporządzenie UE w sprawie płatności bezpośrednich, a także z szeregiem krajowych aktów normatywnych wiążących się z tymi działaniami (dotyczących przykładowo nawozów i nawożenia, ochrony roślin, ochrony przyrody, organizacji hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich). Działanie to ma realizować w szczególności dwa priorytety PROW 2014–2020: priorytet 4 – Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem, a także priorytet 5 – Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym.

Dość liczna grupa beneficjentów posiadających małe, rodzinne gospodarstwa rolne może także korzystać ze wsparcia przewidzianego w ramach działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i usługi z zakresu zastępstw”. Działanie to ma realizować cel szczegółowy PROW 2014–2020, jakim jest poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw rolnych i ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, m.in. poprzez zwiększenie ich uczestnictwa w rynku żywnościowym i zorientowania na ten rynek oraz zróżnicowanie produkcji rolnej. Realizacja tego celu ma w efekcie prowadzić do osiągnięcia celu szczegółowego w ramach I-go priorytetu PROW 2014–2020, jakim jest zwiększenie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich.

Beneficjentami analizowanego tutaj wsparcia będą z jednej strony dostawcy usług doradczych, z drugiej natomiast, pojedynczy rolnicy lub grupy producentów rolnych. Doradztwo świadczone w ramach tego działania będzie nieodpłatne. Świadczone usługi doradcze na rzecz tej ostatniej grupy beneficjentów, powinny być powiązane z co najmniej jednym, unijnym priorytetem rozwoju obszarów wiejskich²⁴.

²⁴ Listę głównych i szczegółowych priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich zawiera art. 5 przywołanego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

Z powyższym działaniem koresponduje kolejne: „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”. W ramach tego działania rolnicy prowadzący, m.in. małe rodzinne gospodarstwa rolne będą mogli korzystać ze szkoleń (w postaci kursów, warsztatów, demonstracji, krótkoterminowych wymian i wyjazdów studyjnych) mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych z myślą o ich rozwoju w obszarze organizacji produkcji rolniczej i wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań. Ma to prowadzić do zwiększenia konkurencyjności gospodarstw słabszych, głównie małych oraz do poprawy efektywności gospodarowania ich zasobami.

Zakłada się, że działanie to powinno realizować podstawowe cele PROW 2014–2020 prowadzące do osiągnięcia celów szczegółowych objętych I-ym priorytetem Programu, tj. zwiększanie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich oraz promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowe w sektorach rolnym i leśnym²⁵.

„Leader”, ostatnie z 14-u działań PROW 2014–2020, może się również przyczyniać do wspierania małych, rodzinnych gospodarstw rolnych, zwłaszcza poprzez wsparcie tworzenia infrastruktury służącej przetwarzaniu produktów rolnych w celu udostępnienia lokalnym producentom, zmierzającym do dywersyfikacji źródeł dochodu²⁶ oraz tworzenia i funkcjonowania sieci w zakresie krótkich łańcuchów żywnościowych, rynków lokalnych lub usług turystycznych. W konsekwencji działanie to powinno się w szczególności przyczyniać do wzrostu zatrudnienia na terenach wiejskich.

9. Poza wsparciem przewidzianym w ramach PROW 2014–2020 małe, rodzinne gospodarstwa rolne będą mogły korzystać z pomocy unijnej w ramach specjalnie ustanowionego dla małych gospodarstw rolnych systemu ryczałtowych dopłat bezpośrednich, które będą wdrażane od 2015 r. Tę nową formę wsparcia bezpośredniego przewiduje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013²⁷. Ryczałtowa płatność bezpośrednia będzie możliwa przypadku, gdy gospodarstwo zrezygnuje ze wsparcia przewidzianego w ostrzejszych co do kryteriów dostępu systemów: płatności podstawowej,

(UE) nr 1305/2013. Lista ta może być powiększona o inne cele szczegółowe wprowadzane do programów pomocowych jeśli jest to uzasadnione i wymierne dla realizacji jednego z priorytetów wymienionych w powyższym rozporządzeniu (art. 5, ostatni akapit).

²⁵ *O sprawdzonej roli edukacji rolniczej jaką odegrała w rolnictwie amerykańskim w XIX wieku*, zob. zwłaszcza: A. Stelmachowski [w:] *Polskie prawo rolne ustawodawstwa Unii Europejskiej (praca zbiorowa)*, Warszawa 2002, s. 64.

²⁶ Chodzi tu przykładowo o tzw. inkubatory przetwórstwa lokalnego, np. w postaci inkubatorów kuchennych stanowiących pomieszczenie wyposażone w urządzenia dużej gastronomii oraz chłodnie, gdzie lokalni rolnicy lub małe firmy będą mogli przetwarzać płody rolne i dostarczać je potem na lokalny rynek, uzyskując przez to znaczne obniżenie kosztów.

²⁷ Z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.U. (UE) L 2013.347.608.

jednolitej płatności obszarowej oraz powiązanych z nią płatności, a także ze wsparcia związanego z produkcją. Zróżnicowane i trudniejsze kryteria dostępu zawierają również także inne nowe płatności bezpośrednie, takie jak: płatność za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska, płatność dla młodych rolników, płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych. Dla przykładu można tu wskazać płatność za praktyki rolnicze, korzystne dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie). Ma ona być realizowana przez rolnika poprzez stosowanie trzech obowiązkowych praktyk: dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, utrzymywanie obszarów proekologicznych lub praktyk równoważnych. Nie realizowanie tych praktyk skutkować będzie redukcją dopłat. Dla pełniejszej ilustracji nowych systemów płatności bezpośrednich należy dodać, że w Polsce wymóg utrzymywania obszarów proekologicznych nie będzie dotyczył gospodarstw rolnych do 15 ha (ok. 90%), a wymóg dywersyfikacji upraw, do 10 ha (ok. 85%)²⁸.

Zgodnie z art. 63 analizowanego tutaj rozporządzenia nowe płatności ryczałtowe będą miały formę ryczałtu stanowiącego sumę wszystkich płatności, które mogłyby zostać przyznane rolnikowi w danym roku, nie więcej jednak niż 1250 euro na gospodarstwo. Duże opóźnienie w przyjęciu podstawowych aktów normatywnych stanowiących podstawę prawną dla uruchamiania form pomocy unijnej na lata 2014–2020 sprawiło, że rok 2014 stanowi okres przejściowy, który pozwoli na pełne, lepsze przygotowanie się do jej wdrażania²⁹.

Dodać wreszcie należy, że ułatwieniem dla małych gospodarstw rolnych w otrzymaniu płatności ryczałtowej ma być zwolnienie ich z kontroli, w wyłączeniu kontroli wdrażanych od 2009 r. wymogów wzajemnej zgodności³⁰.

Warto też zauważyć, że pozytywnym rozwiązaniem analizowanego tutaj systemu dopłat bezpośrednich dla małych gospodarstw rolnych będzie to, że ma on uprościć proces obsługi wniosków, co sprawi, że będzie to pomoc łatwiej

²⁸ Źródło: dane szacunkowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.min.rol.gov.pl.

²⁹ Podstawę prawną do wdrażania w 2014 r. form pomocy unijnej w ramach WPR stanowią przepisy rozporządzenia nr 1310/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. ustanawiającego przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz zmieniające rozporządzenie nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73.2009 oraz rozporządzenia nr 1307/2013, nr 1306 /2013 i nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w 2014 r., Dz. Urz. L 347/865.

³⁰ Zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich oraz płatności otrzymywanych w ramach niektórych działań PROW 2007–2013 (płatności rolnośrodowiskowych, płatności za gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz za zalesianie gruntów rolnych ze spełnianiem przez beneficjentów określonych zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009. Wymogi te wdrażane sukcesywnie od 2009 r. objęły trzy obszary: ochronę środowiska naturalnego oraz identyfikację i rejestrację zwierząt (obszar A), bezpieczeństwo żywności (obszar B) oraz dobrostan zwierząt (obszar C). Więcej o powyższej zasadzie zob. w broszurze Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi skierowanej do wszystkich beneficjentów analizowanych tutaj płatności, Zasada wzajemnej zgodności (cross compliance), www.arimr.gov.pl.

dostępna oraz pozwalająca w efekcie, jeśli nie na ich rozwój, to przynajmniej na podtrzymanie produkcji na dotychczasowym poziomie, nawet gdy rolnik będzie korzystał tylko z tej formy pomocy.

Małe, rodzinne gospodarstwa rolne mogą również korzystać z innych form wsparcia przewidzianych w PROW 2014–2020. Uzyskanie wsparcia będzie jednak możliwe pod warunkiem spełnienia kryteriów dostępu przewidzianych w ramach danego działania. Z reguły będą to kryteria trudniejsze do spełnienia, jednakże możliwe także dla określonej grupy większych, silniejszych ekonomicznie rodzinnych gospodarstw rolnych.

10. Zmierzając do generalnych uwag i wniosków jakie należy sformułować na tle przeprowadzonej wyżej analizy różnych form wspierania małych, rodzinnych gospodarstw rolnych

warto na początek przywołać rezolucję PE ze stycznia 2014r.³¹, w której gospodarstwa te postrzegane są jako ważna forma stanowiąca swego rodzaju siatkę bezpieczeństwa żywnościowego oraz socjalnego. To właśnie te gospodarstwa, w odróżnieniu od dużych gospodarstw towarowych, bardziej skutecznie bronią się przed dużymi niestabilnościami, występującymi obecnie bardzo często na wielu rynkach rolnych (np. na polskim rynku wieprzowiny w 2007 r., kiedy to na skutek nadprodukcji w tej branży, ceny mięsa wieprzowego gwałtownie spadły; podobnie dzieje się prawie corocznie na polskim rynku warzyw i owoców, kiedy sadownicy i warzywnicy doznając licznych szkód, powodowanych coraz częściej przez niekorzystne zjawiska klimatyczne, choroby czy szkodniki roślin a mimo tego wychodzą z tych sytuacji kryzysowych obronną ręką). Zatem w krajowej strategii rozwoju naszego rolnictwa oraz terenów wiejskich powinien być realizowany taki kierunek, by nie odchodząc od dalszego wspierania gospodarstw wysokotowarowych, podtrzymywać jednocześnie żywotność oraz rozwój również małych, rodzinnych gospodarstw rolnych. Strategia ta powinna pozostawać oczywiście w zgodności ze strategią, celami i priorytetami WPR. Wydaje się, że przeprowadzona wyżej analiza tę zgodność potwierdziła, przynajmniej na etapie programowania pomocy unijnej na rzecz takich właśnie gospodarstw. Analiza ta potwierdziła również realizację postulowanego wyżej kierunku równoległego wspierania małych, rodzinnych gospodarstw rolnych, wymuszając to poprzez stosowne kryteria dostępu do każdej z przewidzianych form pomocy finansowej.

W ramach analitycznego przeglądu różnych form finansowego wspierania małych, rodzinnych gospodarstw rolnych, przewidzianych przede wszystkim w naszym krajowym PROW 2014–2020, starano się również wykazać, czy przewidziane nim formy pomocy zostały prawidłowo zaprogramowane, zwłaszcza

³¹ Treść tej rezolucji zawiera w istocie powtórzenie przygotowanego przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego *Sprawozdania w sprawie przyszłości małych gospodarstw rolnych z dnia 15 stycznia 2014 r., PE 514.769v02–00 (2013/2096(INI))*.

pod kątem realizacji celów i priorytetów zreformowanej po raz kolejny WPR, a także potrzeb krajowych. W ramach tej analizy dokonywano także oceny kryteriów dostępu do poszczególnych form wsparcia dla tej grupy beneficjentów, mając na uwadze nie tylko ich skuteczność w zakresie realizacji wytyczanych rodzinnym gospodarstwom funkcji ale także możliwości sprostania wymogom, warunkującym uzyskanie wnioskowanej pomocy. Tak przeprowadzona analiza pozwoliła sformułować następujący, generalny wniosek. Przyjęte rozwiązania uznać należy jako merytorycznie słuszne i należycie zaprogramowane, choć nie można wykluczyć, że praktyka ich wdrażania nie wymusi potrzeby ich korekt tym bardziej, że są to w części nowe formy pomocy, a w takim przypadku nigdy nie należy góry zakładać ich poprawności.

W każdej polityce, także gospodarczej (rolnej w tym przypadku), liczy się skuteczność rozwiązywania problemów poprzez podejmowanie stosownych działań. Ważną przesłanką skuteczności działań przyjętych do wdrażania są bez wątpienia, zakres i wielkość przewidzianej pomocy. Nie wydaje się jednak aby w obu tych aspektach była ona wystarczająca. Dobrze zatem, że wsparcie dla małych gospodarstw uzupełniono specjalnymi płatnościami bezpośrednimi dla tych gospodarstw, poprzez przesunięcie części środków z EFRROW na płatności bezpośrednie. Zwiększenie kwoty dopłat bezpośrednich powinno wpłynąć na spowolnienie procesu wypadania małych, rodzinnych gospodarstw z działalności rolniczej, co jak wykazano w toku analizy, utrzymywanie tych gospodarstw wydaje się być celowe z uwagi na funkcje jakie mogą one obecnie spełniać. Na funkcje te wskazuje wielu ekonomistów polskich, przywoływanych w pierwszej części niniejszego artykułu.

Wypadanie małych, nisko lub niedochodowych gospodarstw z produkcji rolnej traktować należy jako naturalne zjawisko gospodarki rynkowej. Prowadzi ono do przejmowania takich gospodarstw przez gospodarstwa silniejsze, poprawiając przez to ich kondycję ekonomiczną. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że likwidacja gospodarstwa rolnego pociąga za sobą konieczność zatrudnienia się rolnika i zamieszkałych z nim domowników poza rolnictwem. Taki stan rzeczy prowadzi z reguły do powiększenia liczby bezrobotnych, co w sytuacji gospodarki borykającej się z problemami bezrobocia nie jest zjawiskiem pożądanym. Stąd spowolnienie procesu wypadania gospodarstw rolnych z działalności rolniczej może wpływać pozytywnie na łagodzenie problemów bezrobocia, nie tylko na terenach wiejskich, ale także w miastach, gdzie problemy te występują z jeszcze większą ostrością. Wydaje się, że rozwiązywanie problemów bezrobocia poprzez przeciwdziałanie migracji ludności wiejskiej do miast, będzie dla budżetu Państwa o wiele tańsze w skutkach finansowych, aniżeli rozwiązywanie tych problemów poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Przy takim założeniu każde podtrzymywanie żywności gospodarstw rodzinnych, także poprzez łatwiejszy dostęp do płatności bezpośrednich, uznać należy jeśli nie za pożądany, to przynajmniej za usprawiedliwiony. Powyższa argumentacja może stanowić odpowiedź na zarzuty

formułowane pod adresem niektórych mechanizmów WPR, zarzucające im zbyt socjalny charakter, co zdaniem wielu polityków i ekonomistów nie mieści w zakresie obecnych celów i priorytetów tej polityki.

Katalogu przeanalizowanych wyżej form wspierania małych, rodzinnych gospodarstw rolnych nie można uznać za wyczerpujący. Można i należy go wzbogacić poprzez przywileje oraz ulgi podatkowe, zwłaszcza w przypadku podejmowania w tych gospodarstwach dodatkowej działalności o charakterze nierolniczym, czy nawet w przypadku ich całkowitego przechodzenia na działalność nierolniczą. W tym drugim zwłaszcza przypadku powinny być usunięte wszelkie, zbędne bariery biurokratyczne w przypadku uruchamianiu nowych form działalności gospodarczej. Należy również przewidzieć różnego rodzaju ułatwienia w nabywaniu mienia rolnego Skarbu Państwa. Ważną formą wsparcia powinny być nadal kredyty bankowe objęte dopłatami do ich oprocentowania, finansowane z budżetu krajowego. Zauważyć tutaj należy, że ta ostatnia forma pomocy finansowej jest nieprzerwanie, skutecznie stosowana od 1994 roku i w wielu przypadkach jest ona łatwiejszą do uzyskania, a także mniej zagrożoną obowiązkiem zwrotu w razie niepowodzenia wspomaganego kredytem bankowym przedsięwzięcia.

Na koniec jeszcze jeden generalny wniosek. Wydaje się, że najskuteczniejszą formą pomocy dla wszystkich gospodarstw rolnych będzie przede wszystkim przyjazny dla producenta rolnego rynek artykułów żywnościowych, dający gwarancję stabilnych, dochodowych cen na wytwarzane przez nie produkty. Takiego rynku nie stworzą sami producenci żywności, zwłaszcza ci najmniejsi. Potrzebne tutaj będzie aktywne współdziałanie organów Państwa oraz samorządu terytorialnego z producentami rolnymi w zakresie poszukiwania rozwiązań co do sposobów pełnego zagospodarowania surowców rolniczych poprzez ich przetwarzanie, poczynając już od samych gospodarstwach rolnych (zwłaszcza małych, które zdają się mieć najlepszy potencjał ludzki do wytwarzania tradycyjnych i regionalnych produktów żywnościowych) oraz poprzez skuteczną promocję polskiej żywności na rynkach krajowych i zagranicznych. Na zakończenie jeszcze jedna refleksja. Otóż w chwili obecnej z całą pewnością można już przyjąć, że paradoksalnie objęcie rosyjskim embargiem naszych, krajowych produktów żywnościowych, pozytywnie wpłynęło na aktywizację działań wszystkich zainteresowanych podmiotów w zakresie poszukiwania nowych rozwiązań co do sposobów zagospodarowania nadwyżek żywności oraz poszukiwania nowych rynków zbytu w kraju i poza jego granicami. Trwająca cały czas aktywizacja tych działań przyniosła już pozytywne rezultaty w postaci znalezienia nowych rynków zbytu na wiele produktów, w tym na owoce, których nadwyżka zostanie prawdopodobnie niebawem w całości zagospodarowana.

Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej

Ustawodawstwo rolne mające na celu stworzenie szczególnego statusu prawnego gospodarstw rodzinnych, statusu mającego na celu ochronę, stabilizację bytu tych gospodarstw tudzież stworzenie warunków prawidłowego ich rozwoju, sięga w niektórych krajach Europy Zachodniej jeszcze przełomu XIX i XX w. Jest ono bardzo zróżnicowane a niekiedy również bardzo skomplikowane. Rozmiary niniejszego opracowania uniemożliwiają ich bardziej szczegółową analizę. Stąd ograniczymy się na tym miejscu do wyselekcjonowania tylko podstawowych rozwiązań prawnych w przedmiotowej kwestii co, w przekonaniu autora, umożliwi czytelnikowi wyrobienie sobie poglądu co do podstawowego *instrumentarium* prawnego w zakresie ochrony gospodarstw rodzinnych jakim dysponują ustawodawstwa rolne krajów Europy Zachodniej i jakie mogły by z powodzeniem być stosowane także w polskim ustawodawstwie rolnym.

Zaraz na wstępie podkreślić należy, że w ostatnich kilku dziesięcioleciach szereg instrumentów w zakresie pomocy dla gospodarstw rodzinnych przejęło ustawodawstwo Unii Europejskiej (pomoc młodym rolnikom, pomoc modernizacyjna, renty strukturalne). Zakres tematyczny niniejszego referatu, jak również взгляд na jego rozmiary, uniemożliwiają poruszenie tych kwestii na tym miejscu. Winny one stać się przedmiotem oddzielnego opracowania.

1. Pojęcie gospodarstwa rodzinnego

Określenie cech, wymogów prawnych, od spełnienia których zależy nabycie przez gospodarstwo rolne prawnego statusu gospodarstwa rodzinnego ma dla ochrony gospodarstw rodzinnych znaczenie podstawowe jako, iż stanowi warunek korzystania przez nie z różnych form ochrony i pomocy przewidzianych przez ustawodawstwo rolne danego kraju.

¹ Aleksander Lichorowicz – prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński.

W tej sytuacji dziwić musi fakt, iż nie wszystkie ustawodawstwa krajów Europy Zachodniej opracowały takie definicje (np. Francja²). Z drugiej zaś strony wiele ustawodawstw termin „gospodarstwo rodzinne” zastępuje *promiscue* innymi, zbliżonymi (np. we Włoszech reguluje się sytuację prawną rolnika – bezpośredniego producenta, po 1975 r. sytuację prawną przedsiębiorstwa rodzinnego, a po 2001 r. – *compendio unico*, w Hiszpanii – majątek rodzinny, po 1973 r. gospodarstwo wzorowe, po 1995. gospodarstwo priorytetowe). Będziemy je traktować w niniejszym opracowaniu na równi z gospodarstwami rodzinnymi pod warunkiem oczywiście, że w sensie materialno-prawnym spełniają kryteria uznania za takie gospodarstwa.

Najwcześniejsze definicje gospodarstwa rodzinnego sięgają jeszcze przełomu XIX i XX w. (Homestead w USA – 1866 czy też francuska instytucja nienaruszalnego majątku rodzinnego – 1909 r.). Z biegiem czasu wytworzyły się dwa podstawowe kryteria uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne a mianowicie:

- a) Kryterium rozmiaru, które uznanie gospodarstwa za rodzinne uzależniało od tego, czy potrafi ono związać, dać zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu przeciętnej rodzinie rolniczej (2 rodziców + 2 dzieci). Kryteria te wybrały w pierwszym rzędzie Francja, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria z tym, że w wielu krajach, w związku z mechanizacją rolnictwa, wymóg ten ograniczono do połowy czasu pracy jakim dysponuje przeciętna rodzina rolnicza. Z kryterium tym łączą się z reguły ograniczenia w korzystaniu z pracy najemnej w gospodarstwie tudzież wymóg osobistej pracy w nim członków rodziny rolnika.
- b) Kryterium dochodowości, które uznanie gospodarstwa za rodzinne uzależniało od tego, czy roczny przeciętny dochód z produkcji towarowej gospodarstwa może zapewnić rodzinie rolniczej godziwe utrzymanie (Hiszpania, Szwajcaria). Z kryterium tym łączą się z kolei najczęściej kryteria minimum oraz maksimum obszaru gospodarstwa (Włochy, Hiszpania).

Fluktuacje ustawodawstwa i polityki rolnej poszczególnych krajów prowadziły oczywiście do tego, iż preferencje wobec przedstawionych wyżej kryteriów ulegały zmianie (np. Włochy, Hiszpania, Szwajcaria). W chwili obecnej najczęściej oba te kryteria są w różnym stopniu kombinowane w jednej definicji gospodarstwa rodzinnego (Włochy, Francja, Hiszpania, Szwajcaria).

Ponadto rozwój ustawodawstwa rolnego poświęconego gospodarstwom rodzinnym w II połowie XX w., jaki miał miejsce w Europie zachodniej, doprowadził do wzbogacenia wymienionych wyżej kryteriów o kryteria dodatkowe, często w istotny sposób wpływające na zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Do tych nowych kryteriów zaliczyć należy:

- c) Wymóg pracy osobistej rolnika na gospodarstwie rodzinnym, z której to pracy winien uzyskiwać co do zasady 50% swego dochodu (Włochy, Hiszpania),

² We Francji definicja gospodarstwa rodzinnego ma charakter doktrynalny, por. G. Bobin: *Exploitation rurale et orientation agricole*, Juris Classeur Rural 1974, T.A –1, s. 10.

- d) Wymóg posiadania określonych prawem kwalifikacji rolniczych przez osobę prowadzącą gospodarstwo rodzinne,
- e) Wymóg stałego zamieszkania na terenie jednostki administracyjnej, w której położone jest gospodarstwo rodzinne,
- f) Wiek prowadzącego gospodarstwo rodzinne winien mieścić się w granicach 18 – 65 lat a równocześnie winien on podlegać reżimowi ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

Dodać wreszcie wypada, że kontrola spełniania przez gospodarstwa wskazanych wyżej kryteriów uznania za rodzinne ma w niektórych krajach charakter sformalizowany, nabiera charakteru decyzji administracyjnej a nawet prowadzi do wpisu w księgach gruntowych wzmianek prawnych o nadaniu gospodarstwu statusu gospodarstwa rodzinnego (Niemcy – tzw. Hof, USA – Homestead, Hiszpania – patrimonio familiar, po 1981 r. gospodarstwo rodzinne).

Jedynie na marginesie podnieść wypada, że ustawodawstwo strukturalne Unii europejskiej nie wytworzyło jednej, ogólnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Jednakże różne stosowane tam w poszczególnych aktach prawnych pojęcia (gospodarstwo rozwojowe – 1972, małe gospodarstwo – 1985) merytorycznie spełniają z reguły wymogi uznania za gospodarstwo rodzinne w poszczególnych ustawodawstwach krajowych. Kwestia ta przekracza jednakże zakres tematyczny niniejszego opracowania.

2. Regulacja struktury wewnętrznej gospodarstw rodzinnych

Regulacja ta na terenie krajów Europy Zachodniej jest w zasadniczy sposób zróżnicowana. Wyróżnić w niej bowiem można dwa podstawowe modele:

- a) Model gospodarstwa wielorodzinnego właściwy przede wszystkim krajom romańskiej rodziny prawa oraz
- b) Model gospodarstwa jednorodzinnego bazujący na zasadzie jednoosobowego kierownictwa gospodarstwem przez osobę je prowadzącą.

Wielorodzinny charakter gospodarstwa stanowi specyfikę zwłaszcza włoską a w mniejszym stopniu hiszpańską. Jego najbardziej spektakularnym przykładem jest włoska instytucja *communione tacita familiare* (milcząca wspólnota rodzinna) wywodząca się jeszcze z wczesnośredniowiecznej wspólnoty rodowej. Znajduje ona jednakże swój wyraz prawny także w późniejszych instytucjach takich jak szczególne formy dzierżawy (tzw. umowy asocjatywne – *mezzadria*, *colonia parziaria*), gdzie po stronie dzierżawcy występuje kilka działających wspólnie rodzin rolniczych.

Te wielorodzinne gospodarstwa rolne zorganizowane były na zasadzie wspólności zysków uzyskiwanych przez ogół członków, które dzielone były co do zasady według bieżących potrzeb uczestników a nie wielkości ich udziałów czy nakładu pracy. Członkowie wspólnoty nie byli zobowiązani rozliczać się między sobą i zdawać sprawozdania z dokonanych czynności gospodarczych. Na czele

takiej wspólnoty stał zawsze mężczyzna wybierany przez ogół na głowę rodziny, któremu doradzała rada starszych.

Przedstawione wyżej formy gospodarstw wielorodzinnych uznane jednakże zostały przez ustawodawcę włoskiego za relikty nie mogące funkcjonować we współczesnym systemie społeczno-gospodarczym i zostały objęte stopniowym procesem likwidacyjnym (1964, 1975, 1982). Zastąpił je wprowadzony w 1975 r. do włoskiego KC model przedsiębiorstwa rodzinnego:

Zawężeniu uległ zakres podmiotowy przedsiębiorstwa rodzinnego. Uczestniczyć w nim może tylko najbliższa rodzina prowadzącego. Wszystkie istotne decyzje dotyczące prowadzenia gospodarstwa podejmowane są większością głosów osób tam pracujących. W wypadku zaprzestania pracy w przedsiębiorstwie rodzinnym, uczestnik ma prawo do części dorobku wypracowanego w gospodarstwie proporcjonalnie do rozmiarów świadczonej pracy. Tak więc włoski model gospodarstwa rodzinnego z gospodarstwa wielorodzinnego przekształcił się w gospodarstwo wieloosobowe zorganizowane jednak na bazie jednej rodziny. W ten sposób po 1975 r. ustawodawstwo włoskie przyjęło model popierany powszechnie na terenie całej Europy Zachodniej (francuskie GAEC – familial, GAEC – pere et fils, niemiecka spółka rolnika z synem, hiszpańskie spółki rodzinne przewidziane ustawą z 1995 o modernizacji gospodarstw rolnych).

Struktura wewnętrzna popieranych obecnie gospodarstw opartych na bazie jednej rodziny kształtuje się w sposób zdecydowanie odmienny od struktury gospodarstw wielorodzinnych. Jej zasadniczym celem jest zapewnienie z jednej strony efektywnego zarządzania gospodarstwem a z drugiej strony ochrona interesów wszystkich osób pracujących w gospodarstwie. Warto zauważyć, że przepisy regulujące strukturę wewnętrzną gospodarstw rodzinnych znajdujemy przede wszystkim w ustawodawstwie krajów romańskiej rodziny prawa. Natomiast w Niemczech, austriackich krajach związkowych, Szwajcarii czy USA nie występują one albo w ogóle albo mają charakter śladowy i dotyczą przede wszystkim stosunków majątkowych małżeńskich w gospodarstwie rodzinnym.

Przechodząc do omówienia rozwiązań romańskiej rodziny prawa regulujących strukturę wewnętrzną gospodarstw rodzinnych możemy wyróżnić następujące kierunki oddziaływania legislacyjnego:

- 1) Gospodarstwa rodzinne zorganizowane są współcześnie na zasadzie jednoosobowego kierownictwa głowy rodziny (capo di familia, chef d'exploitation, hiszpański titular). Kierownictwo to, pozycja głowy rodziny, ulega jednakże w ciągu ostatnich dziesięcioleci pewnemu osłabieniu.
 - Łączy się to z problemem pozycji w gospodarstwie współmałżonka osoby prowadzącej, który jest często współwłaścicielem gospodarstwa. Poszczególne ustawodawstwa starają się stworzyć gwarancje wpływu współmałżonka zarówno na bieżące jak i istotne decyzje dotyczące losów gospodarstwa. We Francji np. zmiana treści umowy dzierżawy gospodarstwa rodzinnego nie jest możliwa bez zgody małżonka dzierżawcy. Najda-

lej idzie tu ustawodawca niemiecki, który stworzył instytucję rodzinnego gospodarstwa małżeńskiego (Ehegattenhof) stanowiącego współwłasność małżonków. W rezultacie ich uprawnienia do kierowania gospodarstwem są równe. Ustawodawstwo francuskie idzie w podobnym kierunku przewidując zawarcie przez małżonków umowy spółki a nawet występowanie jako współprowadzący gospodarstwo (1980). Jak więc widzimy tendencja ta osłabia zasadę jednoosobowego kierownictwa gospodarstwem przez głowę rodziny.

Chroniona jest również pozycja prawna współmałżonka osoby prowadzącej gospodarstwo w postępowaniu spadkowym. W tym celu niektóre ustawodawstwa przewidują jego pierwszeństwo do otrzymania gospodarstwa w naturze (Niemcy, Francja, Szwajcaria – zob. niżej).

- 2) Drugi istotny kierunek ingerencji ustawodawcy w strukturę wewnętrzną gospodarstw rodzinnych to ochrona interesów członków rodziny pracujących w gospodarstwie. Francuska instytucja pomocników rodzinnych (aides familiaux), którzy nie mają wpływu na losy gospodarstwa ani udziału w zyskach, a którym zapewnia się tylko pewien status socjalny, nie została recypowana do innych ustawodawstw. Współczesny trend ustawodawczy idzie raczej w kierunku przyznawania członkom rodziny pracującym w gospodarstwie statusu współprowadzących (associe d'exploitation, hiszpański colaborador zastąpiony po 1995 instytucją uczestnika w prowadzeniu gospodarstwa – contitularidad), oczywiście obok uprawnień socjalnych związanych z pracą w gospodarstwie rolnym. Daje im to prawo współdecydowania zwłaszcza o bieżącej działalności gospodarstwa jak i udziału w zyskach z prowadzonej działalności gospodarczej.
- 3) Praca w gospodarstwie rodzinnym honorowana jest również przez poszczególne ustawodawstwa w toku postępowania spadkowego. Ustawodawstwa te przyznają (francuski contrat a salaire differe, niemiecki, szwajcarski, austriacki Lidlohn) członkom rodziny spadkodawcy, który prowadził gospodarstwo rodzinne, prawo żądania obniżenia ciężących na nich spłat czy wypłaty wartości części gospodarstwa proporcjonalnie do ich wkładu pracy w gospodarstwo rodzinne. Praca w rodzinnym gospodarstwie spadkowym daje dalej członkom rodziny pierwszeństwo do jego otrzymania w naturze w toku działów spadkowych (Francja, Hiszpania do 1995 r. Niemcy). Będzie o tym szerzej mowa w dalszych częściach niniejszego opracowania.

3. Oddziaływanie organów państwowych na strukturę i rozwój gospodarstw rodzinnych

Większość krajów Europy Zachodniej stworzyła wyodrębnione organy, bądź to państwowe bądź spółki, realizujące zadania zlecone im przez państwo, zadania mające na celu strukturalne oddziaływanie na rozwój gospodarstw rodzinnych

nych. Zaliczyć tu można francuskie SAFER, włoskie Enti di Sviluppo czy ostatnio (1998) ISMEA (Kasa Tworzenia Własności Chłopskiej), hiszpańska IRYDA, niemieckie Deutsche Bauersiedlung GmbH, spółki ziemskie (Gemeinnutzigen Landgesellschaften), spółki użytkownika i zarządu gruntami (BVVG) czy wreszcie amerykańską Farm Security Administration.

Geneza tych organów łączy się najczęściej z prowadzeniem reformy rolnej (niekiedy pod nazwą akcji osiedleńczej). W ramach działalności tych organów promujących istnienie i rozwój gospodarstw rodzinnych możemy wyróżnić następujące instrumenty prawne:

- 1) Takie ustawienie minimów obszarowych gospodarstw nadawanych bądź upelnorolnionych, by spełniały one kryteria uznania za gospodarstwa rodzinne przyjęte w danym państwie (Włochy, Hiszpania, Niemcy, USA),
- 2) Stworzenie szczególnego statusu prawnego gospodarstwa nadanego lub upelnorolnionego, statusu mającego gwarantować jego niepodzielność. Jednym z najistotniejszych elementów tego statusu jest zakaz podziału bądź odsprzedawania nowoutworzonych gospodarstw rodzinnych jak też kontrola osobistego, przez dłuższy czas, prowadzenia na nich działalności produkcyjnej przez rolnika i jego rodzinę.
- 3) Tworzenie korzystnego systemu kredytowania gospodarstw rodzinnych, które nabywają od państwa bądź spółek upoważnionych przez państwo do realizacji polityki strukturalnej, grunty rolne w celu utworzenia bądź upelnorolnienia gospodarstw rodzinnych
- 4) Praktycznie bardzo doniosłym i skutecznym instrumentem prawnym, którym posługują się instytucje państwowe działające w interesie gospodarstw rodzinnych jest instytucja ustawowego prawa pierwokupu bądź wykupu gruntów rolnych znajdujących się na rynku w celu późniejszej repartycji (po dokonaniu zabiegów melioracyjnych i komasacyjnych) i stworzenia na nich bądź powiększenia już istniejących gospodarstw rodzinnych. Niekiedy dopuszczalne jest tu również wywłaszczenie gruntów większej własności (Włochy, Niemcy, Hiszpania). Najczęściej spod ustawowego prawa pierwokupu bądź wykupu, o którym tu mowa wyłączone są transakcje o charakterze rodzinnym (darowizny, działy, działy za życia – por.niżej).

W najbardziej znaczącym w tej chwili zakresie działalność taką podejmują francuskie spółki SAFER, których działanie obejmuje największe obszary gruntów i które w sposób szczególny przyczyniają się do umocnienia grupy gospodarstw rodzinnych w strukturze agrarnej Francji. Instytucje te mają również charakter interwencyjny w stosunku do już istniejących gospodarstw rodzinnych gdyż do ich zadań należy zapobieganie przechodzeniu gospodarstw rodzinnych w ręce nierolników jak też utrata przez nie, w wyniku podziałów, rodzinnego charakteru.

4. Stabilizacja rodzinnego charakteru gospodarstw w obrocie gruntami rolnymi *inter vivos*

A) Ochrona gospodarstw rolnych przed utratą rodzinnego charakteru w wyniku nieracjonalnych podziałów

Większość krajów Europy Zachodniej wprowadziła kontrolę podziału gospodarstw rolnych. Wyjątek stanowią tutaj Belgia i częściowo W. Brytania. We wszystkich pozostałych krajach zasady kontroli obrotu gruntami rolnymi są tak uregulowane, by ewentualny podział gospodarstw rolnych nie pozbawiał ich rodzinnego charakteru.

Podstawowym instrumentem prawnym realizującym ten cel jest instytucja norm obszarowych. Normy takie określają minimalny obszar, poniżej którego gospodarstwo rolne nie może być dzielone. Obszar ten jest tak ustalany, by chroniony obszar minimalny spełniał kryteria gospodarstwa rodzinnego adekwatne do struktury agrarnej danego kraju i zapewniające bazę egzystencji dla rodziny rolniczej.

Najwcześniejsza była tu *minima unita colturale* wprowadzona przez art. 846 włoskiego KC, która nie miała jednakże większego wpływu na obrót rolny we Włoszech. Dopiero niedawno (2001) Włochy dołączyły do europejskich standardów obrotu rolnego tworząc instytucję *superficie minima indivisibile* – minimalną powierzchnię niepodzielną.

Znacznie lepiej przedstawia się ochrona trwałości bytu gospodarstw rodzinnych w innych krajach Europy Zachodniej. Przewodzi tu Francja. Wprowadziła ona, począwszy od 1960 r., instytucję SMI (minimalna powierzchnia nowotworzonego gospodarstwa) wprowadzając równocześnie zasadę, że zmniejszenie gospodarstwa poniżej 2 SMI, co dopowiada powierzchni niewielkiego gospodarstwa rodzinnego, wymaga zgody administracji rolnej. Z kolei zaś w 1999 r. wprowadzono pojęcie „jednostki odniesienia” (*unite de reference*) – regionalnie ustalaną powierzchnię gospodarstw zapewniającą zatrudnienie 2 osobom w pełnym wymiarze.

W Hiszpanii z kolei od lat 50-tych XX w. obowiązywała, tak jak we Włoszech, instytucja minimalnej powierzchni uprawnej (*unidad minima de cultivo*). Instytucja ta została w 1981 r. uzupełniona zasadą, iż od momentu, w którym gospodarstwo rolne zostało objęte reżimem prawnym gospodarstw rodzinnych, nie może ono w wyniku podziału utracić swego rodzinnego charakteru chyba, że zbywana nieruchomości wejdzie w skład innego gospodarstwa rodzinnego. Podobnie rzecz się ma w Portugalii.

Ustawodawstwo niemieckie natomiast nie wprowadza instytucji norm obszarowych poddając równocześnie transakcje zbycia gruntów rolnych wymogowi uzyskania zgody organu administracji rolnej. W 1961 roku ustawodawca niemiecki, a za nim judykatura, wyraźnie stwierdził, że podział gospodarstwa pozbawiający go możliwości bycia bazą egzystencji dla rodziny rolniczej, stanowi podstawę do odmowy przez organ administracji rolnej zgody na transakcję.

Podobny model regulacji obrotu rolnego przyjęła również Szwajcaria gdzie przepisy z 1951 i 1991 r. wprowadziły generalną kontrolę administracyjną obrotu gruntami rolnymi. Wprowadzając zasadę, że część gospodarstwa powstała, czy też pozostała z podziału, winna zapewnić nadal rodzinie rolniczej warunki godziwej egzystencji, ustawa z 1991 r. wyłącza jednakże spod kontroli administracyjnej transakcje o charakterze rodzinnym.

Zbliżone do przedstawionych powyżej rozwiązania przyjmują ustawodawstwa Danii, Holandii, Austrii, Norwegii, Irlandii.

B) Zapobieganie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych kosztem gospodarstw rodzinnych

Kierując się troską o ochronę własności rodzinnej w rolnictwie, pragnąc zapobiec wykupywaniu gospodarstw rodzinnych przez wielkich producentów, działających często z pobudek spekulacyjnych, większość ustawodawstw zachodnioeuropejskich wprowadza górne granice posiadania lub własności gospodarstw rolnych. Transakcje prowadzące do przekroczenia tych granic podlegają kontroli administracyjnej.

Większość ustawodawstw kieruje się tutaj cyfrowo określonymi normami obszarowymi, których przekroczenie poddaje automatycznie daną transakcję kontroli i obowiązkowi uzyskania na nią zgody organu administracji. Podkreślić należy, że kontrola taka odnosi się nie tylko do przeniesienia własności lecz także do obrotu dzierżawnego gruntami rolnymi.

Te maxima obszarowe są dość wysokie np. w e Francji wahają się w granicach 50–75 ha, w Danii – 100 ha (po 1986 r. zastrzeżona do 50 ha), w Holandii (50 – 100 ha). Specyficzna jest tutaj regulacja hiszpańska, która zwalczając dokuczliwe rozdrobnienie gruntów kraju ograniczyła normy maksymalne tylko do obrotu dzierżawnego. Normy te wynoszą 50 ha ale w wypadku gruntów nienawodnionych dochodzą do 500 ha (a nawet 1000 ha w wypadku pastwisk). We Włoszech działanie norm maksymalnych ograniczone jest tylko do instytucji rodzinnego prawa pierwokupu (zob. niżej), z którego uprawniony może skorzystać wtedy gdy jego gospodarstwo w wyniku transakcji będzie stanowić nie więcej niż trzykrotność powierzchni, którą może uprawić jedna rodzina.

. Warto tu wspomnieć również rozwiązanie szwajcarskie z 1951 r. Mianowicie jeżeli rolnik posiadał już gospodarstwo stanowiące wystarczającą podstawę utrzymania dla jego rodziny i chciał je powiększyć, organ administracji kantonowej z urzędu winien był wnieść sprzeciw co do takiej transakcji. Rozwiązanie to w chwili obecnej już nie obowiązuje.

Zasadniczo odmienne są tu rozwiązania niemieckie i austriackie. Nie uciekają się one do kryteriów o charakterze ilościowym, cyfrowym lecz podciągają transakcje prowadzące do koncentracji gruntów pod ogólne, uznaniowe pojęcie transakcji szkodliwych dla struktury agrarnej co daje organom administracji prawo do odmowy zgody na transakcję.

Podkreślić równocześnie należy, że w związku z coraz dalej posuniętą mechanizacją produkcji rolnej jak też brakiem następców w gospodarstwach rolnych normy, o których mowa podlegają w ostatnich dziesięcioleciach liberalizacji. Równocześnie zaczyna się traktować coraz łagodniej transakcje o charakterze rodzinnym (darowizny, działy za życia, działy spadku). Poszczególne ustawodawstwa zastrzegają, iż organ administracji nie może odmówić zgody na taką transakcję (Francja, Niemcy, Norwegia, Szwecja, Holandia).

C) Instytucja ustawowego prawa pierwokupu i wykupu jako instrument ochrony interesów gospodarstw rodzinnych

Instytucja ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych jest dość drastyczną formą ingerencji ustawodawcy w wolnorynkowy obrót gruntami rolnymi, formą która, zwłaszcza we Francji i we Włoszech, zrodziła wiele protestów i wywołała bogatą judykaturę.

Oddziaływanie instytucji ustawowego prawa pierwokupu jako instrumentu ochrony i pobudzania rozwoju gospodarstw rodzinnych przybiera w ustawodawstwach krajów zachodnioeuropejskich następujące formy:

1) Jest to pierwokup wykonywany przez powołane do tego wyspecjalizowane instytucje albo o charakterze publicznym albo o charakterze prywatnym jednakże realizujące zadania zlecone przez administrację państwową. Ta forma pierwokupu została już scharakteryzowana powyżej (pkt III, 4),

2) Istnieje również grupa ustawodawstw zachodnioeuropejskich wykorzystujących ustawowe prawo pierwokupu jako instrument promocji gospodarstw rodzinnych z tym, że korzystanie z tego prawa w obrocie gruntami rolnymi pozostawiają one inicjatywie samych uprawnionych. Najlepiej rozwinięta jest tutaj szwajcarska instytucja rodzinnego prawa pierwokupu, która obowiązuje w ustawodawstwie szwajcarskim od 1951 r. (istotnie zmieniona w 1991 r.).

Rodzinne prawo pierwokupu ma w Szwajcarii bardzo szeroki zakres zarówno podmiotowy jak i przedmiotowy. Przysługuje ono zstępnym zbywcy, rodzeństwu i zstępnym rodzeństwu a w znacznie węższym zakresie małżonkowi zbywcy pod warunkiem, że wykażą się oni kwalifikacjami rolnymi oraz wyrażą gotowość osobistej pracy na nabytym gruncie. Wbrew istocie prawa pierwokupu, które dotyczy tylko sprzedaży, szwajcarski pierwokup rodzinny rozciąga się także na takie transakcje jak nieodpłatne zbycie gospodarstwa, wniesienie go w charakterze wkładu do spółki bądź spółdzielni.

Co istotne chroniąc gospodarstwa rodzinne przed nadmiernym obdłużeniem ustawodawca szwajcarski zezwala, by nabycie w ramach rodzinnego prawa pierwokupu odbywało się nie po jego cenie rynkowej lecz po znacznie niższej jego wartości dochodowej.

Tak szerokie uprzywilejowanie osoby korzystającej z rodzinnego prawa pierwokupu nie może nie łączyć się z pewnymi obowiązkami uprawnionego. Jeśli mianowicie nowy nabywca gospodarstwa sprzedał je w ciągu 25 lat, po-

przedniemu zbywcy przysługuje roszczenie o zwrot różnicy pomiędzy ceną jaką sam uzyskał a ceną uzyskaną przez aktualnego zbywcę. Nowy nabywca może ponadto, w ciągu 10 lat od nabycia zbyć gospodarstwo tylko za zgodą osoby, od której je nabył. Jeśli by wreszcie nowy nabywca nie pracował osobiście na gospodarstwie w ciągu 10 lat od jego nabycia, poprzedni właściciel może skorzystać z prawa odkupu gospodarstwa. Jeszcze dalej idzie tutaj ustawodawca norweski, który zezwala na korzystanie z rodzinnego prawa wykupu także przez krewnych w linii bocznej i to w wiele lat po zbyciu gruntu rodzinnego osobie trzeciej.

Jak więc widzimy ustawodawca szwajcarski stwarza rygorystyczne gwarancje, że jego ingerencja w wolnorynkowy obrót ziemią będzie rzeczywiście wykorzystana w interesie gospodarstw rodzinnych.

Instytucja rodzinnego prawa pierwokupu występuje również w ustawodawstwie włoskim (1965, 1975). Przysługuje ono członkom rodziny osoby zbywającej gospodarstwo rodzinne (zarówno *inter vivos* jak i *mortis causa*) jeżeli bezpośrednio przed zbyciem pracowali w tym gospodarstwie.

Wspomnieć wreszcie wypada o dwóch dodatkowych formach ustawowego prawa pierwokupu gruntów rolnych, które, jakkolwiek nie zawsze jest to wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę, służą w praktyce ochronie i umocnieniu grupy gospodarstw rodzinnych. Są to:

3) Sąsiedzkie prawo pierwokupu dające na, wypadek zbycia gospodarstwa, sąsiadom zbywcy pierwszeństwo nabycia zbywanych gruntów i powiększenia w ten sposób swego gospodarstwa. We Włoszech prawo takie przysługuje bezpośrednio producentowi zaś w Hiszpanii osobom prowadzącym gospodarstwa priorytetowe a więc podmiotom, których gospodarstwa spełniają kryteria gospodarstwa rodzinnego. Zasady korzystania ze sąsiedzkiego prawa są bardzo skomplikowane i ich szczegółowe przedstawianie przekraczało by zakres niniejszego opracowania. Ograniczymy się na tym miejscu do stwierdzenia, że w wypadku konfliktu interesów kilku sąsiadów preferowane są gospodarstwa najmniejsze,

4) Ustawowe prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy w stosunku do dzierżawionych gruntów. Instytucja ta rozwinęła się przede wszystkim w krajach romańskiej rodziny prawa a zwłaszcza na terenie Francji, Włoch, Hiszpanii gdzie gospodarstwa zorganizowane na bazie dzierżawy obejmują ponad 50% areалу uprawnego. Zezwolenie dzierżawcom na nabycie własności gruntów, na których pracują stanowi niewątpliwie ważny i skuteczny instrument stabilizacji grupy gospodarstw rodzinnych w strukturze agrarnej tych państw. Stąd FAO (1963) i Międzynarodowa Organizacja Pracy (1968) wydały zalecenie swym członkom ułatwienia nabywania przez dzierżawców własności gruntów, na których pracują.

Jednakże, trzeba to podkreślić już na tym miejscu, korzystanie z prawa pierwokupu przez dzierżawcę może doprowadzić do konfliktu interesów dwóch ro-

dzin: rodziny wydzierżawiającego, jeśli jej członkowie występują w charakterze nabywcy dzierżawionego gruntu i interesem gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. W wypadku takiego konfliktu wszystkie ustawodawstwa europejskie przyznają pierwszeństwo interesom rodziny zbywcy. W konsekwencji dzierżawca nie może skorzystać z przysługującego mu prawa pierwokupu jeżeli zbycie dzierżawionego gruntu ma charakter transakcji rodzinnej (działy rodzinne, wyposażenie dzieci, zamiany pomiędzy krewnymi).

Przechodząc do charakterystyki ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy zacząć trzeba od stwierdzenia, że w wielu krajach regulacja tego prawa jest ujęta szerzej niż tradycyjny pierwokup i ma zastosowanie nie tylko w wypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów. We Francji, Hiszpanii, Włoszech dotyczy ona także przeniesienia na osobę trzecią użytkowania i dzierżawy wieczystej. Holandia rozszerza zakres tego prawa także na wniesienie gruntu do spółki czy licytację. Jeszcze dalej idą Hiszpania i Włochy, które odnośnie dzierżaw długoterminowych przyznają dzierżawcy prawo wykupu dzierżawionych gruntów w wypadek wypowiedzenia dzierżawy przez wydzierżawiającego.

Intencję ustawodawcy stabilizacji gospodarstw rodzinnych widać wyraźnie w umożliwieniu (Francja, Belgia) dzierżawcy skorzystania z przysługującego mu prawa pierwokupu na rzecz zstępnych o ile są oni powiązani zawodowo z rolnictwem.

Dalszym przejawem uprzywilejowanej pozycji dzierżawcy jest przyznana mu przez prawo możliwość kwestionowania przed sądem ceny zbycia i żądania jej obniżenia. Zapobiegają w ten sposób poszczególne ustawodawstwa (Francja, Holandia, Włochy) fikcyjnemu zawyżaniu ceny nabycia przez zbywcę, by zniechęcić w ten sposób dzierżawcę do korzystania z przysługującego mu prawa pierwokupu.

Tak radykalne ujęcie prawa pierwokupu dzierżawców spotyka się zresztą z krytyką doktryny prawa w tych krajach.

Oczywiście taka uprzywilejowana pozycja dzierżawców łączy się z nałożeniem na nich określonych obowiązków i wymogów. Jako najważniejsze wymienić tu należy:

- a) Wymóg kwalifikacji zawodowych,
- b) Wymóg osobistej pracy na dzierżawionym gruncie przez określony okres czasu. Okres ten nie jest zresztą ustalany zbyt rygorystycznie i waha się od 12 lat (Holandia) do przeciętnie 3 lat w poszczególnych ustawodawstwach,
- c) Skorzystanie przez dzierżawcę z ustawowego prawa pierwokupu nie może prowadzić do nadmiernej koncentracji gruntów. W szczególności chodzi tu o to, by nabycie nowych gruntów odpowiadało zdolności uprawowej danej rodziny,
- d) Większość ustawodawstw przewiduje wreszcie zakaz zbycia przez dzierżawcę, który skorzystał z ustawowego prawa pierwokupu, alienacji, przez

określony czas, nabytych gruntów. Okres waha się od 5 lat (Belgia) przez 6 lat ((Hiszpania) do 9 lat (Francja).

5. Prawne instrumenty wcześniejszej zmiany generacji w gospodarstwach rodzinnych

Praktycznie wszystkie ustawodawstwa rolne Europy Zachodniej wykształciły instrumenty prawne umożliwiające wcześniejsze, jeszcze za życia prowadzącego, przekazanie gospodarstwa rodzinnego młodszej generacji rolników.

Pierwotnie wykorzystywano tutaj tradycyjne instytucje prawa cywilnego jak umowa darowizny czy dożywocia, których długoletnie stosowanie doprowadziło do wyodrębnienia się specjalnej, odrębnej instytucji działów za życia bardzo popularnej w obrocie rolnym (Francja, Hiszpania).

Druga połowa XX w. przyniosła powstanie przepisów szczególnych wzbogacających tradycyjne instytucje prawa cywilnego o odrębne, rolne gwarancje zachowania rodzinnego charakteru gospodarstw w trakcie wcześniejszej zmiany generacji w tych gospodarstwach. Wspomnieć tutaj należy:

- 1) Wyłączenie transakcji tego typu spod administracyjnej kontroli struktur rolnych obowiązującej w danym kraju (Hiszpania, Francja, Szwajcaria),
- 2) Uzależnienie dopuszczalności i uprzywilejowania transakcji od wcześniejszej pracy następcy w przekazywanym gospodarstwie tudzież jego zobowiązania do zamieszkania w nim i podjęcia pracy,
- 3) Obowiązek zawierania transakcji tylko z członkami rodziny. Dopuszczenie osoby obcej ma tu charakter wyjątkowy,
- 4) Preferowanie młodych rolników jako nabywców gospodarstwa,
- 5) Ulgi podatkowe i zwolnienie z opłat notarialnych i skarbowych związanych z daną transakcją (Włochy, Francja, Niemcy).

Z upływem czasu ustawodawstwa poszczególnych krajów Europy Zachodniej wykształciły odrębne typy umów mających na celu przyspieszenie procesu zmiany generacji w rolnictwie przy równoczesnym zachowaniu rodzinnego charakteru objętych tym procesem gospodarstw:

- 1) Jako pierwsze wypada tu wymienić powstanie różnych typów spółek cywilnych. W spółkach tych prowadzący gospodarstwo dopuszcza wybranego przez siebie członka rodziny do współgospodarowania i współdecydowania o sprawach gospodarstwa jak też udziału w zyskach z gospodarstwa. Taka instytucja spółki rodzinnej ma jeszcze jedną zaletę: wzmacnia mianowicie w sposób zasadniczy pozycję współnika w trakcie postępowania spadkowego dając mu praktycznie gwarancję niepodzielnego przejęcia gospodarstwa. Przedmiotem spadkobrania i działu przestaje być bowiem gospodarstwo rodzinne jako takie a staje się nim udział zmarłego rolnika w spółce. Tego typu spółki rodzinne znane są ustawodawstwu niemieckiemu (Gesellschaft von Bauer Und sein Sohn), francuskiemu (GAEC pere – fils, GFA familial) czy hiszpańskiemu (1995),

- 2) Ustawodawstwo francuskie wykształciło ostatnio (1991) szczególną instytucję tzw. planu przekazania gospodarstwa rolnego. Plan ten ma charakter umowy przedwstępnej zawieranej na 6 lat. Gospodarstwo przekazywane jest następcy etapami w formie sukcesywnych, maksymalnie trzech, umów sprzedaży części gospodarstwa,
- 3) Wspomnieć wreszcie wypada o dość powszechnej w niemieckim obrocie rolnym tradycyjnej umowie przekazania gospodarstwa (Hofübergabevertrag). Ustawowej regulacji tej umowy dokonano w 1961 r.

Niemiecka umowa przekazania gospodarstwa ma charakter *successionis anticipatae* i zabezpiecza środki egzystencji dla przekazującego jak też zawiera zastrzeżenie odwołalności umowy na wypadek niedostarczenia przekazującemu zastrzeżonych w umowie środków egzystencji.

Równocześnie niemiecka ustawa z 28 VII 1961 kodyfikująca ten typ umowy zawiera szereg zastrzeżeń co do treści umowy przekazania, zastrzeżeń, które mają chronić rodzinny charakter gospodarstwa w trakcie procesu przekazywania:

- a) Gospodarstwo winno być przekazane niepodzielnie tylko jednej osobie przy czym nie może to być osoba prawna,
- b) Jeżeli właściciel gospodarstwa dopuścił zstępnego do jego prowadzenia lub w inny sposób wskazał go jako spadkobiercę gospodarstwa, przekazanie gospodarstwa innej osobie jest niedopuszczalne i stanowi podstawę odmowy sądowego zezwolenia na zawarcie umowy,
- c) Przejmujący gospodarstwo musi bezwzględnie spełniać wymóg fizycznej i zawodowej zdolności prowadzenia gospodarstwa.

6. Ochrona bytu i zdolności produkcyjnej gospodarstw rodzinnych w postępowaniu spadkowym

Prawna ochrona bytu gospodarstw rodzinnych w postępowaniu spadkowym to jedna z podstawowych gwarancji istnienia i rozwoju tych gospodarstw w ogóle. Stąd regulujące te kwestie rozwiązania prawne w ustawodawstwach krajów Europy Zachodniej należą do najstarszych. W konsekwencji ulegały one na przestrzeni czasu istotnym zmianom i często mają charakter bardzo kazuistyczny co bardzo utrudnia ich pełne przedstawienie w ramach krótkiego opracowania.

Bardziej pogłębione studium tej problematyki umożliwia jednakże sprecyzowanie pewnych zasad, które są wspólne większości ustawodawstw zachodnioeuropejskich. Są to:

- 1) Generalnie akceptowana zasada niepodzielnego (bądź bardzo ograniczenie podzielnego) dziedziczenia gospodarstw rodzinnych,
- 2) Zasada preferencji w trakcie postępowania spadkowego członków rodziny pracujących w gospodarstwie spadkowym
- 3) Szczególna ochrona interesów pozostałego, pracującego w gospodarstwie rodzinnym, współmałżonka,

- 4) Zasada ochrony spadkobiercy przejmującego gospodarstwo rodzinne przed nadmiernymi spłatami uniemożliwiającymi inwestycje i dalszą działalność produkcyjną gospodarstwa.
- 5) W bezpośrednim związku z zasadą wspomnianą w pkt 4 pozostaje możliwość odliczenia sobie przez spadkobiercę części spłat, do których jest zobowiązany z powołaniem się na okres swej pracy w gospodarstwie spadkowym przed otwarciem spadku.

Ideę tą realizuje zwłaszcza znana francuska instytucja *contra a salaire differe* (1939, 1980). Osoba, która zawarła taką umowę nie pobiera zasadniczo płacy za pracę w gospodarstwie prowadzonym przez przyszłego spadkodawcę przed otwarciem spadku. Za to po otwarciu spadku przysługuje jej roszczenie o zwrot należności za 10 lat niezapłaconej pracy w gospodarstwie spadkowym. Należność tę może przede wszystkim odliczyć sobie od obciążających ją spłat spadkowych.

Na redukcję spłat z gospodarstwa rodzinnego może mieć, ale nie musi, wpływ tradycyjna instytucja *Lidlohn* (Niemcy, Szwajcaria, austriackie kraje związkowe). Z instytucji *Lidlohn* wynika prawo spadkobiercy (najczęściej będą to tylko zstępni) do żądania zwrotu sumy odpowiadającej zwiększeniu wartości gospodarstwa z tytułu ich nieopłaconej pracy w gospodarstwie. Zwrot ten może polegać między innymi na redukcji spłat jakie ciążą na nich z tytułu przejścia gospodarstwa spadkowego. Ta możliwość potrącenia nie zawsze jest automatyczna i może zależeć od zgody sądu (Niemcy, austriackie kraje związkowe).

Przechodząc do bardziej szczegółowego przedstawienia ochrony gospodarstw rodzinnych w postępowaniu spadkowym zacząć wypada od stwierdzenia, iż ochrona ta inaczej wygląda w germańskim a inaczej w romańskim modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych.

A) Model germański, jak wiemy, koncentruje ochronę gospodarstwa rodzinnego, przenosi punkt ciężkości tej ochrony na moment otwarcia spadku.

Przyjęta w tym modelu zasada niepodzielnego dziedziczenia zwalnia automatycznie ustawodawcę niemieckiego od bardziej szczegółowej regulacji postępowania działowego. Spróbujmy zatem przyjrzeć się bliżej jak niemiecki model dziedziczenia gospodarstw rolnych chroni interesy i byt gospodarstw o charakterze rodzinnym.

Zacząć wypada od ustalenia samej osoby spadkobiercy ustawowego, który otrzyma, z reguły niepodzielnie, gospodarstwo spadkowe. Otóż w pierwszym rzędzie będzie to ten członek rodziny, któremu spadkodawca, jeszcze przed otwarciem spadku, przekazał gospodarstwo w trwale użytkowanie. Jeśli fakt ten jeszcze nie nastąpił gospodarstwo odziedziczy ten członek rodziny, co do którego spadkodawca, *per facta concludentia*, poprzez zapewnienie mu odpowiedniego wykształcenia tudzież sposób i zakres zatrudnienia go w gospodarstwie spadkowym dał do poznania, że wolą jego jest, by właśnie ta osoba przejęła gospodarstwo spadkowe (Niemcy, Norwegia).

Co ważniejsze tego dorozumianego powołania spadkodawca nie może wyłączyć odmiennym rozporządzeniem testamentowym. Jest to niewątpliwie jedna z najbardziej skutecznych gwarancji zachowania rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych tudzież najlepsza premia dla członka rodziny, który swą pracę i perspektywy życiowe powiązał z gospodarstwem rodzinnym.

Dalszym przejawem ochrony interesów rodzinnych w procesie dziedziczenia gospodarstw rolnych jest wspomniana już wyżej instytucja gospodarstwa małżeńskiego (Ehegattenhof). Nadanie gospodarstwu rolnemu statusu gospodarstwa małżeńskiego daje pozostałemu przy życiu małżonkowi pierwszeństwo dziedziczenia gospodarstwa przed innymi członkami rodziny łącznie ze zstępnymi (Niemcy, Norwegia, austriackie kraje związkowe, Włochy – region Bolzano).

Ochrona pozostałego przy życiu małżonka jest równie mocna nawet gdyby gospodarstwo nie miało statusu gospodarstwa małżeńskiego. Jeśli mianowicie gospodarstwo to stanowiło przedmiot wspólności małżeńskiej, pozostały przy życiu małżonek może bronić ciągłości bytu gospodarstwa rodzinnego narzucając spadkobiercy – zstępnemu kontynuację współwłasności w jakiej pozostawał ze zmarłym.

Wśród wielu kazuistycznych rozwiązań jakie spotykamy w niemieckim Hoferordnung warto wskazać na jeszcze jedno, z którego szczególnie przebija troska ustawodawcy o ochronę własności rodzinnej w rolnictwie. Jeżeli mianowicie rodzice spadkodawcy, których pozycja przy dziedziczeniu gospodarstw rolnych jest stosunkowo słaba, wykażą, że gospodarstwo spadkowe powstało na bazie ich gruntów rodzinnych, ich kolejność do dziedziczenia gospodarstwa ulega istotnemu wzmocnieniu kosztem innych spadkobierców ustawowych.

Rozwiązania podobne do przedstawionego powyżej modelu germańskiego przejmują ustawodawstwa austriackich krajów związkowych, ustawodawstwo włoskiego regionu Bolzano (*maso chiuso*) oraz ustawodawstwo hiszpańskie z tym jednakże, że ustawodawstwo hiszpańskie uznawało (1981–1995) możliwość wyłączenia niepodzielnego dziedziczenia gospodarstwa rolnego przez umowę spadkową bądź testament.

B) Rzymska tradycja, która w zakresie prawa spadkowego opierała się na równym prawie dziedziczenia wszystkich spadkobierców oraz zasadzie podzielnosci spadku leży u podstaw romańskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych. Model ten przenosi cały ciężar ochrony bytu i samodzielności gospodarstw rodzinnych na etap działu spadku.

Zasadniczym instrumentem ochrony gospodarstwa rodzinnego jest tutaj instytucja pierwszeństwa do przyznania gospodarstwa w trakcie działu spadku (*attribution preferentielle*). Instytucja ta powstała w Szwajcarii (1907) jednakże doprowadzona została do najpełniejszego rozwoju w ustawodawstwie francuskim (od 1938 r.).

Istota tej instytucji polega na tym, iż w toku postępowania spadkowego, którego przedmiotem jest gospodarstwo rodzinne, spadkobierca, który spełnia

określone przez prawo wymogi (kilkuletnia praca w gospodarstwie spadkowym, odpowiednie kwalifikacje zawodowe i fizyczne do prawidłowego prowadzenia gospodarstwa) może żądać, by w wyniku postępowania działowego gospodarstwo rodzinne zostało mu niepodzielnie przyznane w naturze oczywiście z obowiązkiem spłat na rzecz pozostałych spadkobierców (Francja, Finlandia, Szwajcaria, Belgia, Grecja, Luksemburg).

Jeżeli spadkobierca spełnia określone prawem warunki, żądanie takie jest dla sądu spadkowego wiążące. Tego wiążącego charakteru uprawnień spadkobiercy nie może również wyłączyć przeciwne postanowienie testamentowe.

Przedstawiony wyżej francuski model pierwszeństwa przyznania doznaje pewnych modyfikacji w ustawodawstwie szwajcarskim. Jeżeli mianowicie dany spadkobierca jest już właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa zapewniającego rodzinie rolniczej warunki egzystencji powyżej przeciętnej, to, mimo iż spełnia on przepisane prawem warunki nie może skutecznie skorzystać z pierwszeństwa do przyznania mu gospodarstwa. Chodzi tu o zapobieżenie nadmiernej koncentracji gruntów i likwidacji już istniejących gospodarstw rodzinnych.

Troska o zachowanie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych posunięta jest w ustawodawstwie szwajcarskim jeszcze dalej. Wzbogaciło ono mianowicie przepisy dotyczące wyboru spadkobiercy, któremu ma przyspaść w naturze gospodarstwo rolne przyznając zstępny i rodzeństwu spadkodawcy, nie będącym w danej konfiguracji rodzinnej spadkobiercami gospodarstwa, prawo wystąpienia, w toku postępowania działowego, z żądaniem sprzedaży im gospodarstwa. Ten konflikt między spadkobiercami a osobami korzystającymi z prawa wykupu rozstrzyga sąd przyznając gospodarstwo osobie dającej w jego ocenie najlepsze gwarancje prawidłowego prowadzenia gospodarstwa. Sąd nie może jednakże dopuścić do skorzystania przez krewnych z prawa wykupu gospodarstwa jeżeli spadkobiercy spełniają ustawowe warunki pierwszeństwa przyznania jak również gdy gospodarstwo spadkowe było przez 25 lat własnością spadkodawcy. Zbliżone rozwiązania znajdujemy również w ustawodawstwie norweskim (*Aasaterette*).

Szwajcarska instytucja prawa wykupu gospodarstwa może budzić, pod względem prawnym, pewne zastrzeżenia, niewątpliwie jednak stanowi dobitny przejaw troski ustawodawcy szwajcarskiego o ochronę rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych w tym kraju.

Może zdziwić fakt, iż na terenie Niemiec a więc kraju, gdzie niepodzielność dziedziczenia gospodarstwa zapewniona jest już przy otwarciu spadku, spotykamy również instytucję pierwszeństwa przyznania (1961). Obowiązuje ona jednakże tylko na terenie tych landów gdzie nie obowiązuje Hofeordnung (przede wszystkim Bawaria). Pierwszeństwo przyznania obowiązuje tam jedynie w wypadku spadkobrania ustawowego i zależy w pełni od swobodnej oceny sądu.

7. Ochrona gospodarstw rodzinnych przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi

Zadłużenie, będące przede wszystkim wynikiem spłat spadkowych, rozliczeń rodzinnych *inter vivos* czy wreszcie konieczności zaciągania kredytu na działalność bieżącą stanowi jeden z czynników utrudniających prawidłowe funkcjonowanie a niekiedy prowadzących do likwidacji gospodarstw rodzinnych.

Stąd wiele ustawodawstw rolnych Europy Zachodniej tworzy instrumenty prawne mające na celu ochronę gospodarstw rodzinnych przed nadmiernym zadłużeniem i w ten sposób stworzenie warunków ich prawidłowej działalności oraz modernizacji.

Zacząć wypada od ustawodawstwa szwajcarskiego gdyż tam właśnie troska o ochronę gospodarstw rodzinnych przed nadmiernym zadłużeniem przejawia się najwyraźniej. Mam tu na myśli ustawę z 12 XII 1940 r. o oddłużeniu gospodarstw rodzinnych. Ustawa ta przewidywała powstanie państwowej Kasy Oddłużeniowej (Tilgungskasse). Kasa ta na wniosek rolnika ingerowała w jego stosunki z wierzycielami zwalniając rolnika od obowiązku wypłaty odsetek z tytułu zadłużenia. Odsetki te, zredukowane do 4%, przekazywała odtąd wierzycielowi Kasa Oddłużeniowa. Ponadto wierzytelności rolnika nie znajdujące pokrycia w wartości gospodarstwa, a nie przekraczające jego podwójnej ceny rynkowej, podlegały ustawowej redukcji w granicach 32–73%.

Jak więc widzimy ingerencja ustawodawcy szwajcarskiego w stosunki rolnika z wierzycielami, mająca na celu ochronę bytu dominujących w Szwajcarii gospodarstw rodzinnych miała daleko idący charakter, odstępujący w istotny sposób od zasad gospodarki wolnorynkowej.

Taka ochrona przed wierzycielami nakładała jednak na rolnika istotne obciążenia. Podlegał on na przyszłość kontroli Kasy Oddłużeniowej, nie mógł bez zgody Kasy podejmować dalszych zobowiązań, był poddawany z urzędu doradztwu rolnemu etc. Wprowadzono wreszcie ustawową granicę dalszego zadłużania się gospodarstw rodzinnych ustalając ją na poziomie wartości dochodowej gospodarstwa podwyższonej o 25%.

Ochrona gospodarstw rodzinnych przed nadmiernym zadłużeniem wprowadzona ustawą z 12 XII 1944 miała charakter jednorazowy i nie działała *pro futuro*. Podstawowa wyrażona w niej idea ochrony gospodarstw rodzinnych przed nadmiernym zadłużeniem podtrzymywana jest nadal przez ustawodawcę szwajcarskiego zwłaszcza przez rolnicze prawo gruntowe z 1991 r. Utrzymuje ono maksymalną granicę zadłużenia gospodarstw rodzinnych na poziomie wartości dochodowej gospodarstwa podwyższonej o 35%. Przekroczenie tej granicy wymaga zgody administracji kantonalej. Jeżeli zgodę taką rolnik uzyskał, okres spłaty pożyczki rozciąga się *ex lege* na 25 lat, choćby co innego wynikało z umowy.

W innym zupełnie kierunku poszedł ustawodawca francuski. Nie ingeruje on w stosunki pomiędzy rolnikiem a jego wierzycielami w obrocie *inter vivos*

lecz stara się stworzyć rozwiązania, które chroniły by rolnika obejmującego gospodarstwo rodzinne w wyniku działa spadku:

- 1) Przewiduje on mianowicie możliwość powołania przez spadkobierców w toku postępowania działowego rodzinnego rolniczego zespołu gruntowego (GFA). Spadkobierca uprawniony do spłat z gospodarstwa może wnieść swą wierzytelność wobec spadkobiercy jako swój udział w spółce. Daje mu to prawo do proporcjonalnego udziału w dochodach z gospodarstwa zawieszając równocześnie wymagalność spłat spadkowych,
- 2) Gdyby nie doszło do powstania rodzinnego GFA podobne cele realizuje rodzinna forma GAEC (GAEC familial). Tutaj również wniesienie należności z tytułu spłat powoduje upoważnienie do partycypacji w dochodach z gospodarstwa spadkowego przy równoczesnym zawieszeniu obowiązku spłat.

Na uwagę zasługuje tu wreszcie rozwiązanie niemieckie (1961), zgodnie z którym długi spadku powinny być, inaczej niż nakazuje § 2046 BGB, w pierwszej kolejności spłacane z majątku innego niż spadkowe gospodarstwo rolne.

Obok tych specyficznych a skutecznych w praktyce rozwiązań, które wyróżniają ustawodawstwo szwajcarskie i francuskie, można wskazać na szereg innych rozwiązań w ustawodawstwach wielu krajów realizujących ten sam cel a mianowicie ochronę gospodarstw rodzinnych przed nadmiernym zadłużeniem. Wymienić tu wypada:

- 1) Szacowanie wartości gospodarstw spadkowych stanowiącej podstawę obliczenia spłat według stawek niższych niż ceny wolnorynkowe. Będzie to najczęściej wartość fiskalna gospodarstwa (Niemcy) bądź jego wartość dochodowa (Szwajcaria) czy też tzw. ceny urzędowe (Francja, Hiszpania 1981, Finlandia, Włochy – region Bolzano),
- 2) Rozłożenie spłat spadkowych na raty płatne w stosunkowo długim (najczęściej 10 lat) okresie czasu (Szwajcaria, Niemcy, Hiszpania, Belgia, Finlandia, Luksemburg, austriackie kraje związkowe),
- 3) Obniżka podatku spadkowego i podatku od darowizn odnośnie czynności dotyczących dziedziczenia i działów rodzinnych gospodarstw rolnych,
- 4) Wyłączenie części gospodarstw spadkowych spod obowiązku spłat (tzw. przedwziętek – Voraus). W Niemczech, Austrii jest to 1/5 – 1/4 gospodarstwa w Hiszpanii (1981) – 2/3 gospodarstwa.

Ta uprzywilejowana pozycja spadkobierców obejmujących gospodarstwo rodzinne w naturze w stosunku do osób oczekujących na spłaty łączy się jednakże w większości ustawodawstw Europy Zachodniej z określonymi obowiązkami. I tak:

- 1) Spadkobiercy tacy zobowiązani są najczęściej do osobistej pracy w odziedziczonym gospodarstwie (np. we Francji przez 5 lat),
- 2) Obowiązuje ich stosunkowo długi okres zakazu alienacji odziedziczonych gospodarstw (np. Niemcy 10–15 lat),
- 3) Na wypadek przedwczesnego zbycia gospodarstwa spłaty stają się automatycznie wymagalne z tym, że obowiązkiem rozliczeń objęte są nie tylko

spląty określone w postępowaniu spadkowym lecz również wolnorynkowa cena jaką spadkobierca uzyskał w wyniku zbycia gospodarstwa (Niemcy, austriackie kraje związkowe, Hiszpania, Norwegia, Szwajcaria, Norwegia). W Niemczech suma należna współspadkobiercom ulega redukcji proporcjonalnie do tego jak długo spadkobierca pracował w gospodarstwie przed jego zbyciem – np. o 25% po 10 latach pracy.

Należy sobie zdać sprawę, że gospodarstwa rodzinne w ramach ochrony ich stabilności finansowej korzystają z różnych form pomocy bezpośredniej, korzystnych warunków kredytowych, dotacji etc. Korzystanie przez gospodarstwa rodzinne z tych form pomocy reguluje w chwili obecnej przede wszystkim europejskie ustawodawstwo strukturalne, którego omówienie nie jest objęte zakresem niniejszych uwag. Ze względu na swoją doniosłość i poważne oddziaływanie praktyczne unijne formy pomocy i ochrony gospodarstw rodzinnych wymagają odrębnego opracowania.

x x x

Na zakończenie niniejszych rozważań nie sposób powstrzymać się od następującej refleksji: Polska jest jednym z nielicznych krajów w Europie (obok Włoch i Portugalii), które w swej konstytucji (art. 23) zawarły normę ustrojową czyniącą z gospodarstw rodzinnych podstawę ich ustroju rolnego. Deklarując w 1997 r. ustrojowe znaczenie gospodarstw rodzinnych dla struktury rolnej Polski nasz ustawodawca do dnia dzisiejszego nie zatroszczył się o opracowanie pakietu norm szczegółowych, realizujących, wprowadzających w życie tę normę ustrojową, sprowadzając art. 23 konstytucji do roli czystej deklaracji. O ile w krajach Europy Zachodniej, jak starano się wykazać w niniejszym opracowaniu, ustawodawstwo regulujące strukturę wewnętrzną i tworzące gwarancje, stabilności i rozwoju gospodarstw rodzinnych jest bardzo rozbudowane, to odpowiednie rozwiązania polskie ograniczają się do kilku przepisów o charakterze szczegółowym. Wypada wyrazić nadzieję, iż luki istniejące w tej materii w polskim ustawodawstwie rolnym zostaną szybko i racjonalnie wypełnione.

Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego we Włoszech

1. W niniejszym artykule zamierzam omówić sposób, w jaki rodzinne przedsiębiorstwa rolne są określane przez doktrynę i orzecznictwo, a także jego ochronę we włoskim systemie prawnym. Sądzę, że kwestie te stanowią wartość dodaną ze względu na silne więzy łączące polskich rolników z ich ziemią. Kiedy upadł ustrój komunistyczny w 1989 r., zarejestrowano ponad dwa miliony „prywatnych przedsiębiorstw” o powierzchni ok. 6 hektarów, zatrudniających 88,1% siły roboczej. Większość tych przedsiębiorstw stanowiły gospodarstwa rodzinne.

Przechodząc do zasadniczego tematu, trzeba zaznaczyć, że art. 89 znowelizowanego włoskiego prawa rodzinnego (ustawa z 19 maja 1975 r. nr 151) wprowadził do włoskiego kodeksu cywilnego instytucję przedsiębiorstwa rodzinnego² (art. 230 *bis*)². Po nim nastąpił art. 48 ustawy nr 230/1982, zatytułowany

¹ Francesco Adornato – prof. dr hab., Uniwersytet w Maceracie (Włochy).

² Art. 230 *bis* – *Przedsiębiorstwo rodzinne*. „Z wyjątkiem przypadku, w którym można wykazać istnienie innego stosunku, członek rodziny, który pracuje w sposób ciągły w rodzinie lub w przedsiębiorstwie rodzinnym, ma prawo do utrzymania finansowej zależności od sytuacji majątkowej rodziny i do udziału w zyskach przedsiębiorstwa rodzinnego oraz składników majątku za nie nabytych, jak również podwyższonej wartości przedsiębiorstwa także w odniesieniu do wartości firmy – proporcjonalnie do ilości i jakości świadczonej pracy. Decyzje dotyczące przeznaczenia zysków i podwyższonej wartości, a także nadzwyczajnego zarządzania, polityk dotyczących produkcji oraz zaprzestania działalności przedsiębiorstwa podejmowane są przez większość członków rodziny, którzy uczestniczą w przedsiębiorstwie. Członkowie rodziny pracujący w przedsiębiorstwie, którzy nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych, reprezentowani są podczas głosowania przez swoich prawnych przedstawicieli.

Praca świadczona przez kobiety uznawana jest za równorzędną z pracą świadczoną przez mężczyzn.

Zgodnie z postanowieniem ust. 1 przez członka rodziny rozumie się małżonków, krewnych do trzeciego stopnia i powinowatych do drugiego stopnia; przez przedsiębiorstwo rodzinne rozumie się przedsiębiorstwo, w którym wspólnie pracują małżonkowie i krewni do trzeciego stopnia oraz powinowaci do drugiego stopnia. Prawo do udziału, zgodnie z postanowieniami ust. 1, nie podlega przeniesieniu, z wyjątkiem przypadku, w którym przeniesienie następuje na rzecz członków rodziny

„rodzinne przedsiębiorstwo rolne”³, regulujący stosunek umowny pomiędzy cedentem a rodziną rolniczą. Obydwie ustawy „pozwalają wykazać, że przedsiębiorstwo rodzinne nie opiera się na umowie, a na fakcie wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej”⁴.

Przed omówieniem pokrótce głównego zagadnienia prawnego, co do którego zresztą doktryna i orzecznictwo zajmują odmienne stanowiska, trzeba od razu zaznaczyć, że sformułowanie „przedsiębiorstwo rodzinne” oraz (dla celów naszej konferencji), bardziej szczegółowy termin „rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego”, od jakiegoś czasu funkcjonuje już w języku ekonomistów i socjologów rolnictwa, a także – bardziej ogólnie – w języku codziennym. Kiedy ww. naukowcy mówią o rodzinnym przedsiębiorstwie rolnym, mają zasadniczo na myśli przedsiębiorstwo prowadzone przez rolnika, zatrudniające zewnętrznych pracowników lub nie, o rozmiarach wystarczających, aby zapewnić rodzinie rolniczej⁵ zadowalający dochód. W klasyfikacji przedsiębiorstw ekonomiści utożsamiają przedsiębiorstwo rodzinne z przedsiębiorstwem rolniczym i (lub) z kapitalistycznym przedsiębiorstwem pracowniczym⁶.

W szerszym wymiarze rolnictwa unijnego i w odniesieniu do jego prawnych podmiotów (podstawy prawne znaleźć można w art. 39 ust. 2⁷ Traktatu Rzym-

wskazanych w poprzednim ustępie, za zgodą wszystkich uczestników. Może to podlegać rozliczeniu w pieniądzu w momencie zaprzestania świadczenia pracy z dowolnej przyczyny, a ponadto w razie zbycia przedsiębiorstwa. Zapłaty można dokonać w kilku rocznych ratach określonych przez sąd, w razie niemożności osiągnięcia porozumienia. W przypadku podziału majątku osoby zmarłej lub w przypadku cesji przedsiębiorstwa, uczestnicy opisani w ust. 1 mają prawo pierwokupu przedsiębiorstwa. Postanowienie art. 732 ma zastosowanie w granicach, w jakich jest zgodne.

Tzw. dorozumiane wspólnoty rodzinne (*comunioni tacite familiari*) w praktyce rolniczej regulowane są w oparciu o zwyczaj, które nie są sprzeczne z ww. przepisami prawa.

³ Art. 48 – *Rodzinnie przedsiębiorstwo rolne*. „Stosunek połownictwa oraz, w przypadku rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego, stosunek pomiędzy *colonia parziaria* a dzierżawą oraz wszelki inny stosunek rolny występujący pomiędzy cedentem a rodziną rolniczą, którą może reprezentować jeden z jej członków wobec cedenta na żądanie tego ostatniego. Stosunek ten trwa również wtedy, gdy występuje tylko jeden członek rodziny, pod warunkiem że jego wydajność wynosi co najmniej jedną trzecią wydajności koniecznej, aby spełnić normalne potrzeby w zakresie uprawy danej ziemi. Jeżeli chodzi o zobowiązania podejmowane w ramach realizacji stosunku rolnego, członkowie rodziny odpowiadają wspólnym majątkiem. Członkowie rodziny działający w imieniu lub na rzecz rodziny, a także inni, indywidualnie lub wspólnie, jeżeli nie uzgodniono inaczej, ponoszą odpowiedzialność za niektóre zobowiązania. Jeżeli przedsiębiorstwo rodzinne nie przetrwa, cesjonariusz może przenieść umowę, również bez zgody wydzierzawiającego, na członka swojej rodziny lub większą liczbę członków swojej rodziny, którzy kontynuują bezpośrednie zarządzanie ziemią lub jej uprawę, pod warunkiem że rolnictwo stanowi od co najmniej trzech lat ich główną działalność”.

⁴ Podobnie: A. Germanò, *L'impresa agricola. Le figure soggettive specifiche*, [w:] *Trattato di diritto agrario*, (red.) L. Costato – A. Germanò – E. Rook Basile, t. I, *Il diritto agrario. Circolazione e tutela dei diritti*, Torino, Utet, 2011, s. 806.

⁵ Por. N. Ferrucci, *La famiglia in agricoltura. Profili di rilevanza giuridici*, Milano, 1999.

⁶ Por. A. Serpieri, *Istituzioni di economia agraria*, Bologna, 1963, s. 27 i nn.

⁷ Co do tej kwestii, por. F. Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, [w:] *Riv. dir. agr.*, 2010, 2, s. 262. W opinii L. Costato, rodzinne przedsiębiorstwo rolne jest „od zawsze centralnym elementem rolnictwa unijnego”, [w:] *Corso di diritto agrario*, wyd. 2, Padova 2004, 262.

skiego), przedsiębiorstwo rodzinne nabiera istotnego znaczenia, nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale również dlatego, że podkreśla ono społeczny aspekt i sposób bycia, system łączący z sobą w zrównoważony sposób rodzinę, pracę i życie.

Nieprzypadkowo art. 1 włoskiej ustawy z 9 maja 1975 r. nr 153 wprowadzającej do włoskiego porządku prawnego przepisy „strukturalnych” dyrektyw wspólnotowych nr 159, 160 i 161 z 17 kwietnia 1972 r.⁸ w zakresie modernizacji gospodarstw rolnych, wyraźnie uprzywilejowuje w art. 11 przedsiębiorstwa rodzinne indywidualne i zrzeszone. Przedsiębiorstwo rodzinne wprowadzone ustawą prawo rodzinne w art. 230 *bis* stanowi historyczny precedens w antycznej instytucji *comunione tacita familiare* (dorozumianej wspólnoty rodzinnej), której korzenie sięgają prawa rzymskiego oraz germańskiej instytucji *comunione a mano unita*⁹. Co prawda zarówno Kodeks Napoleona, jak i włoski kodeks z 1865 r. pominęły *comunione tacita familiare*, instytucja ta przetrwała jednak w kulturze prawnej, a także w praktyce gospodarczej, ze względu na rzeczywiste jej stosowanie, potwierdzając tym samym prawny pluralizm znajdujący oparcie w faktach. W tym zakresie art. 2140 włoskiego kodeksu cywilnego z 1942 r. uznał, że „*comunioni tacite familiari* w działalności rolniczej regulowane są przez normy zwyczajowe”¹⁰.

W ten sposób reforma prawa rodzinnego zamknęła pewien historyczny etap. Art. 205 ustawy nr 151/1975 w rzeczywistości uchylił art. 2410 kodeksu cywilnego odnoszący się do *comunione tacita familiare*, podczas gdy art. 230 *bis*, który, jak już tu powiedziano, wprowadza przedsiębiorstwo rodzinne, odsyła do norm zwyczajowych w zakresie *comunione tacita familiare* tylko wtedy, „gdy nie stoją w sprzeczności z poprzednimi przepisami prawnymi”.

2. Przedsiębiorstwo rodzinne to instytucja, która „nie jest związana wyłącznie z rolnictwem, a ze wszystkimi branżami produkcyjnymi, nawet jeżeli szczególnie wpływ wywiera ono właśnie w rolnictwie”¹¹.

Przedsiębiorstwo rodzinne jest przedmiotem szeroko zakrojonej dyskusji wśród włoskich naukowców, którą można zawrzeć w dwóch poglądach, odnoszących się do struktury i organizacji rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego.

⁸ Por. G. Olmi – J.H.J. Bourgeois, *La dottrina della Comunità economica europea relativa all'ammmodernamento delle aziende agricole*, [w:] *Riv. dir. agr.*, 1974, s. 56 i *nn.*

⁹ Por. P. Verga, *Le comunioni tacite familiari*, Padova 1930.

¹⁰ Jeżeli chodzi o te kwestie, por. C.A. Graziani, *L'impresa familiare*, [w:] N. IRTI, *Manuale di diritto agrario italiano*, Utet, Torino 1978, s. 149 i *nn.*

¹¹ Podobnie: C.A. Graziani, *dz. cyt.*, s. 153. Jak twierdzi A., prawo wywodzi się z tendencji panującej w rolnictwie, aby przyznawać równe prawa tym członkom rodziny, kobietom i młodym ludziom, którzy tradycyjnie odsuwani są na podporządkowaną wobec głowy rodziny pozycję. Ponadto, z łącznego odczytania zasad, jakie ustalono w prawie, wynika jasno, że ustawodawca przede wszystkim miał na uwadze model rolniczy. Graziani podsumowuje, że „wyraźne postanowienie zawarte w ostatnim artykule dotyczącym *comunioni tacite familiari* – czyli dorozumianych wspólnot rodzinnych w praktyce rolniczej – potwierdza dodatkowo *rolniczego ducha*, w jakim napisano art. 230 *bis*.”

Według pierwszego poglądu art. 230 *bis* powinien być interpretowany z hierarchicznego punktu widzenia, mianowicie artykuł ten miałby ograniczać się „do regulowania wyłącznie stosunków pomiędzy członkami rodziny, mającymi określone stosunki z przedsiębiorcą, nie zakładając w żaden sposób jakichkolwiek zmian w zakresie zewnętrznych stosunków”¹².

Zgodnie z taką interpretacją, ten spośród członków rodziny, którego uznaje się za przedsiębiorcę, pozostaje nim, podczas gdy członkowie rodziny zachowują podrzędną w hierarchii pozycję, i będą mogli rościć sobie wobec przedsiębiorcy wyłącznie „typowe prawo o charakterze obligacyjnym”¹³. Ponadto, jeżeli chodzi o odszkodowanie, mogą oczekiwać go tylko w przypadku, gdy szkodę da się wykazać.

Druga interpretacja, określana jako „równościowa”¹⁴, jest w naszej opinii bliższa duchowi prawa oraz instytucji rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego oraz jej historii. „Wszyscy członkowie rodziny, którzy pracują, nie tylko w przedsiębiorstwie, ale również w rodzinie, mają rzeczowe prawo do zysków, składników majątku zakupionych z zysków, oraz zwiększonej wartości przedsiębiorstwa”¹⁵. Członkowie rodziny, zgodnie z tą teorią, mogą sami stać się przedsiębiorcami, w odpowiednich czynnych i biernych podmiotowych sytuacjach prawnych. Przy tym rozumie się jednak, że dla swojej ważności decyzje muszą być podejmowane przez większość, a tylko ci członkowie rodziny, którzy biorą czynny udział w zarządzaniu, czyli w podejmowaniu decyzji¹⁶, będą mogli być uznawani za przedsiębiorców.

Podzielamy ten punkt widzenia, ponieważ jest on zgodny z instytucjonalną konstrukcją rodziny, opartą na zasadach jedności i solidarności (art. 29 i 30 Konstytucji), a także ponieważ art. 230 *bis* kodeksu cywilnego wyraźnie stwierdza, że decyzje podejmowane są w sposób większościowy przez członków rodziny uczestniczących w przedsiębiorstwie¹⁷. Zarządzanie rodzinnym przedsiębiorstwem rolnym jest zatem całkowicie demokratyczne¹⁷, ponieważ wszyscy pracujący członkowie rodziny biorą udział w podejmowaniu najważniejszych decyzji, np. w odniesieniu do przeznaczenia zysków, zwiększenia wartości, podejmowania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, kierunków produkcji oraz zbycia przedsiębiorstwa, które to decyzje są zawsze podejmowane większością głosów. Ponadto trzeba zaznaczyć, że nie wydaje się już wymagane wspólne zamieszkiwanie rodziny dzielenie się pożywieniem.

¹² Podobnie: R. Costi, *Impresa familiare, azienda coniugale e «rapporti con i terzi» nel nuovo diritto di famiglia*, [w:] *Giur. comm.*, 1976, s. 6.

¹³ R. Costi, [w:] *Lavoro e impresa nel nuovo diritto di famiglia*, Milano 1976, s. 6.

¹⁴ Tę interpretację podzieliła również Rada Stanu, Wydział III, 11 lutego 1976 r., [w:] *Nuovo diritto agrario*, 1977, s. 349 i *nn.*

¹⁵ Taką teorię wysuwa C.A. Graziani, *dz. cyt.*, s. 154.

¹⁶ Taką teorię podziela Rada Stanu, *cyt.*

¹⁷ Taką definicję podaje A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. V, Torino 2003, s. 133.

3. W związku z art. 48 ustawy nr 203/1982 o umowach rolnych, kwestia tego, czy rodzinne przedsiębiorstwo rolne może mieć znaczenie poza stosunkami umownymi¹⁸, nadal stanowi zagadnienie, któremu poświęca się liczne dyskusje. Nie omawiając tej dyskusji szczegółowo¹⁹, należy tu zaznaczyć, że odczytane wspólnie art. 230 *bis* i art. 48 wydają się wskazywać wyraźnie na jedno przedsiębiorstwo kolektywne²⁰. Wewnętrznie uregulowano to w art. 230 *bis*, natomiast zewnętrzny system odpowiedzialności reguluje art. 48 ustawy nr 203/1982 zgodnie z przepisami odnoszącymi się do spółki osobowej²¹.

Ostatnio Sąd Kasacyjny²² stwierdził, że rodzinne przedsiębiorstwo rolne jest szczególnym rodzajem szerszej kategorii przedsiębiorstwa rodzinnego, uregulowanego w art. 230 *bis* kodeksu cywilnego. Zasady mające zastosowanie do tego ostatniego stosują się zatem również do tego pierwszego, jako że są one zgodne. Ponadto w przepisie ustawowym postrzegane jest ono jako kolektywny organizm złożony z członków rodziny i członków konsorcjów, których celem jest wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego. Zgodnie z opinią Sądu Najwyższego taka konfiguracja łączy rodzinne przedsiębiorstwo rolne z kolektywem i powoduje, że można je przyrównać do najbardziej podstawowej formy tego ostatniego, mianowicie do spółki osobowej.

Od dłuższego już czasu włoscy naukowcy zadają sobie pytanie, czy rodzinne przedsiębiorstwo rolne jest nowym typem przedsiębiorstwa. A jeżeli nie, to do jakiego typu lub typów przedsiębiorstwa można je odnieść?

Autorytety naukowe twierdzą, że rodzinne przedsiębiorstwo rolne nie jest nowym typem przedsiębiorstwa, ponieważ art. 230 *bis* „ogranicza się do ustalenia konkretnych podmiotowych sytuacji prawnych członków rodziny, którzy pracują w przedsiębiorstwie”²³. Ponadto wskazują oni, że pisemnym potwierdzeniem tego faktu jest umiejscowienie art. 203 *bis* w kodeksie cywilnym. Nie umieszczono go bowiem w księdze dotyczącej pracy, gdzie jest mowa o przedsiębiorstwach i spółkach, ale w księdze pierwszej, dotyczącej osób fizycznych i rodziny, w rozdziale VI, który traktuje o stosunkach majątkowych w rodzinie.

¹⁸ Rodzinne przedsiębiorstwo rolne jest na przykład wyłączną drugą stroną w stosunku do centa, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy nr 203/1982, a stosunek nie ustaje pod warunkiem, że istnieje członek rodziny będący w stanie pracować w taki sposób, aby spełniać w jednej trzeciej potrzeby związane z daną ziemią, zgodnie z zaleceniem zawartym w art. 48 ust. 2: co do tej kwestii, por. A. Germanò, *cyt.*, s. 807.

¹⁹ Ten temat omawiano już szeroko, por. A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, wyd. 7, Torino, 2010, s. 148 i *nn.*

²⁰ Według Sądu Kasacyjnego „rodzina rolników jest kolektywnym organizmem dla celów wspólnego prowadzenia gospodarstwa przedsiębiorstwa rolnego”: Sąd Kasacyjny, 22 czerwca 2001 r., nr 8598, [w:] *Mass. Giur. it.*, 2001.

²¹ W odniesieniu do tej kwestii por. A. Germanò, *Le figure soggettive specifiche*, *cyt.*, s. 806.

²² Patrz Sąd Kasacyjny, Wydział Pracy, wyrok z 4 czerwca – 4 października 2013 r., nr 22732.

²³ Podobnie: C.A. Graziani, *L'impresa familiare*, *cyt.*, s. 154.

Po wyjaśnieniu, że przedmiotowy przypadek nie dotyczy nowego typu przedsiębiorstwa, konieczne jest ustalenie, do jakiego istniejącego typu przedsiębiorstwa można przybliżyć rodzinne przedsiębiorstwo rolne.

Z literatury wynika, że przedsiębiorstwo rodzinne można w tym przypadku uznać za „rolne”²⁴, jeżeli siła robocza jego członków pokrywa co najmniej jedną trzecią normalnych potrzeb w zakresie uprawy ziemi, uwzględniając, zgodnie z art. 6 ustawy nr 203/1982, również maszyny i równą wartość pracy kobiet i mężczyzn.

W literaturze toczy się szeroko zakrojona dyskusja na temat tego, jakiego rodzaju praca musi być wykonywana, biorąc pod uwagę, że z treści art. 203 *bis* można wywnioskować jedynie, iż członkowie rodziny pracują w rodzinnym gospodarstwie.

Niemniej jednak, zgodnie z tym, co wyraźnie stwierdza wyżej wymieniony przepis, na pracę członków rodziny mogą składać się prace domowe, czyli innymi słowy praca wykonywana w rodzinie, a niekoniecznie na rzecz przedsiębiorstwa jako takiego. Ponadto, powstaje pytanie czy świadczona praca musi być osobista i bezpośrednia, czy też może mieć po prostu charakter kierowniczy? Innymi słowy, czy przedsiębiorca musi wykonywać zarówno pracę fizyczną i praktyczną (także z pomocą maszyn), czy też musi ograniczać się do rzeczywistej pracy przedsiębiorczej?

W opinii wybitnych przedstawicieli nauki w odniesieniu do typu świadczonej pracy, „rodzinnym przedsiębiorstwem może być zarówno przedsiębiorstwo rolne, jak i kapitałowa przedsiębiorstwo kapitalistyczne [...]”²⁵. Jeżeli przyjmiemy ten punkt widzenia, każda jednoosobowa działalność gospodarcza podlegałaby przepisowi ustawy (art. 230 *bis* nie stosuje się do przedsiębiorstw korporacyjnych ze względu na wtrącenie na wstępie – „chyba że da się wykazać odmienny stosunek”).

Innymi słowy, „art. 230 *bis* przewiduje jakiegokolwiek przedsiębiorstwo indywidualne, w którym, poza przedsiębiorcą pracuje w przedsiębiorstwie, bądź nawet w rodzinie jako takiej (tj. wykonując prace domowe), co najmniej jeden członek rodziny będący jego małżonkiem, krewnym do trzeciego stopnia lub powinowatym do drugiego stopnia”²⁶.

²⁴ Por. Germanò, *Le figure soggettive specifiche, cyt.*, 807. Kryterium „jednej trzeciej” stosowane jest, aby wyodrębnić postać rolnika – bezpośredniego producenta (*coltivatore diretto*), typową dla włoskiego systemu sądniczego, którego początki sięgają pierwszej połowy XX w. – Ustawa nr 383 o rolnictwie na południu Włoch z 15 czerwca 1906 r. Obecna definicja rolnika (*coltivatore diretto*) wywodzi się z ustawodawstwa uchwalonego po II wojnie światowej (jeżeli chodzi o tę kwestię, odwołujemy się w szczególności do G. Galloni, *Coltivatore diretto*, [w:] *Enc. dir.*, VII, Milano 1960; M. Goldoni, *Coltivatore diretto*, [w:] *Digesto civ.*, II, Torino 1988, s. 513), który, wraz z art. 6 cytowanej ustawy nr 203/1982, uznaje za rolników (*coltivatori diretti*) „wszystkich tych, którzy uprawiają ziemię nakładem pracy własnej i swojej rodziny, pod warunkiem że ich wydajność pokrywa co najmniej jedną trzecią potrzeb związanych z normalną uprawą ziemi.”

²⁵ Podobnie: C.A. Graziani, *dz. cyt.*, s. 159.

²⁶ Podobnie: C.A. Graziani, *dz. cyt.*

Inna, równie szeroko zakrojona dyskusja toczy się w szczególności w odniesieniu do praktycznej pracy wykonywanej w ramach rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego. Zarówno doktrynę jak i orzecznictwo dzieli kwestia czy praca o charakterze praktycznym musi być wykonywana przez wszystkich członków rodziny, czy też mogą ją wykonywać tylko niektórzy jej członkowie, przy zastrzeżeniu zadań kierowniczych dla innej osoby lub innych osób. Szerokie grono przedstawicieli nauki oraz orzecznictwo utrzymują, że ze względu na obecność członków rodziny rolnika w rodzinnym przedsiębiorstwie rolnym, rolnik mógłby ograniczyć się do kierowania tym ostatnim²⁷.

4. Ustawodawstwo włoskie przyznaje (również) przedsiębiorstwu rodzinne-
mu szereg ułatwień o charakterze niepodatkowym, podatkowym i kredytowym przewidzianych dla tych, którzy posiadają status bezpośredniego producenta rolnego.

Korzyści niepodatkowe dotyczą zastosowania ubezpieczenia emerytalnego i zdrowotnego dla samozatrudnionych pracowników (ustawa z 26 października 1957 r. nr 1047); przepisów w zakresie planowania przestrzennego dotyczących wyłączenia z gminnego podatku urbanistycznego (ustawa z 28 stycznia 1977 r. nr 10); priorytetowego udzielania pomocy w zatrudnieniu młodych rolników (ustawa z 15 grudnia 1998 r. nr 441; przyznania dodatkowej rekompensaty w przypadku wywłaszczenia ziemi uprawnej dla celów publicznych w związku z uprawą terenów nieobjętych urbanizacją (art. 40 ust. 4 dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej z 8 czerwca 2001 r. nr 327, *Tekst jednolity przepisów ustawowych i regulacji w przedmiocie obowiązkowego wykupu*).

Jeżeli chodzi o korzyści podatkowe, w przypadku nabycia ziemi w celu założenia małego gospodarstwa, opłata rejestracyjna i koszty wpisania do księgi wieczystej wynoszą obecnie 200 EUR – jest to stawka ryczałtowa, a nie procentowa część ceny zakupu. Ponadto umowa sprzedaży oraz odpisy są zwolnione z opłaty skarbowej. Jest to spora oszczędność, jeśli wziąć pod uwagę, że przepisy podatkowe wyznaczają podatek w stawce 12% ceny (minimalnie 1000 EUR) poza kosztami wpisania oraz podatkiem od nieruchomości w łącznej wysokości 100 EUR. Ponadto można zakupić ziemię rolną, płacąc tylko 1% podatku od nieruchomości od ceny transakcyjnej.

Ponadto w przypadku takich zakupów rolnik (bezpośredni producent rolny), i analogicznie rodzinne przedsiębiorstwo rolne, mają prawo uzyskać pożyczkę hipoteczną zgodnie z ustawą nr 590/1965, udzieloną przez Instytut ds. Usług dla Rynku Rolnego i Żywnościowego, a także prawo pierwokupu²⁸.

Przepisy ustawowe dotyczące podatku od wartości dodanej (VAT) ustalają schemat zryczałtowanych odliczeń w oparciu o procentową wartość kompensacji

²⁷ Co do tej kwestii, por. A. Germanò, *dz. cyt.*, s. 807–808

²⁸ Innymi słowy, zgodnie z art. 8 ustawy z 26 maja 1965 r. nr 590 oraz ustawy z 14 sierpnia 1971 r. nr 817, prawo pierwszeństwa, na tych samych warunkach, gdy właściciel ziemi uprawnej zdecyduje o jej zbyciu i zawarł już umowę sprzedaży ze stroną trzecią.

– art. 5 ust. 1 dekretu nr 313/1997 dla producentów rolnych, określonych w art. 34 ust. 2 dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej nr 633/1972, w tym również spółek osobowych i osób fizycznych. Wskazany artykuł przewiduje ponadto, że jeżeli powyższe podmioty zrealizowały w poprzednim roku kalendarzowym obroty nieprzekraczające 2582,28 EUR, mogą skorzystać ze zwolnienia z obowiązków w zakresie rachunkowości oraz z zapłaty podatku, jeżeli co najmniej dwie trzecie obrotu pochodzi z dostaw produktów rolnych. W przypadku działalności prowadzonej w górach i miejscowościach zamieszkałych przez mniej niż 500 osób, limit zwolnionych obrotów jest podwyższony i wynosi 7746,85 EUR.

Następujące typy gruntów są ponadto wyłączone z gminnego podatku od nieruchomości: ziemia rolna położona w górach lub na terenach górzystych, ziemia nieuprawna na której nie jest prowadzona działalność rolnicza w rozumieniu art. 2135 kodeksu cywilnego: na przykład grunty na których są budynki przemysłowe lub ogródki warzywne lub zabudowania wiejskie. Dla gruntów będących własnością rolników, a tym samym również rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego, przewidziano obniżenie podstawy opodatkowania, tak że podatek naliczany jest od części wartości przekraczającej podstawę opodatkowania.

Pozostają do poruszenia problemy związane z postępowaniem upadłościowym dotyczącym przedsiębiorstwa rolnego, a co za tym idzie – także rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego. Włoskie prawo upadłościowe z 1942 r. (Królewski Dekret z 16 marca 1942 r. nr 262), które charakteryzuje logika „sankcji i kar”²⁹, wyłączyło przedsiębiorcę rolnego z kategorii osób podlegających upadłości zarówno dlatego, że uważano, iż wiarygodność wobec rolnika nie wyrządziłaby takich szkód wierzycielom jak szkody wyrządzone przez przedsiębiorstwo handlowe, jak również ze względu na mniejsze znaczenie społeczne przypisywane przedsiębiorstwu rolnemu.

Z czasem, wraz z postępującym „uprzemysłowieniem” przedsiębiorstwa, system korzyści kredytowych dla przedsiębiorcy rolnego ulegał stopniowej stracie, aż do uchwalenia „dwóch przepisów, które niewątpliwie wprowadzają epokową zmianę w kryzysowym zarządzaniu towarowym przedsiębiorstwem rolnym”³⁰.

Po pierwsze chodzi o art. 23 ust. 43 dekretu z 6 lipca 2011 r. nr 98³¹, przekształconego w ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. nr 111³², który umożliwia przedsiębiorcom rolnym skorzystanie z umów z zakresu restrukturyzacji zadłużenia i transakcji podatkowych, o których mowa w art. 182 *bis* i 182 *ter* prawa upadłościowe-

²⁹ Definicja autorstwa F.F. Prete, [w:] *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, Bari, Caucucci, 2013, s. 12.

³⁰ Tenże., *dz. cyt.*, s. 18.

³¹ *Doraźne postanowienia w celu uzyskania stabilizacji finansowej*, [w:] „Gazzetta ufficiale”, nr 155, 6 lipca 2011 r.

³² „Gazzetta ufficiale”, nr 164, 16 lipca 2011 r.

go. Potwierdza tę tendencję późniejsza ustawa z 27 stycznia 2012 r. nr 7³³, która przewiduje również dla rolników specjalną procedurę zażegnania kryzysów spowodowanych nadmiernym zadłużeniem. Te niedawno uchwalone przepisy ustawowe były i nadal są przedmiotem licznych, pogłębionych refleksji krytycznych³⁴. Podsumowując, w odniesieniu do tej kwestii wydaje się, że pomimo tego, iż przyczyny nadania „szczególnego charakteru” przedsiębiorstwu rolnemu z czasem się zmieniły (choć nie przestały występować), ograniczenie włoskiego ustawodawcy polega na tym, że te „monokulturowe” i „jednokierunkowe” ustawy pomijają „pluralistyczną” strukturę włoskiego rolnictwa, co na bardziej ogólnej płaszczyźnie wskazał art. 39 ust. 2 Traktatu Rzymskiego, a obecnie – Traktatu Lizbońskiego.

Uważamy, że jest to przepis, który umożliwia oraz „kodyfikuje” zróżnicowane polityki rolne dla różnych podmiotów w zależności od sytuacji, we włoskim ustawodawstwie (i być może nie tylko w nim), dotyczące rodzinnego przedsiębiorstwa rolnego, w odniesieniu do bardziej ogólnej kategorii przedsiębiorstwa rolnego.

³³ *Postanowienia w przedmiocie lichwy i wyludzenia, a także rozwiązania kryzysu związanego z nadmiernym zadłużeniem*, [w:] *Gazzetta ufficiale* nr 24, 30 stycznia 2012 r.

³⁴ Odwołanie do cytowanej książki F. Prete, *L'impresa Agricola in difficoltà di pagamenti*.

Ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim

I. Uwagi wstępne

W oparciu o moje badania, nad którymi pracuję w ostatnich latach, poproszono mnie o przedstawienie referatu pod tytułem „*ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w prawie hiszpańskim*”. Jest to zadanie o charakterze kompleksowym, które w mojej opinii wymaga poczynienia dwóch wstępnych obserwacji, ponieważ z jednej strony przedmiot analizy („rodzinne gospodarstwo rolne”) nie jest w sposób bezpośredni definiowane w prawie hiszpańskim. Odnosi się ono bowiem do dwóch różnych koncepcji prawnych dotyczących zróżnicowanej problematyki, których regulacja prawna jest rozproszona. Należy również podkreślić, iż badanie niniejszej tematyki z punktu widzenia nauki prawa, można przeprowadzać na podstawie wielu jego gałęzi.

Z drugiej strony nie można zapominać o odwołaniu się do złożonych ram prawnych dookreślających przedmiot badań, a będących konsekwencją podziału terytorialnego państwa hiszpańskiego. Mając na uwadze wprowadzenie do Konstytucji Hiszpańskiej z 1978 pojęcia tzw. *Państwa Autonomii* i po określeniu kompetencji ustawodawczych w różnych dziedzinach zarówno państwu jako całości jak i poszczególnym wspólnotom autonomicznym, nie wzbudza wątpliwości kwestia współwystępowania przepisów prawnych odnoszących się do tej samej materii (a więc regulacja zarówno państwa i jak i z punktu widzenia wspólnot autonomicznych) jak ma to miejsce w przypadku rolnictwa. Zauważalne są także różnice w rozwiązaniach przyjętych w ramach terytorium poszczególnych wspólnot autonomicznych w sprawach związanych z tym zjawiskiem gospodarczym. Dlatego też ujęcie przedmiotu tej konferencji nie jest zadaniem prostym. Sprawy nie ułatwia brak dookreślenia przepisów stanowiących szczegółowe oraz ogólne ramy prawne istniejące pod pojęciem „prawa hiszpańskiego”.

¹ Ángel Martínez Gutiérrez – prof. dr hab., Uniwersytet w Jaén (Hiszpania).

Wobec powyżej poczynionej obserwacji oczywiste jest, że wyrażenie „rodzinne gospodarstwo rolne” nie jest pojęciem jednoznacznym, w ten sam sposób rozumianym przez wszystkie dziedziny prawa i tak samo regulowanym w ramach jednego i jednorodnego systemu normatywnego regulowanego globalnie, jak ma to miejsce w przypadku systemu prawnego związanego z funkcjonowaniem spółek kapitałowych. Jest wręcz przeciwnie, zaś taka sytuacja wynika z faktu łączenia dwóch rzeczywistości, (wraz z problemami, jakie w nich występują) a mianowicie: funkcjonowania gospodarstwa rolnego oraz przedsiębiorstwa rodzinnego. Wskazane powyżej podmioty są przedmiotem odmiennych regulacji, które w całości nie ujmują zjawiska, a rozpatrują je z punktu widzenia interesu danego ustawodawcy. Zatem podczas gdy regulacje dotyczące gospodarstwa rolnego, z uwagi na jego cywilny, administracyjny lub podatkowy charakter, ogólnie skupiają się na sprostaniu wyzwaniom związanym z brakami strukturalnymi (które od czasów najdawniejszych trapiły rolnictwo hiszpańskie) w celu zwiększenia konkurencyjności tego sektora produkcji w ramach systemu wolnorynkowego, to przepisy dotyczące przedsiębiorstwa rodzinnego (będącego przedmiotem regulacji prawa handlowego) zorientowane były bardziej na zdefiniowaniu modelu danej spółki wykorzystywanego podczas prowadzenia takiej działalności gospodarczej. Ich przedmiot stanowiły również kwestie dotyczące publikacji dokumentu zawierającego podpisane umowy pomiędzy wspólnikami i osobami trzecimi, z którymi istnieją więzy rodzinne w zakresie podejmowania decyzji związanych z rodziną, własnością i przedsiębiorstwem wpływających w szczególności na podmiot (rejestr rodzinny).

W odniesieniu do drugiej obserwacji dotyczącej złożoności ram prawnych należy wyjść od podziału kompetencji, o którym mowa w Konstytucji Hiszpańskiej z 1978 r. Należy mieć na uwadze, iż wykładnia art. 148 i 149 pozwala na rozróżnienie trzech typów kompetencji. Obok kompetencji przypisywanych wyłącznie państwu lub wyłącznie wspólnotom autonomicznym (które zostały przyjęte w oparciu o właściwe statuty regionów autonomicznych), należy wyróżnić również inne, w których kompetencje prawne powielają się lub są współwykonywane.

Z uwagi na taki podział kompetencji i na przedmiot naszych rozważań, konieczne staje się odniesienie do różnych zakresów kompetencji związanych z tematyką rodzinnych gospodarstw rolnych, co uzasadnia obecność różnych przepisów prawnych pochodzących z ustawodawstwa czy to państwowego, czy też autonomicznego. Należy zauważyć, że kompetencje w zakresie rolnictwa i hodowli przypisywane są wspólnotom autonomicznym po włączeniu tych kwestii do statutów, które to odpowiadają za ich stosowanie, z zastrzeżeniem „(...) zgodności z ogólnym porządkiem gospodarczym” (art. 148.1, sek. 7). Stanowi to ograniczenie, które, co oczywiste, daje prawo do interwencji państwa w gospodarstwie rolnym poprzez ustanawianie podstaw czy środków koniecznych do ogólnego zarządzania i planowania gospodarki. Równocześnie państwu przypisywane są wyłączne kompetencje w zakresie prawa handlowego (art. 149.1,

sek. 6) i cywilnego (art. 149.1, sek. 8), co z kolei oznacza interwencję w zakresie kwestii handlowych lub cywilnych w rodzinnym przedsiębiorstwie rolniczym.

Mamy do czynienia z poważną sytuacją, która w mojej opinii uniemożliwia istnienie jednorodnego i systematycznego uregulowania ujmującego w sposób globalny tego zjawiska gospodarczego w skali kraju (nie pozwalają na to normy prawa cywilnego i handlowego). Warto zwrócić uwagę, iż podczas gdy ustawodawca cywilny zwracał uwagę na ten szczególnie zakład przemysłowy, wydając szereg przepisów prawnych regulujących różne kwestie działalności rodzinnego przedsiębiorstwa rolniczego (prawo własności i praw rzeczowych ograniczonych, ograniczenia w zakresie praw własności do gospodarstwa hodowlanego, przekazanie *inter vivos* i *mortis causa* lub umowy kupna-sprzedaży i dzierżawy), to ustawodawca handlowy postępował przeciwnie, czego przyczyn należy doszukiwać się w uregulowaniach historycznych. Należy mieć na uwadze, że prawo handlowe jawi się jako dziedzina o szczególnym charakterze regulująca działalność specjalnej klasy osób (kupców). Widać to choćby w art. 326.2 kodeksu handlowego z 1885 r., który nie nadawał charakteru handlowego „(...) sprzedaży owoców lub produktów pochodzących z upraw, hodowli czy z gatunków, za które nie otrzymuje się dochodu”.

Jednakże mimo tego tradycyjnego wykluczenia przedsiębiorstwa rolniczego z prawa handlowego, należy zaznaczyć, że w ostatnich latach istnieje zainteresowanie związane z uregulowaniem niektórych kwestii w zakresie takiego podziału przedsiębiorstw. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się w lobbystycznej działalności, mającej na celu włączenia tego zjawiska w tę dziedzinę prawa. Należy bowiem podkreślić że przyjęcie danej formy spółki przez gospodarstwo rolne (rodzinne) zobowiązuje do zastosowania prawa handlowego jej właściwego. W tym miejscu należy zapoznać się z dyspozycją z art. 2 dekretu królewskiego nr 1/2010 z 2 lipca, który zatwierdza tekst jednolity Ustawy o spółkach kapitałowych i w którym znajduje się regulację stanowiącą iż „spółki kapitałowe, niezależnie od przedmiotu działalności, mają charakter handlowy”. Oznacza to, że podczas gdy rodzinne przedsiębiorstwo rolnicze z definicji pozostawałoby poza prawem handlowym, powołanie podmiotu handlowego do prowadzenia takiej działalności nie tylko spowodowałoby uznanie go za przedsiębiorcę we wszystkich aspektach, ale też w związku z takim charakterem, zastosowanie do niego właściwych mu ram prawa handlowego. O tym samym mówi art. 103 ustawy 14/2011 z 23 grudnia o spółdzielczych spółkach andaluzyjskich poprzez włączenie do spółdzielni usługowych (będących podmiotami handlowymi) tych spółdzielni rolniczych, które są określane jako podmioty składające się z „(...) posiadaczy jakiegos prawa związanego z użytkowaniem lub korzystaniem z gospodarstw rolniczych, hodowlanych lub leśnych, których przedmiotem działalności jest prowadzenie wszelkiego rodzaju działań i czynności prowadzących do lepszego wykorzystania gospodarstw przez ich współników, wykorzystania ich elementów czy komponentów, wykorzystania spółdzielni oraz

do poprawy zasiedlania obszarów wiejskich i ich rozwoju, a także realizowania innych celów lub usług właściwych dla działalności rolniczej, hodowlanej lub leśnej bądź też bezpośrednio z nią związanej”.

W świetle powyższego przedmiotem mojego wystąpienia jest analiza podstawowych przepisów o charakterze ogólnopaństwowym obowiązujących w ramach rodzinnego gospodarstwa rolnego, a konkretniej, z uwagi na ograniczony czas mojego wystąpienia, skupię się na dwóch podstawowych instrumentach prawnych, powstałych w różnym czasie dla odmiennych celów (modernizacja gospodarstw rolnych i ochrona zasady równości w dostępności do własności ziemskiej), co prowadzi do sprawdzenia i poprawy zabezpieczenia rodzinnych gospodarstw rolnych.

II. Analiza ustawy 19/1995 z 4 lipca o modernizacji gospodarstw rolnych

A) Cele ustawy

Nawet jeśli w ostatnich 30 latach w hiszpańskim rolnictwie zastępowano model tradycyjnego gospodarstwa rolnego innym modelem opartym na technologii i mechanizacji, pewne jest, że zachowuje ono nadal istotny charakter rodziny, który jak wskazuje ustawodawca, „(...) stanowi gwarancję zasiedlania terenów i zachowania charakteru wiejskiego (...)”. Jednakże ten rodzinny charakter prowadzi do szeregu braków uniemożliwiających konkurowanie tego rodzaju działalności gospodarczej w systemie wolnorynkowym. Na uwadze należy mieć tendencje związane ze starzeniem się społeczności wiejskich, małych rozmiarach tej społeczności, zastoju gospodarczym na rynku ziemi i o kiepskiej jakości organizacji handlowej.

W konsekwencji oraz w celu wprowadzenia konkurencyjności do hiszpańskich gospodarstw rolnych, która to wskazywana jest jako główne wyzwanie dla rolnictwa w naszym kraju, hiszpański ustawodawca wskazuje, w jakim kierunku winien się rozwijać sektor rolny, uznając, że „(...) rolnictwo nie tylko musi spełniać swoją tradycyjną funkcję związaną z wytwarzaniem żywności i surowców, ale też powinno być różnicowane tak, aby móc odpowiedzieć na nowe zapotrzebowanie społeczne związane z ochroną środowiska i rekreacją w środowisku wiejskim”. Dlatego też oczywiste jest, że nowy kontekst wynikający z otwarcia Hiszpanii na rynki globalne umieszcza rolnika w scenerii, w której prócz wytwarzania żywności i surowców wymaga się od niego zdywersyfikowania działalności gospodarczej poprzez oferowanie nowych sposobów wykorzystania środowiska wiejskiego na rekreację, pamiętając zawsze o ochronie środowiska.

Aby móc stawić czoła tym wyzwaniom, ustawodawca zatwierdził odnośną ustawę pod nazwą modernizacji hiszpańskich gospodarstw rolnych, której cele wymienione są w art. 1. Ustawodawca wskazuje również, iż ustawa winna służyć „(...) następującym celom:

- a) Zachęcaniu do tworzenia gospodarstw rolnych o rozmiarach wystarczających dla zapewniania ich zdolności gospodarczej i takich, by stanowiły stałą podstawę gospodarki rodzinnej ich właścicieli.
- b) Określeniu gospodarstw rolnych uznanych za priorytetowe w zakresie uzyskiwania wsparcia publicznego dla rolnictwa i korzyści, o których mowa w niniejszej ustawie.
- c) Sprzyjaniu młodym rolnikom jako właścicielom gospodarstw priorytetowych.
- d) Wzmacnianiu członkostwa w organizacjach rolniczych w celu kształcenia lub wspierania gospodarstw rolnych o rozmiarach wystarczających dla zachowania ich zdolności i stabilności.
- e) Uniemożliwieniu nadmiernej parcelacji posiadłości wiejskich.
- f) Zwiększeniu mobilności na rynku ziemi zarówno w zakresie własności jak i dzierżawy.
- g) Zwiększeniu kwalifikacji zawodowych rolników, szczególnie młodych, w celu dostosowania ich do potrzeb nowoczesnego rolnictwa.
- h) Ułatwieniu dostępu do kredytów dla właścicieli gospodarstw chcących wprowadzać modernizację”.

Zobaczmy zatem, jakie środki podjęto w celu realizacji tych celów zdefiniowanych przez ustawodawcę w wyżej cytowanym przepisie.

B) Pojęcie gospodarstwa rolnego. Uwagi krytyczne

W art. 2 ustawy 19/1995 znajduje się wstępny opis koncepcji wskazujący na zakres zastosowania pojęcia. Wśród pojęć ujętych w ustawie należy wymienić następujące: działalność rolnicza, gospodarstwo rolne, elementy gospodarstwa i własność gospodarstwa. Przyjrzyjmy się im teraz.

Zatem po pierwsze ustawa zajmuje się pojęciem działalności rolniczej, która jest definiowana jako: „(...) zespół prac wymaganych do otrzymania produktów rolnych, hodowlanych i leśnych”, włączając dla skutków państwowego systemu ochrony społecznej nie tylko bezpośrednią sprzedaż swojej nieprzetworzonej produkcji przez rolników (lub pierwszego przetworzenia produktów pod warunkiem, że wynik procesu został uwzględniony w załączniku I art. 38 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) czy to w gospodarstwie, czy też w miejscach niebędących stałym miejscem prowadzenia działalności, ale również ujmuje zarządzanie i kierowanie gospodarstwem rolnym.

Dlatego też oczywiste jest, że działalność rolnicza obejmuje szerokie spektrum, ponieważ nie odnosi się tylko i jedynie do prac związanych bezpośrednio z wytwarzaniem produktów rolnych, ale obejmuje również bezpośrednią sprzedaż otrzymywanych nieprzetworzonych produktów, a także samo zarządzanie gospodarstwem rolnym. Ponadto należy zaznaczyć, że produkty rolne takimi pozostają po pierwszym i tylko pierwszym przetworzeniu. W art. 2.1 ustawy 22/1994 przewiduje się rozwiązanie w formie odpowiedzialności cywilnej za

wadliwe produkty, które wyklucza od odpowiedzialności surowce rolne i hodowlane, które nie zostały poddane wstępnemu przetworzeniu.

Po drugie ustawodawca wprowadza pojęcie gospodarstwa rolnego i elementów gospodarstwa, które jak można wywnioskować, odnoszą się do zorganizowanego zespołu czynników produkcji. W związku z tym paragrafy 2 i 3 art. 2 ustawy 19/1995 definiują oba pojęcia odpowiednio jako „(...) zespół dóbr i praw zorganizowanych w przedsiębiorstwie przez właściciela w ramach prowadzenia działalności rolniczej przede wszystkim w celach rynkowych i stanowiący jednostkę techniczno-ekonomiczną” oraz „nieruchomości o charakterze wiejskim i innym będącym przedmiotem stałego wykorzystania do celów rolniczych; mieszkanie z zapleczem rolnym; budynki i instalacje rolnicze, włączając te o charakterze przemysłowym oraz dla żywego inwentarza, maszyny i narzędzia znajdujące się w gospodarstwie, a także przedmioty gospodarcze, które wykorzystuje i stosuje ich posiadacz na zasadzie własności, dzierżawy, prawa do użycia i zastosowania nawet jedynie przy zgodzie ich właściciela. Elementami gospodarstwa są również wszystkie prawa i obowiązki, które może posiadać i którym gospodarstwo może podlegać”.

Wreszcie po trzecie określa się, kim jest posiadacz gospodarstwa – osoba fizyczna posiadająca wyłączną własność lub współdzieloną własność wpisaną do odpowiedniego rejestru bądź osoba prawna wykonująca działalność rolniczą poprzez organizowanie dóbr i praw składających się na gospodarstwo w oparciu o kryteria przedsiębiorczości oraz przyjmowanie ryzyka, odpowiedzialności cywilnej, społecznej i podatkowej, jaka może wynikać z zarządzania gospodarstwem.

Uważna lektura definicji danych przez naszego ustawodawcę pozwala na ustanowienie paralelizmu między prawem handlowym, które jak wiemy broni ścisłej relacji z jednej strony między pojęciem przedsiębiorcy będącego właścicielem gospodarstwa ekonomiczno-przedsiębiorczego, a z drugiej działalnością gospodarczą firmy będącej taką zorganizowaną działalnością, prowadzonej na własny rachunek i mającej profesjonalny charakter, która zajmuje się produkcją dóbr lub świadczeniem usług w ramach rynku w celu uzyskania pozytywnych wyników (zysku), a wreszcie instytucją handlową odnoszącą się do zorganizowanego zespołu czynników produkcji, której istnienie jest konieczne do prowadzenia działalności ekonomiczno-przedsiębiorczej. Jednakże należy pamiętać, że działalność rolnicza pozostawała na marginesie tego specjalnego prawa prywatnego, w związku z czym stanowi zjawisko przedsiębiorcze, któremu daleko do prawa handlowego i rozwiązań w nim przewidywanych.

C) Priorytetowe gospodarstwo rolne. Wymogi i typologia: rodzinne i spółdzielcze

Wychodząc od wyżej opisanych pojęć, ustawodawca większą uwagę zwraca na tak zwane priorytetowe gospodarstwa rolne jako posiadające odpowiednią

pozycję do uzyskiwania szeregu korzyści i pomocy, które to, co oczywiste, sprawiają, że stają się bardziej konkurencyjne na rynku.

Ten priorytetowy charakter gospodarstwa rolnego wiąże się z łącznym spełnieniem wymogów i występowaniem warunków wzmiankowanych w art. 4 i opisanych poniżej.

- a) Gospodarstwo zajmujące co najmniej jednostkę pracy rolnej rozumianą jako „praca na cały etat wykonana przez jedną osobę zajmującą się przez jeden rok działalnością rolniczą” (art. 2, pkt 10).
- b) Pojedynczy dochód z pracy uzyskiwany z takiej działalności jest równy lub wyższy o 35% od dochodu referencyjnego i niższy od niego o 120%. Pojedynczy dochód z pracy rozumiany jest jako „(...) dochód gospodarczy wygenerowany z gospodarstwa rolnego i przypisywany jednostce pracy oraz otrzymywany wskutek podziału liczby jednostek pracy rolnej poświęconych na gospodarstwo, liczby wynikającej z zsumowania marży netto lub nadwyżki netto z gospodarstwa i kwoty wypłaconych pensji” (art. 2, pkt 11). Z drugiej strony dochód referencyjny odnosi się do „(...) względnego wskaźnika dla pensji brutto w sektorach nierolniczych w Hiszpanii” (art. 2, pkt 12).
- c) Właścicielem musi być osoba fizyczna zawodowo trudniąca się rolnictwem, czyli „(...) osoba fizyczna, która będąc właścicielem gospodarstwa rolnego, uzyskuje co najmniej 50% swojego całkowitego dochodu z działalności rolniczej lub innych działalności uzupełniających pod warunkiem, że część dochodu pochodząca bezpośrednio z działalności rolniczej w jej gospodarstwie nie jest niższa niż 25% całkowitego dochodu, a wielkość pracy przeznaczony na działalność rolniczą lub uzupełniającą jest równa lub wyższa niż połowa jednostki pracy rolnej. W powyższym rozumieniu za działalność uzupełniającą uważa się udział i obecność właściciela, w konsekwencji wyboru publicznego, w instytucjach o charakterze reprezentującym oraz w organach reprezentujących o charakterze związkowym, spółdzielczym lub zawodowym pod warunkiem, że są one powiązane z sektorem rolniczym. Uwzględniana jest tutaj również działalność uzupełniająca w ramach przetwórstwa produktów z gospodarstwa rolnego i bezpośrednia sprzedaż przetworzonych produktów z gospodarstwa pod warunkiem, że jest to pierwsze przetworzenie, jak określa to pkt 1 art. 2, a także działalność związana z zachowaniem środowiska naturalnego i jego ochroną, turystyka wiejska lub agroturystyka, jak również łowiectwo i działalność rzemieślnicza prowadzona w gospodarstwie” (art. 2, pkt 5).
- d) Posiadanie wystarczającego stopnia przygotowania do prowadzenia takiej działalności – przy ocenianiu tego stopnia uwzględnia się kryteria wykształcenia i doświadczenia zawodowego.
- e) Wiek od osiemnastu do sześćdziesięciu pięciu lat.
- f) Rejestracja w specjalnym systemie ubezpieczeń dla pracowników samozatrudnionych lub przedsiębiorców, lub jeśli dotyczy, w specjalnym systemie

ubezpieczeń dla pracowników samozatrudnionych w rolnictwie w ramach ww. systemu. Rolnicy zawodowi niewłączeni do ww. systemu muszą spełniać wymogi wskazujące na ich rolniczą działalność zawodową wskazane przez wspólnoty autonomiczne.

- g) Zamieszkiwanie w okręgu, w którym znajduje się gospodarstwo lub w okręgach graniczących z nim zgodnie z zasadami porządku terytorialnego określonymi przez ustawodawstwo autonomiczne. W razie braku takich zasad pod uwagę brany jest podział gruntów rolnych ustalony w spisie rolnym sporządzonym przez Główny Urząd Statystyczny.

Za priorytetowe gospodarstwo rolne uważa się również takie, w którym własność jest współdzielona, jak również takie, które należą do społeczności dziedzicznej pod warunkiem, że co najmniej jeden z jej członków spełnia ww. wymogi, a między nimi istnieje umowa o braku podziału gospodarstwa przez okres wynoszący co najmniej 6 lat. W tym sensie szczególnego znaczenia nabiera zmiana art. 35 dekretu 118/1973 z 12 stycznia o reformie i rozwoju rolnictwa, która została ujęta w końcowym postanowieniu nr 2 do ustawy 19/1995 z 4 lipca o modernizacji gospodarstw rolnych. Lektura tego przepisu pozwala wyciągnąć wniosek o intencjach ustawodawcy opierających się na zasadzie zachowania przedsiębiorstwa, dotyczących niedzielenia gospodarstwa rolnego po śmierci jego właściciela.

Obok takich gospodarstw rolnych, które należą do osoby fizycznej lub do grypy osób powiązanych rodzinie ustawodawca zajmuje się również rozszerzeniem tego priorytetowego charakteru na spółdzielcze gospodarstwa rolne. Chodzi tu o takie gospodarstwa rolne, które spełniając wymogi podane w wyżej analizowanych podpunktach a) i b) są w posiadaniu bądź spółdzielni użytkującej wspólnie grunty czy prowadzą działalność partnerską w ramach działalności rolniczej, bądź przetwórczej spółki rolnej, bądź też spółki cywilnej, pracowniczej lub handlowej. W każdym przypadku, jako że właścicielem jest spółdzielnia, przetwórcza spółka rolnicza lub inna spółka, której istnienie przewiduje nasz porządek prawny, dodatkowo musi być spełniony co najmniej jeden z dwóch poniższych wymogów, a mianowicie: „by co najmniej 50% współników było zawodowymi rolnikami, a 2/3 współników było odpowiedzialnych za zarządzanie i administrację oraz by te 2/3 współników odpowiedzialnych za zarządzanie i administrację spełniało wymogi stawiane zawodowemu rolnikowi w zakresie pracy i źródeł dochodów odnoszące się do gospodarstwa spółdzielczego, a także by co najmniej 2/3 pracy prowadzonej w gospodarstwie było wykonywane przez współników spełniających ww. wymogi”.

Zezwala się nawet na tworzenie gospodarstw rolnych o charakterze spółdzielczym wskutek połączenia gruntów uprawnych na jednej miedzy pod warunkiem, że spełnione zostaną inne wcześniejsze warunki wskazane w art. 5 c) ustawy 19/1995.

Nie możemy pominąć tutaj krytyki tej feralnej klasyfikacji priorytetowych gospodarstw rolnych, a to dlatego, że z jednej strony może prowadzić do błędnego ujęcia w ich ramach zjawisk nieposiadających osobowości prawnej (zwykle połączenie gruntów rolnych na jednej miedzy), a z drugiej do wykluczenia innych, które chociaż nie mają osobowości prawnej, ze swego charakteru są właśnie gospodarstwami spółdzielczymi (społeczności dziedziczne na gospodarstwie rolnym). I to z tego powodu eksperci akademicki zaproponowali alternatywną, bardziej odpowiednią klasyfikację gospodarstw, której kryterium jest, czy właściciel jest osobą fizyczną czy prawną.

D) Środki zabezpieczające dla priorytetowych gospodarstw rolnych

Sytuacje uprzywilejowane

Klasyfikacja gospodarstwa jako uprzywilejowanego nie jest bezwartościowa czy pozbawiona znaczenia. Wręcz przeciwnie, klasyfikacja taka kojarzona jest z szeregiem różnego rodzaju korzyści. W tym sensie proszę przyjrzeć się brzmieniu art. 7 ustawy 19/1995, w którym można przeczytać, że „właściciele gospodarstw priorytetowych będą traktowani w sposób uprzywilejowany (...)”. Chodzi tu zatem o uznanie korzystnej pozycji wśród konkurencji. Ustawodawca w szczególności wskazuje jakie są to sytuacje potencjalne lub realne, w których właściciele priorytetowych gospodarstw rolnych cieszą się tym przywilejem. Przywileje te są następujące:

- a) Przyznawanie gruntów rolnych przez organy administracji publicznej.
- b) Umowy ubezpieczeń rolnych subwencjonowanych z funduszy publicznych.
- c) Dostęp do szkoleń organizowanych lub finansowanych przez organy administracji publicznej, prowadzonych w celu zawodowego doskonalenia rolników.
- d) Przyznawanie pomocy dla poprawy agrarnej struktury produkcji niezależnie od przepisów wprowadzanych ustawodawstwem unijnym. W tym celu można ustanawiać kryteria w zależności od czasu pracy i dochodów właścicieli, a także lokalizacji gospodarstw.
- e) Pomoce w ramach programów zagospodarowania produkcji rolnej lub konkretnego zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem, że będzie to zgodne z celami tych programów.
- f) Przyznawanie kwot lub praw w ramach rezerwy krajowej tworzonej wskutek zastosowania lub wprowadzania regulacji właściwych wspólnych organizacji rynkowych pod warunkiem, że odbywa się to zgodnie z ustalonymi w tych normach zasadami.

Z uwagi na oddźwięk związany z klasyfikacją gospodarstwa priorytetowego ustawa nakazuje utworzenie i aktualizację Ogólnego katalogu gospodarstw rolnych prowadzonego przez Ministerstwo Rolnictwa, do którego włączenie będzie dawało prawo do otrzymywania tych wspomnianych korzyści wynikających z faktu bycia gospodarstwem uprzywilejowanym (art. 16).

Inne korzyści podatkowe

Ustawa mówi o szeregu korzyści podatkowych dla właścicieli priorytetowych gospodarstw rolnych w zakresie dotyczącym podatków nakładanych na niektóre czynności prawne związane z powołaniem, zmianami lub wygasaniem praw rzeczowych do gospodarstwa rolnego. Proszę, na przykład, pomyśleć o pożyczkach hipotecznych obciążających gospodarstwo (art. 8), przekazanie *inter vivos* lub *mortis causa* całej własności lub użytkownika wieczystego gospodarstwa rolnego (art. 9), przekazanie *inter vivos* lub *mortis causa* gruntu, co jest wykonywane, jak mówi ustawa, w celu połączenia na jednej między powierzchni wystarczającej do ustanowienia gospodarstwa priorytetowego (art. 10) bądź wymiany posiadłości wiejskich pod warunkiem, że jedna z nich jest priorytetowym gospodarstwem rolnym, której celem jest, między innymi, wyeliminowanie stosunku służebności (art. 12).

E) Środki związane z prawem własności ziemi

Minimalne jednostki uprawne

Wśród środków o charakterze merytorycznym, o których mowa w ustawie dotyczącej modernizacji priorytetowych gospodarstw rolnych, warto poświęcić parę słów specjalnemu systemowi ustanowionemu w odniesieniu do powierzchni gospodarstwa rolnego. I tak art. 23.1 wprowadza nowe pojęcie w tym zakresie, tzw. minimalną jednostkę uprawną, która jest definiowana jako: „powierzchnia posiadłości wiejskiej wystarczająca do tego, aby zasadnicze prace związane z uprawą i prowadzone z wykorzystaniem normalnych i technicznych środków produkcji mogły dawać zadowalający dochód przy uwzględnieniu cech społeczno-ekonomicznych rolnictwa w danym okręgu lub strefie minimalnych jednostek uprawnych”.

Ale jaka to ma być powierzchnia? Chodzi tutaj o wartość, która nie może być ujęta w podstawowych przepisach. W tym miejscu należy odwołać się do każdej ze wspólnot autonomicznych. I tak właśnie to organy władzy autonomicznej są instytucjami kompetentnymi do określania „(...) rozmiarów minimalnej jednostki uprawnej do upraw bez nawadniania i nawadnianych w różnych gminach, strefach czy okręgach w ich granicach terytorialnych” (art. 23.2). Np. w gminie Jaén, minimalne jednostki dla gospodarstw rolnych bez nawadniania i nawadnianych wynoszą odpowiednio 3 i 0,25 ha – wartości te mniej więcej obowiązują w całej prowincji, zgodnie z rozporządzeniem z 4 listopada 1996 r. wydanym przez Generalną Dyрекcję ds. Rozwoju Wsi i Działań Strukturalnych, w którym to zatwierdzane są tymczasowo minimalne jednostki uprawne we wspólnocie autonomicznej Andaluzji.

Po ustaleniu rozmiarów takiej powierzchni, art. 24.1 mówi o zakazie podziału, ustalając, że „podział lub parcelacja posiadłości wiejskiej będzie uznana za ważną jedynie w przypadku, gdy powstałe w ten sposób działki nie będą miały

powierzchni mniejszej niż minimalna jednostka uprawna”. Ponadto w celu zabezpieczenia takiej jednostki minimalnej zakazowi towarzyszy oświadczenie o nieważności i nieskuteczności „(...) czynności lub aktów prawnych, dobrowolnych lub nie, na mocy których dochodzi do podziału takich posiadłości niezgodnie z założeniami przedstawionymi w poprzednim punkcie”, a jest to sytuacja, którą można przewidzieć w przypadku dziedziczenia *mortis causa*, podczas którego wyraźnie wymaga się zachowania rozmiarów minimalnej jednostki uprawnej.

Jednakże w art. 25 jest mowa o kilku wyjątkach od tego zakazu opartych na różnych przyczynach. Proszę pomyśleć, na przykład, o częściowym podziale majątku na rzecz majątku graniczącego pod warunkiem, że oba powstające w ten sposób majątki mają wielkość powyżej rozmiarów jednostki minimalnej; o parcelacji z powodów urbanistycznych; o zastosowaniu prawa dostępu do własności wynikającego z przepisów o dzierżawie wiejskiej czy też o przymusowym wywłaszczeniu.

Prawo odkupu połączone z prawem pierwokupu przysługującym osobom trzecim określonym w ustawie

Innym środkiem ujętym w tej podstawowej normie prawnej, który dotyczący prawa własności, zorientowany jest na uzyskanie gospodarstw rolnych o odpowiedniej powierzchni jest tzw. prawo odkupu połączone z prawem pierwokupu przysługującym osobom trzecim określonym w ustawie. Chodzi tutaj o prawo uprzywilejowanego nabycia przysługujące posiadaczom przyległych majątków, którego powstanie związane jest ze sprzedażą posiadłości wiejskiej o powierzchni dwukrotnie mniejszej niż minimalna jednostka uprawna. Określa to art. 27.1 ustawy, stwierdzając, że „prawo odkupu połączone z prawem pierwokupu przysługujący osobom trzecim określonym w ustawie mają właściciele posiadłości przyległych będący posiadaczami gospodarstw priorytetowych w przypadku sprzedaży majątku wiejskiego o powierzchni dwukrotnie mniejszej niż minimalna jednostka uprawna”.

Jeśli istnieje wiele majątków przylegających, uprzywilejowany będzie ten właściciel, który dzięki nabyciu ziemi będzie miał powierzchnię równą lub większą niż powierzchnia minimalnej jednostki uprawnej. Jeśli jest ich kilku, uprzywilejowany będzie właściciel majątku o najmniejszych rozmiarach (art. 27.2). Jeśli zaś żaden z przylegających majątków nie jest równy lub większy powierzchni jednostki minimalnej, ustawodawca przyjmuje takie samo rozwiązanie, tj. uprzywilejowany jest właściciel majątku o najmniejszej powierzchni (art. 27.3).

Termin na skorzystanie z tego prawa wynosi 1 rok, a jego bieg rozpoczyna się w dniu powiadomienia o akcie przekazania. Jeśli takiego powiadomienia nie będzie, termin liczy się od dnia wpisania do rejestru własności. Jeśli zaś przedłożone zostanie takie powiadomienie, termin ulega znacznemu skróceniu, a mianowicie do 65 dni, licząc od daty powiadomienia.

Wreszcie ustawodawca ustanawia prawny zakaz niekorzystania przez sąsiada z prawa odkupu połączone z prawem pierwokupu przysługującym osobom trzecim określonym w ustawie. A mianowicie zakazuje „(...) zbywania odkupionego majątku w terminie 6 lat, licząc od daty jego nabycia (...)”.

IV. Analiza ustawy 35/2011 z 4 października o współdzielonej własności gospodarstw rolnych

Przedmiot i cel

Nawet jeśli uznamy, że ustawa 19/1995 wprowadzała znaczny progres w zakresie systemu prawnego dla organizacji gruntów w środowisku wiejskim, pewne jest, że nadal niektóre kwestie wymagały interwencji ustawowej z uwagi na ich negatywne skutki. Wśród tych kwestii należy wspomnieć o sytuacji kobiet, które żyją i biorą udział w gospodarstwie rolnym (priorytetowym lub nie). Jak wskazuje ustawodawca: „choć od jakiegoś czasu już w porządku prawa cywilnego i handlowego, istnieją wystarczające formy spółek dające kobietom te same prawa, co mężczyznom i sprawiające, że liczą się na rynku i w obiegu prawnym i gospodarczym, to jednak rzeczywistość społeczna pokazuje, że kobiet pracujących w gospodarstwach rolnych takie formy spółek nie obejmują (...)”. I stąd pojawił się pomysł uregulowania takiej sytuacji poprzez wprowadzenie tzw. „własności współdzielonej gospodarstw rolnych”, której to celem, zgodnie z przedmiotową ustawą, jest „(...) promowanie i sprzyjanie rzeczywistej i skutecznej równości między kobietami a mężczyznami w środowisku wiejskim poprzez prawne i gospodarcze uznanie ich udziału w działalności rolniczej (...)”.

Jeśli formalnie nie ustanawia się takiej formy prawnej (czyli współdzielonej własności gospodarstw rolnych), ustawa alternatywnie reguluje zabezpieczenie praw ekonomicznych na rzecz współmałżonki lub osoby pozostającej w podobnej relacji wobec właściciela gospodarstwa rolnego w formie świadczenia otrzymywanego za działalność rolniczą rzeczywiście i regularnie wykonywaną w gospodarstwie rolnym.

A) Gospodarstwo rolne o współdzielonej własności: pojęcie, powołanie i skutki

Forma ochrony kobiet w rolnictwie związana jest z nową instytucją zwaną „gospodarstwem rolnym o współdzielonej własności”, które może być definiowane jako „jednostka gospodarcza bez osobowości prawnej, na którą mogą być nałożone obciążenia podatkowe, może być tworzona wskutek zawarcia małżeństwa lub związku partnerskiego z uwagi na podobny charakter takiego związku w celu wspólnego zarządzania gospodarstwem rolnym” (art. 2.1). Jest to zatem sposób ujęcia zjawiska z perspektywy osób mających swój materialny wkład w prowadzenie działalności gospodarczej.

Może łatwiej byłoby mówić bezpośrednio o przedsiębiorstwie rolnym, jedynie w tym celu przyznając jego własność osobom pozostającym w związku małżeńskim. Mówimy jedynie w tym celu, dlatego że paragraf 2 art. 2 ustala, że figura ta „(...) nie zmienia systemu prawnego dóbr i praw na nią się składających ani też wspólności czy rozdzielności majątkowej czy umów majątkowych zawieranych w przypadku związków partnerskich ani też systemu dziedziczenia, niezależnie od zapisów rozdz. IV niniejszej ustawy (...)” (w odniesieniu do wyrównania ekonomicznego z tytułu rzeczywistej współpracy w gospodarstwie rolnym).

W celu ustanowienia tej nowej figury prawnej ustawa wymaga, by zaistniały równocześnie trzy wymogi ujęte w art. 3, a mianowicie:

- a) Rejestracja w systemie ubezpieczeń społecznych.
- b) Bezpośrednie prowadzenie z wykorzystaniem środków materialnych rolniczej działalności gospodarczej zgodnie z ustawą 19/1995.
- c) Zamieszkiwanie na obszarze wiejskim, gdzie znajduje się gospodarstwo rolne.

Obok niniejszych wymogów rzeczowych art. 6 mówi o konieczności dokonania wpisu własności współdzielonej do rejestru administracyjnego wspólnoty autonomicznej, który podlega rejestrowi państwowemu prowadzonemu przez Ministerstwo Rolnictwa.

Chodzi tutaj zatem o wpis o charakterze zasadniczym, podobny do tego wyżej analizowanego. Można to wywnioskować z art 6.1, który mówi, że „aby własność współdzielona gospodarstw rolnych miała wszystkie skutki prawne, konieczna jest jej rejestracja (...)”.

Należy sobie zadać pytanie: jakie skutki wiążą się z powstaniem tej nowej figury? Lektura art. 4 i 5 ustawy daje nam na nie odpowiedź. Chodzi o nadanie podniesienie rangi pracy kobiety w gospodarstwach rolnych nie tylko poprzez ustanowienie systemu wspólnego zarządzania przedsiębiorstwem rolniczym ograniczonego jedynie do solidarnej odpowiedzialności za jego dysponowanie i odpowiedzialności za zadłużenie wynikające z działalności (art. 4), ale też poprzez przyznanie 50% uzyskanych zysków na rzecz dwóch właścicieli, niezależnie od wspólności czy rozdzielności majątkowej współmałżonków lub umów zawartych w przypadku związku partnerskiego (art. 5).

Obok tych skutków dla wewnętrznego systemu prawnego gospodarstwa należy wspomnieć o korzyściach podatkowych i pomocy publicznej na rozwój, które wiążą się z ustanowieniem tej nowej figury prawnej.

B) Wyrównanie ekonomiczne z powodu faktycznej współpracy w gospodarstwie rolnym

Jak wskazuje dyspozycja art. 13, „ustawa ponadto reguluje funkcjonowanie innego mechanizmu w celu uznania praw ekonomicznych kobiet wykonujących pracę w gospodarstwie. Zatem osoba, która w sposób faktyczny i regularny po-

dejmowała pracę nie otrzymuje płatności lub innego świadczenia z tytułu wykonanej pracy lub która nie ustanowiła ze swoim współmałżonkiem lub partnerem własności współdzielonej ma prawo do wyrównania ekonomicznego w sytuacji zarówno przeniesienia gospodarstwa jak i wygaśnięcia małżeństwa lub związku partnerskiego”.

Kwota takiego ekonomicznego wyrównania uwzględniać ma docelowo trzy zmienne: rzeczywistą wartość gospodarstwa rolnego, rzeczywisty i efektywny czas współpracy w gospodarstwie rolnym oraz rynkową ocenę działalności (art. 14.1). Wyrównanie takie jest zgodne (i dlatego od nich niezależne) z innymi prawami o charakterze majątkowym, które mogą jej przysługiwać.

Najbardziej słusznym rozwiązaniem stanowi przyjęcie jednorazowej płatności takiego odszkodowania, chociaż ustawa dopuszcza również płatność w ratach (art. 14.3).

Wreszcie ustanawia się termin 5 lat na wygaśnięcie żądań o wyrównanie, dla którego bieg rozpoczyna się z dniem uznania, że spełnione zostały wymogi powodujące powstanie takiego prawa (art. 15).

C) Powoływanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

Ostatnią formą wspierania położenia kobiet w rolnictwie, stanowiącą alternatywę dla przedstawionego powyżej rozwiązania, jest powołanie pewnego rodzaju spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, na co wskazuje ustawa stanowiąc, że „poza tym, co zostało powiedziane, istnieje możliwość, zgodnie z tym, co wskazano w postanowieniu dodatkowym pierwszym, dostępu do wspólnego zarządzania gospodarstwem rolnym, ale bez tworzenia osoby prawnej ze współdzieloną własnością poprzez powołanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na zasadach ustalonych w art. 5.2 dekretu królewskiego – ustawy 13/2010 z 3 grudnia o działaniach w zakresie podatkowym, pracowniczym i o liberalizacji w celu wzmocnienia inwestycji i tworzenia miejsc pracy, których statut należy sporządzić w oparciu o statuty modelowe zatwierdzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Należy zaznaczyć, że system współdzielonej własności niniejszym ustanawiany nie ma zastosowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, do których odnosi się niniejsze dodatkowe postanowienie pierwsze (...)”.

* * *

Na koniec pragnę pogratulować Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego i Uniwersytetowi Warszawskiemu za tak trafny wybór tematu i za zorganizowanie Międzynarodowej Konferencji Naukowej dotyczącej „*Ekonomicznych i prawnych mechanizmach wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej*”. Równocześnie chciałbym wyrazić swoją wdzięczność nie tylko panom profesorom Pawłowi Czechowskiemu i Romanowi Budzinowskiemu, ale też panu doktorowi Przemysławowi Litwiniukowi za

zaproszenie oraz możliwość uczestnictwa w tym wydarzeniu, co umożliwiło mi nie tylko ponowne odwiedzenie tego pięknego kraju, ale również stanowi szansę na nawiązanie licznych kontaktów z badaczami z różnych ośrodków akademickich, z którymi mam nadzieję kontynuować współpracę w kwestiach stanowiących wspólny przedmiot zainteresowania.

Literatura

- De Peralta Y Carrasco, Manuel; *Ley 19/1995 de 4 de julio, modernización de las explotaciones agrarias. Impulso y desarrollo del Derecho Agrario* [Ustawa 19/1995 z 4 lipca o modernizacji gospodarstw rolnych i rozwój prawa rolniczego], „Anuario de la Facultad de Derech”, [„Rocznik Wydziału Prawa”], nr 14–15, 1996–1997, s. 393–416.
- Gallego Domínguez, Ignacio; *La empresa familiar. Su concepto y delimitación jurídica* [Przedsiębiorstwo rodzinne. Pojęcie i zakres prawny], „Cuadernos de reflexión de la Cátedra PRASA de Empresa Familiar” [„Zeszyty akademickie PRASA o przedsiębiorstwie rodzinnym”], nr 14, marzec 2012 r., s. 1–45.
- Gutiérrez Jerez, Luis Javier; *La sucesión en la explotación agraria* [Dziedziczenie w gospodarstwie rolnym], „Revista de Estudios Jurídicos” [„Czasopismo badań prawnych”], nr 9, 2009, s. 337–346.
- Muñiz Espada, Esther; *Pactos sucesorios, pactos de familia y empresa agraria* [Umowy dziedziczenia, umowy rodzinne i przedsiębiorstwo rolne], „Revista Jurídica del Notariado” [„Czasopismo prawne dla notariuszy”], nr 81, 2012, s. 167–224.
- Navarro Fernández, José Antonio; *La explotación agrícola de tipo familiar: ¿problemas de conservación o de supervivencia?* [Rodzinne gospodarstwo rolne: problemy z zachowaniem lub z przetrwaniem], AAVV (red. Sánchez Calero/García Perez), *Protección del patrimonio familiar* [Ochrona majątku rodzinnego], Tirant lo Blanch, Madryt 2007, s. 261–307.
- Sabaté Prats/Ruiz González, *La empresa familiar agraria en el siglo XXI: el cambio necesario* [Firma rodzinna w XXI w., konieczna zmiana], AAVV (red. Ruiz González), *Gestión de la empresa familiar* [Zarządzanie firmą rodzinną], McGraw-Hill, Madryt 2007, s. 143–156.

Paweł Blajer¹

Amerykańskie *family farms* – status i instrumenty wspierania przez instytucje federalne

I. Uwagi wstępne

Gospodarstwo rodzinne (*family farm*) do dnia dzisiejszego stanowi narodo-
wy ideał w Stanach Zjednoczonych Ameryki². Jak się wydaje, przyczyn tego
stanu rzeczy należy poszukiwać w głębokim sentymencie, którym współcze-
śni Amerykanie otaczają tę instytucję, jak i rolnictwo w ogólności, pomimo iż
aktualnie jedynie około 2% społeczeństwa amerykańskiego jest bezpośrednio
zaangażowanych w prowadzenie działalności rolniczej³. Niemniej jeszcze
na początku XX wieku ponad 50% ludności w USA utrzymywało się z pracy w rol-
nictwie; w rzeczywistości to dopiero Wielka Depresja lat 30. doprowadziła do
masowej migracji ludności wiejskiej do miast. W konsekwencji, korzenie bardzo
wielu współczesnych Amerykanów sięgają idealizowanej „wiejskiej Ameryki”,
a obecna w społeczeństwie nostalgia za „starym, dobrym życiem na farmie”, jest
na tyle mocna, że pozwala ona niektórym badaczom na formułowanie tezy o ty-
powo amerykańskiej „wiejskiej etyce w zindustrializowanym społeczeństwie”⁴.

¹ Paweł Blajer – dr, Uniwersytet Jagielloński.

² J. B. Wadley, *Agriculture and Farm Law* [w:] *Thompson on Real Property*, red. D. A. Thom-
as, t. 6, Newark – San Francisco, 2003, s. 87.

³ T. Dowell, *Daddy won't sell the Farm: Drafting Right to Farm Statutes to Protect Small Fam-
ily Producers*, *San Joaquin Agricultural Law Review*, 2008–2009, nr 18, s. 127.

⁴ Por. D. A. Myers, *Farmland Preservation in a Democratic Society: Looking to the Future*,
„*Agricultural Law Journal*”, 1982, nr 3, s. 605–607; S. C. Bahls, *Preservation of Family Farms –
the Way Ahead*, „*Drake Law Review*”, 1997, nr 45, s. 323. Głębokie przywiązanie Amerykanów do
tradycji wiejskiego życia było zresztą jednym z czynników, które doprowadziły do odczuwalnej
już w latach 50., a szczególnie nasilającego się od lat 70. XX wieku, powrotnej migracji ludności
miejskiej w rejony podmiejskie i wiejskie. Niemniej osoby „wracające na wieś” tylko zupełnie
wyjątkowo podejmują prowadzenie działalności rolniczej; z reguły poszukują wyłącznie atrak-

Celem niniejszego opracowania jest zatem przedstawienie amerykańskiej koncepcji gospodarstwa rodzinnego oraz zweryfikowanie tezy o jego zasadniczym znaczeniu dla rolnictwa w USA. Ograniczone ramy tej pracy zmuszają jednak do zawężenia zakresu badań do kwestii o najważniejszym, praktycznym charakterze. W związku z powyższym w toku badań uwzględniono przede wszystkim akty prawne i inne dokumenty wydane przez amerykańskie władze federalne, w tym w szczególności Kongres i Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (*United States Department of Agriculture – USDA*), jako instytucję bezpośrednio zaangażowaną we wsparcie amerykańskiego rolnictwa. Analiza tych dokumentów w założeniu powinna umożliwić odpowiedź na pytania co należy rozumieć pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego w USA oraz czy gospodarstwa te korzystają ze szczególnych, publicznych preferencji.

Zarysowany cel badawczy realizować ma przyjęta konstrukcja pracy. W ramach pierwszej części omówiono genezę koncepcji gospodarstwa rodzinnego w Ameryce, jego ewolucję, a także współczesne definicje formułowane przez instytucje federalne. W części drugiej scharakteryzowano natomiast metody publicznego wsparcia udzielanego gospodarstwom rolnym przez władze federalne, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia, jakie wśród instrumentów wsparcia posiadają środki kierowane do gospodarstw rodzinnych.

II. Koncepcja amerykańskiej *family farm* – geneza, ewolucja i współczesne definicje

Korzenie współczesnej koncepcji gospodarstwa rodzinnego sięgają końca XVIII wieku⁵. W owym czasie na terytorium dzisiejszych Stanów Zjednoczonych organizacja działalności rolniczej przybierała jedną z trzech podstawowych form: plantacji na południu, hacjendy na południowym zachodzie oraz gospodarstwa rodzinnego (*family farm*) na północnym wschodzie⁶. Każdy z wymienionych systemów dostosowany był do lokalnych warunków środowiskowych i klimatycznych, posługując się jednocześnie odmiennymi metodami produkcji oraz formami organizacji społecznej, a nawet urzeczywistniając odmienne wartości moralne⁷.

cyjnych miejsc do zamieszkania na wsi, swoją aktywność zawodową nadal przejawiając przede wszystkim w rejonach zurbanizowanych. Por. T. Dowell, *Daddy won't sell the Farm: ...op.cit.*, s. 128–129.

⁵ J. B. Wadley, *Small Farms: The USDA, Rural Communities and Urban Pressures*, „Washburn Law Journal”, 1981–1982, nr 21, s. 479.

⁶ P. Taylor, *Public Policy and the Shaping of Rural Society*, „South Dakota Law Review”, 1975, nr 20, s. 475.

⁷ Rozległe plantacje na południu korzystając z ciepłego i wilgotnego klimatu produkowały przede wszystkim zboża i bawełnę z przeznaczeniem na handel międzynarodowy; ich funkcjonowanie opierało się głównie na pracy niewolniczej, co doprowadziło do wykształcenia charakterystycznego systemu kastowego, w ramach którego ceniono przede wszystkim wolny czas.

Gospodarstwa na północnym wschodzie dostosowane były do chłodnego klimatu i pagórkowatego ukształtowania terenu; prace gospodarskie wykonywane były przez samą rodzinę rolniczą; farmerzy byli w związku z tym niezależni, ale poddani regułom i mechanizmom rynku. Ciężka pra-

Ostatecznie jednak to północnowschodni model gospodarstwa rodzinnego miał zdecydować o przyszłości amerykańskiego rolnictwa, choć jego ostateczny triumf nad systemem plantacji i hacjendą miał miejsce dopiero w drugiej połowie XIX wieku⁸. Współcześni badacze przyczyn jego sukcesu dopatrują się w zgodności z podstawowymi amerykańskimi zasadami demokracji i rozwoju społecznego; ukształtował się on bowiem na obszarze gdzie wymienione zasady zostały opracowane i w najpełniejszym stopniu urzeczywistnione, tj. na północnym wschodzie dzisiejszych Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście triumf modelu gospodarstwa rodzinnego oraz szczególnego rodzaju etyki powiązanej z tym modelem należałoby uznać za zwycięstwo partykularnych, politycznych ideałów⁹.

Najważniejsza definicja pojęcia gospodarstwa rodzinnego opracowana w owym okresie i najlepiej oddająca teoretyczne założenia leżące u podstaw tej koncepcji pochodzi jednak od wywodzącego się z południa (*Virginia*) Thomasa Jeffersona. Ten zasłużony polityk i trzeci prezydent USA darzył rolników szczególnym szacunkiem; uznawał ich za „wybranych ludzi Boga” (*chosen people of God*) nietkniętych moralnym upadkiem współczesności¹⁰. W świetle koncepcji Jeffersona gospodarstwo rodzinne powinno spełniać trzy zasadnicze kryteria:

- gospodarstwo powinno być samowystarczalne – tzn. prowadzący je rolnik powinien jak najmniej sprzedawać i kupować,
- rolnik powinien osobiście w nim pracować oraz samodzielnie nim zarządzać,
- rolnik powinien być właścicielem gruntów wchodzących w skład gospodarstwa.

W konsekwencji, gospodarstwo rodzinne – jako najbardziej pożądana forma prowadzenia działalności rolniczej w Ameryce – miało posiadać charakter niekomercyjny, a prowadzący je rolnik miał być moralnie zdrowy, niezależny politycznie i wolny od wymagań rynku¹¹.

Warto w tym miejscu zauważyć, że stworzona przez T. Jeffersona definicja gospodarstwa rodzinnego nie uwzględniała związków rodzinnych pomiędzy osobami prowadzącymi gospodarstwo. Jej autorowi przyświecały bowiem inne cele. Dążył on do upowszechnienia tej formy gospodarowania, w dużej liczbie małych gospodarstw rodzinnych widząc szansę na zwiększenie zaangażowania społecznego w sprawy publiczne, z uwagi na fakt, iż w owym okresie

ca, pomysłowość i niezależność były szczególnie wysoko cenionymi wartościami, przyczyniając się do wykształcenia szczególnego rodzaju moralności, tzw. „etyki protestanckiej”. Struktura społeczna była egalitarna i skoncentrowana w lokalnych miasteczkach.

Hacjendy na hiszpańskim jeszcze południowym zachodzie adaptowały się do ogromnych obszarów jałowych przestrzeni, położonych w wielkiej odległości od rynków zbytu. Rozległe polacie ziemi nadawane były przez hiszpańską koronę lokalnym „grandom”, wykorzystujących przy prowadzeniu hacjend przymusową pracę Indian oraz drobnych rolników sprowadzanych z Meksyku. Por. J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 479–480.

⁸ P. Taylor, *Public Policy ...op.cit.*, s. 475.

⁹ J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 480.

¹⁰ S. C. Bahls, *Preservation of Family Farms ...op.cit.*, s. 323.

¹¹ J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 481.

czynne i bierne prawo wyborcze uzależnione było od dysponowania tytułem prawnym do ziemi¹².

Stworzony przez T. Jeffersona ideał gospodarstwa rodzinnego miał odąd wywierać przemożny wpływ na sposób rozumienia tej instytucji zarówno przez samych Amerykanów, jak również federalne instytucje i agendy zajmujące się rolnictwem. To na nim opierał się Kongres uchwalając w 1862 roku ustawę o gospodarstwach rolnych (*Homestead Act*), proklamującą tworzenie gospodarstw rodzinnych podstawowym celem federalnej polityki władania ziemią w USA. Podobnie jak w czasach T. Jeffersona w gospodarstwie rodzinnym widziano bowiem narzędzie zapewniające licznym imigrantom dostęp do własności amerykańskiej ziemi. Teoretycznie ta koncepcja nadal wpływa na współczesną federalną politykę rolną; ideał T. Jeffersona jest też wciąż przywoływany w literaturze agrarystycznej, pomimo, że współczesna rzeczywistość istotnie od niego odbiega¹³.

Kryzys tradycyjnej instytucji gospodarstwa rodzinnego, jako podstawy amerykańskiego rolnictwa, rozpoczął się bowiem w okresie Wielkiej Depresji lat trzydziestych XX wieku. W tym czasie według różnych danych jeszcze 25–50% Amerykanów utrzymywało się z pracy we własnych gospodarstwach rolnych. Kryzys nadprodukcji oraz związany z tym drastyczny spadek cen na produkty rolne uderzył jednak w tę grupę społeczną z niezwykłą siłą, wymuszając masowe migracje ludności wiejskiej do miast. Podjęte przez organy federalny środki w postaci uchwalenia przez Kongres w 1933 roku *Agricultural Adjustment Act* – pierwszego z serii *Farm Bills*, kształtujących do dzisiaj oblicze amerykańskiego rolnictwa, okazały się niewystarczające dla powstrzymania nieodwracalnych zmian w strukturze amerykańskiej wsi¹⁴. Rozwój nowoczesnych technologii w zakresie upraw rolnych po II wojnie światowej przyczynił się do dalszego osłabienia małych gospodarstw rodzinnych na korzyść wielkich przedsiębiorstw rolnych zaliczanych do tzw. *agribusiness*, które zaczęły skupywać ziemię rolną poniżej jej wartości oraz konsolidować swe wpływy w celu stworzenia prawdziwego lobby oddziałującego na amerykańską politykę rolną¹⁵. Lobby to zyskało

¹² J.M. Jacobson, *Development of American Political Thought, A Documentary History*, New York 1932, s. 274.

¹³ J. B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...op.cit.*, s. 90.

¹⁴ Mocą *Agricultural Adjustment Act* wprowadzono system tanih kredytów rządowych uruchamianych w sytuacji spadku cen rynkowych zbóż poniżej tzw. *target price*, tj. ceny określonej na podstawie kosztów produkcji danego rodzaju zboża. Uzyskane w ten sposób środki finansowe umożliwiały rolnikom sfinansowanie przechowywania zapasów zbóż do czasu stabilizacji cen rynkowych. Z uwagi na fakt, że tego rodzaju kredyty udzielane były wyłącznie producentom określonych gatunków roślin, tj. pszenicy, kukurydzy, ryżu i bawełny, doprowadziły one do istotnego rozwarstwienia wśród farmerów oraz koncentracji ziemi uprawnej w rękę osób korzystających z publicznego wsparcia. Por. M. J. Wender, *Goodbye Family Farms and Hello Agribusiness: The Story of How Agricultural Policy is Destroying the Family Farm and the Environment*, „Villanova Environmental Law Journal”, 2011, nr 22, s. 146–147.

¹⁵ W. S. Eubanks, *The Sustainable Farm Bill: A Proposal for Permanent Environmental Change*, Environmental Law Institute, News & Analysis, 2009, artykuł dostępny pod adresem: <http://ssrn.com/abstract=1410800>.

szczególnie silne wpływy w czasie prezydentury R. Nixona, kiedy to Sekretarz do spraw Rolnictwa Earl Butz, działając pod wpływem hasła *get big or get out*, zapoczątkował prowadzenie polityki sprzyjającej wielkim przedsiębiorstwom rolnym, stosującym zindustrializowane metody produkcji¹⁶. Wprowadzony w owym okresie system subsydiowania rolnictwa, adresowany przede wszystkim do agrobiznesu, przyczynił się również do wyeliminowania z rynku wielu małych gospodarstw rodzinnych i osłabienia znaczenia tej instytucji¹⁷.

Pomimo niewątpliwego kryzysu gospodarstwa rodzinnego w USA sama jego koncepcja nadal zachowuje swoją żywotność i – przynajmniej formalnie – stanowi podstawę ustroju rolnego w tym kraju. Świadczy o tym chociażby treść Kodeksu Stanów Zjednoczonych (*US Code*), tj. skonsolidowanego zbioru prawa federalnego obowiązującego w USA¹⁸; w ramach §2266 Kodeksu¹⁹ Kongres potwierdza historyczną politykę Stanów Zjednoczonych zmierzającą do wzmocnienia gospodarstw rodzinnych, zauważając, że ich utrzymanie jest niezbędne do utrzymania narodowego dobrobytu, jak również konkurencyjnej produkcji i bezpieczeństwa dostaw żywności. Kongres wskazuje ponadto, że ekspansja rolnictwa pozbawionego rodzinnego charakteru, w tym w szczególności gospodarstw o charakterze korporacyjnym, jest szkodliwa dla dobrobytu narodowego. W konsekwencji programu wsparcia rolnictwa, zdaniem Kongresu, chociaż nie powinny ograniczać się wyłącznie do gospodarstw rodzinnych, nie mogą jednocześnie stwarzać warunków, które stawiałyby te gospodarstwa w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej²⁰.

Urzeczywistnienie deklarowanej przez Kongres zasady ochrony i wsparcia gospodarstw rodzinnych napotyka jednak istotne problemy w praktyce. W dużej mierze są one skutkiem braku jednoznacznego zdefiniowania gospodarstwa rodzinnego w USA, pomimo że do tego pojęcia często odwołują się amerykańskie instytucje federalne. W konsekwencji, kryteria służące indywidualizacji go-

¹⁶ Zastosowane w owym czasie środki z jednej strony zmierzały do zwiększenia arealów ziemi rolnej – przez karczowanie lasów i osuszanie bagien, z drugiej natomiast – do zwiększenia produkcji rolnej poprzez szerokie zastosowanie niejednokrotnie toksycznych chemikaliów. Realizacja tej polityki spowodowała nieodwracalne zmiany zarówno w sferze krajobrazu wiejskiego, jak i w samej strukturze amerykańskiego rolnictwa. Por. M. J. Wender, *Goodbye Family Farms ... op.cit.*, s. 147.

¹⁷ J.S. Windham, *Putting Your Money Where Your Mouth Is: Perverse Food Subsidies, Social Responsibility & America's 2007 Farm Bill*, „Environmental Law and Policy Journal”, 2007, s. 11.

¹⁸ Jego treść dostępna jest pod adresem: <http://uscode.house.gov/>.

¹⁹ Cytowany § 2266 ujęty został w ramach rozdziału 55 (Departament Rolnictwa) kodeksu; rozdział ten objęty jest z kolei tytułem 7 (Rolnictwo).

²⁰ Na temat współczesnego podejścia Kongresu do problematyki gospodarstw rodzinnych oraz ich sytuacji w ramach ewoluującego rolnictwa w USA – por. w szczególności: N. Hamilton, *Tending the Seeds: The Emergence of a New Agriculture in the United States*, „Drake Journal of Agricultural Law”, 1996, nr 1, s. 7 i n.; idem, *Plowing New Ground: Emerging Issues in a Changing Agriculture*, „Drake Journal of Agricultural Law”, 1997, nr 2, s. 181 i n.; idem, *Reaping What We Have Sown: Public Policy Consequences of Agricultural Industrialization and the Legal Implications of the Changing Production System*, „Drake Law Review”, 1997, nr 45, s. 361.

gospodarstwa rodzinnego na płaszczyźnie różnych aktów prawnych, dokumentów i opracowań statystycznych charakteryzują się istotną heterogenicznością, która z jednej strony zapewnia elastyczność tego pojęcia, z drugiej jednak uniemożliwia precyzyjne określenie, co należy pod tym pojęciem rozumieć. Tytułem przykładu należy wskazać, że w opinii niektórych autorów definicji gospodarstwa rodzinnego można poszukiwać w wyżej przytoczonej deklaracji Kongresu zawartej w Kodeksie Stanów Zjednoczonych. W myśl tego stanowiska Kongres pod pojęciem gospodarstwa rodzinnego rozumiałby wszystkie gospodarstwa za wyjątkiem tych prowadzonych przez wielkie korporacje pozbawione rodzinnego charakteru²¹.

Najistotniejsze znaczenie dla praktyki posiadają jednak kryteria pozwalające zindywidualizować gospodarstwa rodzinne formułowane przez Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA), jako urząd formalnie zaangażowany w udzielanie wsparcia takim gospodarstwom. Kryteria te na przestrzeni lat funkcjonowania tej instytucji ulegały modyfikacjom. W przeszłości z reguły dotyczyły one czasu pracy angażowanego przez członków rodziny rolniczej w prowadzenie gospodarstwa, rozmiaru gospodarstwa, jego struktury organizacyjnej, rozmiarów sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwie, miejsca zamieszkania osób prowadzących tę jednostkę produkcyjną i wreszcie prawnych form władania ziemią²².

Jedna z pierwszych definicji tego typu sformułowana została przez USDA w latach 40. XX wieku; zgodnie z jej treścią za gospodarstwo rodzinne należało uważać jednostkę produkcyjną, w której prowadzący poświęca zasadniczo cały swój czas pracy na prowadzenie działalności rolniczej, posiłkując się pomocą członków rodziny i tylko w niewielkim zakresie wykorzystując zewnętrzną siłę roboczą. Ponadto dochód uzyskiwany z gospodarstwa rodzinnego powinien zapewnić rolnikowi i jego rodzinie utrzymanie na przyzwoitym poziomie, jak również powinien być wystarczający dla zapewnienia dalszego funkcjonowania warsztatu produkcyjnego. Charakterystyczną cechą tej definicji był fakt, iż zaliczała ona do gospodarstw rodzinnych także większe jednostki produkcyjne, zarówno pod względem posiadanego kapitału, jak i zagospodarowanego areалу gruntów. Konsekwentnie, z jej zakresu wykluczone były gospodarstwa prowadzone wyłącznie jako *part time* lub też takie, które stanowiły wyłącznie miejsce zamieszkania rolnika, a zatem nie zapewniające rodzinie rolniczej odpowiednich dochodów²³. Tym samym po raz pierwszy w historii USA gospodarstwa rodzinne przestały być utożsamiane z małymi gospodarstwami; polityka USDA zaczęła zmierzać do ich konsolidacji w większe, bardziej efektywne jednostki

²¹ D.A. Sumner, *Farm Programs and Structural Issues* [w:] *US Agricultural Policy: The 1985 Farm Legislation*, red. B. L. Gardner, 1985, Washington, s. 286.

²² A. B. Endres, S. B. Johnson, D.L. Uchtman, A.H. Silvis, *The Legal Needs of Farmers: ...op. cit.*, s. 136.

²³ D.E. Brewster, *Changes in the Family Farm Concept* [w:] *Farm Structure: A Historical Perspective in Changes in the Number and Size of Farms*, 1980, s. 46.

produkcyjne, pomimo iż – przynajmniej w założeniu – gospodarstwa rodzinne nadal miały stanowić podstawę ustroju rolnego USA. Niemniej zapoczątkowany w tym okresie trend, zakładający skierowanie subwencji do większych gospodarstw, stał się cechą charakterystyczną działań podejmowanych przez USDA; już w 1949 roku ówczesny sekretarz do spraw rolnictwa zakładał ograniczenie federalnych programów wsparcia do „nowoczesnych, zmechanizowanych i efektywnie prowadzonych jednostek produkcyjnych”²⁴.

Tendencja ta znalazła swoje potwierdzenie w kolejnej definicji gospodarstwa rodzinnego, którą formalnie USDA posługuje się współcześnie²⁵. Definicja ta, opracowana formalnie przez Komisję Senatu do spraw Rolnictwa i Leśnictwa, zakłada, iż za gospodarstwo rodzinne należy uważać taką formę działalności rolniczej, w ramach której ryzyko gospodarcze spoczywa na prowadzącym gospodarstwo rolniku, wykonującym wraz z rodziną większość prac w gospodarstwie, jak również podejmującym wraz z rodziną większość czynności zarządczych²⁶.

Przytoczona ogólna definicja gospodarstwa rodzinnego rozwijana jest także na płaszczyźnie konkretnych programów pomocowych. Tytułem przykładu można wymienić roboczą definicję wykorzystywaną przez *USDA Farm Service Agency* (FSA) na potrzeby zarządzanego przez tę agencję specjalnego programu tanich kredytów udzielanych gospodarstwom rodzinnym. Zgodnie z tą definicją gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo, w którym:

- ilość wytwarzanych produktów rolnych pozwala uznać, że gospodarstwo ma charakter produkcyjny, a nie służy przede wszystkim celom mieszkaniowym,
- większość bieżących decyzji produkcyjnych i wszelkie decyzje gospodarcze o charakterze strategicznym podejmowane są przez kredytobiorcę lub kredytobiorcę i osoby związane z nim węzłem pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa,
- zasadnicza ilość pracy świadczona jest przez kredytobiorcę lub kredytobiorcę i osoby związane z nim węzłem pokrewieństwa, małżeństwa lub powinowactwa,
- praca najemna w pełnym wymiarze ma charakter wyłącznie uzupełniający względem pracy świadczonej przez rodzinę rolniczą,
- praca najemna o charakterze sezonowym jest wykorzystywana w rozsądnym zakresie w okresie szczególnie intensywnych prac gospodarskich²⁷.

²⁴ Por. J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 481–482. Autor zwraca uwagę, że choć ogólna liczba gospodarstw w latach 40. XX wieku drastycznie spadała, to najmniejsze gospodarstwa, niezdolne do efektywnej produkcji były jedynymi jednostkami, które nieznacznie zwiększyły swoją liczebność; ukierunkowanie wsparcia do gospodarstw bardziej żywotnych miało zatem na celu zapobieżenie tej tendencji. Niemniej w ówczesnej literaturze przytoczoną definicję, którą posługiwał się USDA uważano za dyskryminującą gospodarstwa rodzinne.

²⁵ J. B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...op.cit.*, s. 90.

²⁶ A. B. Endres, S. B. Johnson, D.L. Uchtmann, A.H. Silvis, *The Legal Needs of Farmers: ...op.cit.*, s. 137.

²⁷ S.A. Schneider, *Food, Farming and Sustainability. Readings in Agricultural Law*. Durham, North Carolina, 2011, s. 42–43.

Powołane definicje abstrahują tym samym od takich kryteriów jak rodzaj praw przysługujących rolnikowi do środków produkcji, rozmiary sprzedaży dokonywanej przez rolnika lub czas pracy angażowanego w działalność rolniczą i dochód z niej uzyskiwany. Podkreślają one znaczenie, jakie dla funkcjonowania gospodarstwa posiada praca rodziny rolniczej oraz zwracają uwagę na ryzyko związane z prowadzoną działalnością ponoszone przez rodzinę rolniczą.

Teoretycznie zatem współczesna definicja gospodarstwa rodzinnego wykorzystywana przez USDA – w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki – nie ma charakteru dyskryminującego małe gospodarstwa rodzinne. Z drugiej jednak strony jest ona stosunkowo szeroka; pozwala zakwalifikować większość gospodarstw w USA do grupy gospodarstw rodzinnych, w tym także gospodarstwa największe i najbardziej produktywne²⁸. Jest ona również na tyle elastyczna, że pozwala USDA na jej reinterpretację w zależności od konkretnych programów wdrażanych przez tę instytucję i celów, jakie mają one realizować, a nawet na tworzenie roboczych definicji odbiegających zasadniczo od oficjalnej definicji gospodarstwa rodzinnego.

Szeroki sposób definiowania gospodarstw rodzinnych jest również typowy dla opracowywanych w celach statystycznych raportów *USDA Economic Research Service* (ERS) – wyspecjalizowanej agencji statystycznej działającej w ramach Departamentu Rolnictwa, dostarczającej okresowo informacji o ogólnej sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w USA²⁹. W raportach tych konsekwentnie definiuje się gospodarstwo rolne (*farm*), jako miejsce, w którym wytwarzane są produkty rolne o rocznej wartości sprzedaży wynoszącej co najmniej 1 tys. USD. Z kolei ekonomiczna definicja gospodarstwa rodzinnego ulegała zmianie w ramach poszczególnych edycji tych raportów. W raporcie z 2007 roku pod tym pojęciem rozumiano działalność zorganizowaną na bazie własności, spółki lub korporacji rodzinnej, w ramach której nie korzystano z zatrudnionych managerów. W 2010 roku zrezygnowano z tej definicji, wprowadzając w jej miejsce nowy sposób ujmowania gospodarstwa rodzinnego, jako działalności gospodarczej, w której większość biznesu spoczywa w rękach osoby prowadzącej to gospodarstwo lub jego małżonka i krewnych, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Definicje te nie uwzględniają zatem jakichkolwiek kryteriów związanych z wielkością gospodarstwa, metodami prowadzenia działalności rolniczej lub ilością pracy angażowanej przez rodzinę rolniczą w prowadzeniu tej działalności o ile rodzina ta nadal sprawuje funkcje kierownicze³⁰.

W konsekwencji zastosowania wyżej wymienionych definicji w 2007 roku do grupy gospodarstw rodzinnych zaliczono w raporcie 98 % wszystkich gospo-

²⁸ J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 483.

²⁹ Ostatnie raporty opracowane przez tę instytucję pochodzą z lat 2007 i 2010 i są dostępne odpowiednio pod adresami: <http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib24.aspx#.VEKzI7SWIHY> oraz <http://www.ers.usda.gov/publications/eib-economic-information-bulletin/eib66.aspx#.VEKzSLSWIHY>.

³⁰ S.A. Schneider, *Food, Farming and Sustainability...op.cit.* s. 43.

darstw rolnych w USA, natomiast w 2010 roku – 97,6%³¹. W 2010 roku wartość produkcji tak zdefiniowanych gospodarstw rodzinnych wynosiła 82,3% wartości produkcji wszystkich gospodarstw w USA, a wartość ich mienia pokrywała 93,4% ogólnego majątku amerykańskich gospodarstw. Tak szerokie ujmowanie gospodarstw rodzinnych w powołanych raportach wymusiło jednak dokonywanie dalszych klasyfikacji w obrębie tej kategorii; raport z 2010 wyróżnia np. małe gospodarstwa rodzinne (*small family farms*), stanowiące 88% wszystkich gospodarstw w USA, w ramach których roczna wartość sprzedaży brutto wynosi mniej niż 250 000 USD. Małe gospodarstwa rodzinne raport dzieli z kolei na gospodarstwa o charakterze socjalnym (*retirement farms*), prowadzone przez emerytów, gospodarstwa prowadzone przez osoby utrzymujące się przede wszystkim z pracy poza rolnictwem (*residential/lifestyle farms*), oraz gospodarstwa prowadzone przez rolników o niskich (poniżej 100 tys. USD) lub średnich (100 000 – 249 999 USD) wartościach rocznej sprzedaży brutto (*low sales/medium sales*). Grupa wielkich gospodarstw rodzinnych (*large family farms*) obejmuje natomiast gospodarstwa o rocznej wartości sprzedaży brutto powyżej 250 tys. USD; w grupie tej wyróżnia się ponadto tzw. bardzo wielkie gospodarstwa rodzinne (*very large family farms*) o rocznej wartości sprzedaży brutto powyżej 500 tys. USD oraz tzw. *million-dollar farms* o rocznej sprzedaży brutto przekraczającej 1 mln USD³².

Wnioski płynące z wymienionych raportów posiadają przede wszystkim ekonomiczny wymiar; podkreśla się znaczenie jakie wielkie gospodarstwa rodzinne i gospodarstwa nie-rodzinne posiadają dla amerykańskiego rolnictwa, pokrywając 4/5 rocznej wartości produkcji rolnej w USA. Zwraca się również uwagę na fakt, że gospodarstwa te są bardziej żywotne ekonomicznie, osiągając zdecydowanie lepsze wyniki finansowe. W podtekście wskazuje się właśnie te gospodarstwa jako zasługujące na publiczne subwencjonowanie³³.

III. Wsparcie amerykańskich gospodarstw rodzinnych ze strony instytucji federalnych

Opisując kierunki wsparcia gospodarstw rodzinnych ze strony amerykańskiego ustawodawcy i instytucji federalnych należy podkreślić, że polega ono przede wszystkim na stosowaniu subwencji oraz systemu ulg na płaszczyźnie prawa

³¹ Poza zakresem tej definicji pozostały jedynie gospodarstwa prowadzone przez korporacje publiczne lub spółki, w których wspólnicy nie są ze sobą spokrewnieni oraz gospodarstwa prowadzone przez zatrudnionego w tym celu managera. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms. Family Farm Report, 2010 Edition*, s. 2.

³² Wśród 47.600 amerykańskich *million-dollar farms* aż 86% stanowią gospodarstwa rodzinne w rozumieniu definicji przyjętej w raporcie z 2010 roku. Gospodarstwa te stanowią zaledwie 2% wszystkich gospodarstw w USA, ale wartość ich produkcji wynosi aż 53%. Działają one przede wszystkim w sektorze wołowy, mleka i produktów mlecznych oraz zbóż. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms. ...op.cit.*, s. 10.

³³ Ibidem, s. 46.

podatkowego. Ustawodawca amerykański nie kreuje natomiast jakichkolwiek szczególnych regulacji o charakterze prywatnoprawnym, które miałyby sprzyjać tworzeniu lub utrzymaniu tych jednostek produkcyjnych. W szczególności obrót *inter vivos* i *mortis causa* gruntami wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych poddany jest regułom ogólnym; w USA nie istnieje szczególnie reżim dotyczący obrotu gruntami rolnymi lub gospodarstwami rolnymi³⁴.

Okoliczność ta nie zmienia faktu, iż Kongres formalnie wielokrotnie wyrażał potrzebę szczególnego uprzywilejowania rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne³⁵. Preferencje, jakim gospodarstwa rodzinne podlegają na płaszczyźnie ustawodawstwa federalnego oraz programów wdrażanych przez instytucje federalne, zasadniczo zmiernają w trzech kierunkach:

1. Na płaszczyźnie **regulacji prawno-podatkowych**, gospodarstwa rodzinne korzystają z preferencyjnych form opodatkowania w podatku od nieruchomości (*estate tax*); stosownie do sekcji 2032A *Internal Revenue Code*, do nieruchomości wchodzących w skład tych gospodarstw stosowne są szczególne metody oszacowania, pozwalające obniżyć podstawę opodatkowania w tym podatku³⁶.
2. Na gruncie **prawa upadłościowego** ustawodawca wprowadza specjalne ulgi dla gospodarstw rodzinnych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej; regulacje rozdziału 12 *Family Farm Bankruptcy Act* zezwalają rolnikom o majątku mniejszym niż 1,5 mln USD na redukcję zaciągniętych przez nich długów zabezpieczonych na nieruchomościach wchodzących w skład gospodarstwa do wartości rynkowej tych nieruchomości³⁷.
3. W praktyce największe znaczenie dla amerykańskich gospodarstw rolnych posiadają subwencje udzielane na podstawie **federalnych programów wsparcia**, administrowanych przez USDA. Prawną podstawę dla wdrażania tych programów stanowią *Farm Bills*, tj. akty prawne uchwalane zwykle co 5 lat przez Kongres, określające politykę rolną i żywnościową władz federalnych USA na czas obowiązywania danego Farm Bill³⁸. Programy te tradycyjnie zaliczane są do dwóch grup:
 - a) programy skierowane na wsparcie produkcji rolnej (*commodity related payments*) – przewidujące różnego rodzaju płatności bezpośrednio oraz

³⁴ J. B. Wadley, *Agriculture and Farm Law...op.cit.*, s. 10.

³⁵ J.W. Looney, *The Changing Focus of Government Regulation of Agriculture in the United States*, Mercer Law Review, 1993, nr 44, s. 763; C. A. Eiden, *The Courts' Role in Preserving the Family Farm During Bankruptcy Proceedings Involving FmHA Loans*, Law & Inequality, The Journal of Theory and Practice, 1993, nr 11, s. 417.

³⁶ S. C. Bahls, *Preservation of Family Farms ...op.cit.*, s. 320

³⁷ M. Zarley Taylor, *New Hope for Hard-Pressed Farmers*, „Farm Journal”, 1986, December, s. 22.

³⁸ Na podstawie do niedawna realizowanego *Food, Conservation and Energy Act (Farm Bill 2008)* na różne programy wdrażane przez USDA rozdysponowano ponad 307 miliardów dolarów. Nowy Farm Bill z 2014 roku przewiduje wydatkowanie w bieżącym okresie programowania (tj. do 2018 roku) ponad 956 miliardów dolarów. Por. M. J. Wender, *Goodbye Family Farms...op.cit.*, s. 160–161.

dopłaty do cen produktów rolnych (*direct payments, countercyclical payments, loan deficiency payments*), jak również płatności klęskowe (*disaster payments*); ich celem jest wsparcie dochodów rolniczych oraz stabilizacja produkcji i cen produktów rolnych; przyznawane są rolnikom wytwarzającym aktualnie lub też w przeszłości określone produkty rolne, w tym w szczególności zboża, bawełnę i mleko.

- b) programy skierowane na zachowanie gruntów rolnych (*conservation programs*) – przewidujące zarówno płatności do gruntów wyłączonych z produkcji (tzw. *payments from land retirement programs*), których celem jest trwałe lub czasowe (minimum 10-letnie) odłogowanie gruntów szczególnie wrażliwych ekologicznie, jak również płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo (tzw. *payments from working-land programs*), za pomocą których subwencjonowani są rolnicy decydujący się na stosowanie szczególnie pożądanых praktyk z punktu widzenia ochrony środowiska³⁹.

Spośród wymienionych płatności zdecydowanie więcej środków finansowych (w sumie około 75% wszystkich funduszy federalnych przeznaczonych na wsparcie rolnictwa) absorbują płatności zaliczające się do pierwszej z wyżej opisanych grup, tj. płatności wynikające z programów skierowanych na wsparcie produkcji rolnej. Cechą charakterystyczną amerykańskiego systemu subwencjonowania rolnictwa jest jednak okoliczność, że płatności te trafiają przede wszystkim do gospodarstw o dużych rozmiarach, zaliczonych w raporcie *USDA Economic Research Service (ERS)* z 2010 roku do wielkich lub bardzo wielkich gospodarstw rodzinnych oraz do gospodarstw nie-rodzinnych. W 2007 roku do takich gospodarstw trafiło aż 76% wszystkich płatności skierowanych na wsparcie produkcji rolnej. Wielkie gospodarstwa rolne są również głównymi beneficjentami płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo, przyznawanych na podstawie programów skierowanych na zachowanie gruntów rolnych, absorbując około 3/5 ogółu tych płatności.

Z kolei płatności do gruntów wyłączonych z produkcji trafiają przede wszystkim do najmniejszych gospodarstw zaliczonych w raporcie *USDA Economic Research Service (ERS)* z 2010 roku do kategorii gospodarstw o charakterze socjal-

³⁹ Płatności do gruntów odłogowanych przyznawane są na podstawie różnych programów, takich jak np. *Conservation Reserve Program (CRP)* oraz *Conservation Reserve Enhancement Program (CREP)*, które mają zachęcać rolników do wyłączenia uprawianych gruntów z produkcji z przeznaczeniem ich na łąki lub pastwiska, jak również *Wetlands Reserve Program (WRP)* oraz *Farmable Wetlands Reserve Program (FWP)* przewidujące wsparcie dla rolników utrzymujących bagna na swych gruntach. Z kolei płatności do gruntów wykorzystywanych rolniczo przyznawane są na podstawie takich programów jak: *Environmental Quality Incentives Program (EQIP)* oraz *Conservation Security Program (CSP)* zmierzających do udzielania finansowego i technicznego wsparcia rolnikom dokonywującym w swoich gospodarstwach określonych zabiegów, mających na celu ochronę środowiska. W 2007 roku *land-retirement payments* stanowiły 78% wszystkich płatności przyznawanych na podstawie *conservation programs*, przy czym same tylko płatności przyznawane na podstawie CRP stanowiły 74% wszystkich płatności wynikających z *conservation programs*. Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms. Family Farm Report, 2010 Edition*, s. 33–34.

nym (*retirement farms*), gospodarstw prowadzonych przez osoby utrzymujące się przede wszystkim z pracy poza rolnictwem (*residential/lifestyle farms*) oraz gospodarstw prowadzonych przez rolników o niskich (poniżej 100 000 USD) wartościach rocznej sprzedaży brutto (*low sales*). Tego typu gospodarstwa absorbują aż 73% tych płatności, co związane jest z faktem, iż prowadzące je osoby z reguły większość środków do życia czerpią z pracy poza rolnictwem, a płatności wynikające z tych programów traktują jako dodatkowe źródło dochodu, nie wymagające nakładów finansowych i czasu pracy, niezbędnych dla prowadzenia efektywnej działalności rolniczej⁴⁰.

Pomimo zaangażowania tak imponujących środków finansowych w subwencjonowanie rolnictwa oraz opracowania zróżnicowanych programów wsparcia gospodarstw rolnych, w 2010 roku jedynie 39% ogółu tych jednostek produkcyjnych skorzystało z jakiegokolwiek formy wsparcia, co oznacza, że zdecydowanej większości gospodarstw rolnych w USA nie przyznano żadnych płatności wynikających z programów federalnych⁴¹.

Analiza przytoczonych danych statystycznych skłania niektórych przedstawicieli doktryny do wysunięcia wniosków, że na płaszczyźnie programów wsparcia rolnictwa instytucje federalne – w tym w szczególności USDA – zdecydowanie preferują wielkie gospodarstwa, przywiązując tylko nieznaczną uwagę do sytuacji małych gospodarstw rodzinnych⁴². Okoliczność ta wynika z realizowanej przez USDA polityki zakładającej konieczność konsolidacji gospodarstw rolnych w celu zwiększenia produkcji i zapewnienia tym samym bezpieczeństwa dostaw żywności dla zwiększającej się systematycznie liczby ludności miejskiej. W tym kontekście pod adresem USDA formułowane są zarzuty, iż instytucja ta uwzględnia jedynie ekonomiczny aspekt złożonego zjawiska, jakim jest rolnictwo, zaniedbując jego pozostałe funkcje, realizowane przez gospodarstwa rodzinne. Traktując działalność rolniczą wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, a rolników uznając jedynie za przedsiębiorców uczestniczących w zwykłej grze rynkowej, USDA paradoksalnie realizuje interesy populacji miejskiej, potrzebującej przede wszystkim żywności o niskiej cenie⁴³. W tym sensie aktualne podejście USDA do problemu gospodarstw rodzinnych, zakładające konieczność redukcji ich liczby, stanowiłoby całkowite zerwanie z tradycyjną koncepcją tej instytucji, wywodzącą się jeszcze od T. Jeffersona, zgodnie z którą sektor rolny powinien się składać z jak największej liczby tych jednostek produkcyjnych⁴⁴.

Warto w tym miejscu podkreślić, że jak dotychczas powyższe zarzuty formułowane od lat przez niektórych przedstawicieli doktryny nie znajdują poważ-

⁴⁰ Por. R. Hoppe, D.E. Banker, *Structure and Finances of U.S. Farms. Family Farm Report, 2010 Edition*, s. 36.

⁴¹ Ibidem, s. 5.

⁴² J. B. Wadley, *Small Farms: ...op.cit.*, s. 495.

⁴³ H.S. Scher, R. S. Catz, G.H. Mathews, *USDA: Agriculture at the Expense of Small Farmers and Farmworkers*, „Toledo Law Review”, 1976, nr 7, s. 495.

⁴⁴ J. B. Wadley, *Small Farms: ... op.cit.*, s. 484.

niejszego oddźwięku w amerykańskim ustawodawstwie rolnym ani też w polityce realizowanej przez instytucje federalne. Regulacje realizowanego do niedawna *Farm Bill* z 2008 roku adresowały wsparcie rządowe przede wszystkim do największych gospodarstw, prowadzonych najczęściej przez osoby prawne. Z systemu subwencjonowania wyłączone były gospodarstwa najmniejsze, tj. o powierzchni poniżej 10 akrów (a więc najczęściej gospodarstwa o charakterze rodzinnym). Formalnie do wsparcia rządowego nie kwalifikowali się także rolnicy najbogatsi, tj. osiągający roczny dochód przekraczający 750 tys. USD, lub 1,5 mln USD w przypadku małżeństwa. Taki pułap rocznego dochodu wykluczający możliwość ubiegania się o rządowe wsparcie w literaturze agrarystycznej określany był jako nieracjonalnie wysoki⁴⁵.

Również postanowienia obecnie obowiązującego *Farm Bill*, uchwalonego 29 stycznia 2014 roku i precyzującego instrumenty wsparcia amerykańskiego rolnictwa na lata 2014–2018 oceniane są jako generalnie dyskryminujące małe gospodarstwa rodzinne. Imponujące środki finansowe przeznaczone na subwencjonowanie rolnictwa w bieżącym okresie (około 956 miliardów dolarów) w założeniu ponownie trafić mają do największych gospodarstw w kraju, w ramach płatności przeznaczonych na wsparcie produkcji rolnej oraz subsydiowanego systemu ubezpieczeń plodów rolnych (*crop insurance*)⁴⁶.

IV. Uwagi końcowe

Aktualną sytuację gospodarstw rodzinnych w USA określić można jako paradoksalną. Pomimo społecznego prestiżu, jakim otoczona jest ta instytucja oraz znaczenia, jakie przypisuje się jej w literaturze agrarystycznej, zakres wsparcia udzielanego gospodarstwom rodzinnym przez instytucje federalne – w tym w szczególności USDA – jest stosunkowo ograniczony. Ze środków publicznych subwencjonowana jest przede wszystkim działalność agrobiznesu. Obserwacji tej nie zmienia okoliczność, że *Farm Bills* z 2008 i 2014 roku zawierają także regulacje, traktowane jako sprzyjające małym gospodarstwom rodzinnym, przewidując zwiększenie środków na programy skierowane na zachowanie gruntów rolnych (*conservation programs*) oraz na promocję żywności ekologicznej (*organic food*)⁴⁷. Sytuacja ta zachęca niektórych przedstawicieli doktryny do formułowania postulatów o konieczności głębokiej reformy systemu subwencjonowania rolnictwa w USA, w tym nawet do wysunięcia propozycji likwidacji jakichkolwiek form wsparcia⁴⁸.

⁴⁵ M. J. Wender, *Goodbye Family Farms ...op.cit.*, s. 161.

⁴⁶ Por. L. Reitzig, *Farm Bill 2014 or "The Destruction of Small Family Farms"* – artykuł dostępny pod adresem: <http://nourishingliberty.com/farm-bill-2014-just-how-bad-is-it/#sthash.AJ4nnfkQ.dpuf>.

⁴⁷ M. J. Wender, *Goodbye Family Farms ...op.cit.*, s. 161–162.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 162–167.

Jak się wydaje, wielu z powyższych problemów udałoby się uniknąć, gdyby w USA obowiązywała precyzyjna definicja gospodarstwa rodzinnego, jako preferowanej formy działalności rolniczej. W obecnej rzeczywistości instytucje federalne – swobodnie definiując gospodarstwa tego typu – mogą bowiem dotować największe i najbogatsze jednostki produkcyjne, umieszczając je w kategorii gospodarstw rodzinnych. Zawężenie aktualnej niezwykle szerokiej koncepcji gospodarstwa rodzinnego wydaje się w związku z tym jednym ze środków prowadzących do bardziej sprawiedliwej dystrybucji środków publicznych pomiędzy rolników.

Roman Budzinowski¹
Aneta Suchoń²

Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania

1. Wprowadzenie

Referat wypada rozpocząć od kilku uwag dotyczących wyjaśnienia tytułu, a tym samym od sprecyzowania przedmiotu i zakresu rozważań.

Otóż, po pierwsze, relacja między gospodarstwem rolnym i przedsiębiorstwem rolnym może być ujmowana zarówno w płaszczyźnie ekonomicznej, jak i prawnej. Ta ostatnia stanowi główny punkt odniesienia niniejszego opracowania, natomiast ekonomiczne aspekty wspomnianej relacji będą uwzględnione tylko o tyle, o ile ułatwią zrozumienie i ewentualne wzmocnienie argumentacji właściwej dla analizy prawniczej. Tak również będzie traktowane odniesienie do publicznych mechanizmów ich wspierania, które obejmują wiele i to zróżnicowanych form wsparcia przewidzianych zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie krajowym (np. wsparcie rynkowe, wsparcie bezpośrednie, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, pomoc, ulgi czy zwolnienia podatkowe itp.).

Po drugie, nie ma w tym miejscu potrzeby wymieniania aktów prawa unijnego i aktów prawa krajowego, które takie mechanizmy wsparcia przewidują. Dość powiedzieć, że normatywny obszar badań jest bardzo szeroki, obejmuje zarówno regulacje o charakterze ogólnym, jak i szczegółowym, odnoszące się w ogóle do działalności gospodarczej albo tylko do działalności rolniczej (rolniczej działalności gospodarczej). Ich szczegółowa analiza wymagałaby opracowania w postaci monografii. Dlatego w ograniczonych ramach referatu odwołanie się

¹ Roman Budzinowski – prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² Aneta Suchoń – dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

do materiału normatywnego będzie miało raczej charakter przykładowy, będzie stanowiło egzemplifikację formułowanych twierdzeń przy założeniu, że znaczenie poszczególnych regulacji, z punktu widzenia przedmiotu rozważań, nie jest jednakowe, a zatem i stopień szczególności ich analizy może być zróżnicowany.

Po trzecie, charakteryzując relację między gospodarstwem rolnym i przedsiębiorstwem rolnym w płaszczyźnie prawnej nie można poprzestać jedynie na odwołaniu się do pojęć legalnych. Nie zawsze bowiem prawodawca definiuje wymienione jednostki wytwórcze w rolnictwie, nie zawsze też tak je nazywa, a i sama regulacja prawna może dotyczyć tylko niektórych ujęć gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa rolnego jako zjawiska społeczno-ekonomicznego. W regulacji prawnej mogą być eksponowane zarówno ujęcia nawiązujące do zespołu produkcyjno-majątkowego, jak i do działalności. Można wyobrazić sobie istnienie samego (już zorganizowanego) zespołu bez działalności, natomiast nie jest możliwe prowadzenie działalności bez istnienia tego zespołu³.

W literaturze problematyka relacji gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania nie była, jak dotąd, podejmowana w sposób całościowy, aczkolwiek na niektóre zagadnienia już została zwrócona uwaga. Natomiast przedmiotem większego zainteresowania była koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym, problem zbliżania się statusu gospodarstwa rolnego do przedsiębiorstwa, a tu zwłaszcza statusu prowadzącego gospodarstwo rolne jako przedsiębiorcy oraz kwalifikacja działalności rolniczej jako działalności gospodarczej⁴.

Bez wątplenia problem relacji gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wsparcia jest niezwykle istotny zarówno z praktycznego, jak i z teoretycznego punktu widzenia. Z tego względu

³ Zob. założenia wyjściowe do sformułowania prawnej koncepcji gospodarstwa rolnego – R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. zwłaszcza 26–27.

⁴ Zob. np. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego...*; tenże, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3; tenże, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja”, t. II, red. R. Budzinowski, Piła 2003; tenże, W kwestii statusu prawnego gospodarstwa rolnego jako przedsiębiorstwa, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego*. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce, Warszawa 2012; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1998, nr 7–8; tenże, *Przedsiębiorstwo handlowe a przedsiębiorstwo rolne we włoskim kodeksie cywilnym*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Szwejki, „Prace z Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej”, Kraków 2004, z. 88; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; P. Czechowski, *Gospodarstwo a przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji*. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego, Warszawa 2010; A. Szymecka, *Rolnik to też przedsiębiorca – zagadnienia prawne*, [w:] *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, red. K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka, Warszawa 2009; Z. Truskiewicz, *Prawo do gospodarstwa rolnego (do przedsiębiorstwa)*, [w:] *Rozprawy i studia*. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi, pod. red. E. Kremer i Z. Truskiewicza, Kraków 2009.

sformułowanie celu rozważań jako próby określenia wspomnianej relacji zasługuje na akceptację, a jej rezultat może wspomóc proces legislacyjny, w tym też dostarczyć kolejnych argumentów do wprowadzenia prawnej kategorii przedsiębiorstwa rolnego.

Realizując tak sformułowany cel, wypada w pierwszej kolejności, choćby pokrótce, przedstawić – jako punkt wyjścia – zasadnicze dla niniejszych rozważań pojęcia gospodarstwa rolnego oraz przedsiębiorstwa rolnego, a tu elementy niezbędne do określenia relacji. Następnie należy dokonać analizy regulacji prawnych przewidujących publiczny mechanizm wspierania gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego. Przedmiotem bliższej uwagi będą akty prawne z zakresu przede wszystkim „sektorowego prawodawstwa rolnego”⁵ dotyczące zwłaszcza organizacji rynku rolnego, płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz pomocy de minimis w rolnictwie.

2. Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne – uwagi ogólne

Przechodząc do ogólnego omówienia pojęć, należy zauważyć, że o gospodarstwie rolnym i o przedsiębiorstwie rolnym można mówić w znaczeniu ekonomicznym oraz w znaczeniu prawnym.

W znaczeniu ekonomicznym przez gospodarstwo rolne rozumie się z reguły odpowiednio wyodrębnione i zorganizowane czynniki produkcji rolnej (ziemi, pracy i kapitału). Jest to, dla przykładu, zespół ludzi, ziemi i innych środków produkcji, których zadaniem jest wytwarzanie artykułów rolnych przez uprawę roślin oraz chów zwierząt⁶, czy – według innej definicji – jednostka ekonomiczna, wyodrębniona pod względem organizacyjnym, stanowiąca zespół czynników produkcji (ziemia, praca, kapitał) otwarta w kierunku swego otoczenia i uzależniona od zmian w tym otoczeniu⁷.

Z kolei przedsiębiorstwo rolne jest również taką jednostką ekonomiczną, ale prowadzącą produkcję przeznaczoną na rynek. Obecnie prowadzenie działalności w znacznej części gospodarstw rolnych nie jest jedynie stylem życia, ale przede wszystkim działalnością zawodową ukierunkowaną na wprowadzenie wytworzonych produktów na rynek oraz osiągnięcie dochodów ze sprzedaży.

⁵ To wyrażenie oznacza między innymi wszelkie mające zastosowanie akty przyjęte w ramach WPR na podstawie art. 43 TFUE, a także, w stosownych przypadkach, wszelkie akty delegowane lub wykonawcze przyjęte na podstawie takich aktów – zob. art. 2 ust. 1 pkt f rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 Dz. Urz. L 347/549 z 20.12.2013.

⁶ Zob. definicje gospodarstwa rolnego przytoczone w pracy J. St. Zegara, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 98.

⁷ Definicja z literatury francuskiej przytoczona przez M. Duczkowską-Piasecką, *Gospodarstwo rolne to też przedsiębiorstwo – przyczynek do zarządzania*, [w:] *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, red. K. Duczkowska-Małysz i A. Szymancka, Warszawa 2009, s. 71.

Dlatego podzielić należy pogląd, że z ekonomicznego punktu widzenia gospodarstwa rolne (właśnie te zorientowane „na rynek”) upodabniają się do przedsiębiorstw funkcjonujących w innych dziedzinach gospodarki, że działalność gospodarcza w rolnictwie jest biznesem, a jednostki tam funkcjonujące stały się przedsiębiorstwami w sensie ekonomicznym⁸.

Gdy chodzi o pojęcie gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w znaczeniu prawnym, należy wyjść od znanego stwierdzenia, że cechą polskiego ustawodawstwa, z historycznego punktu widzenia, jest wyraźne rozdzielenie pojęć gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa. Już w kodeksie handlowym z 1934 r. te dwie kategorie zostały sobie przeciwstawione – gospodarstwo rolne nie było uważane za przedsiębiorstwo zarobkowe⁹. We współczesnym ustawodawstwie, mimo rozwoju rolnictwa i procesu jego komercjalizacji, nie nastąpiło wyodrębnienie się przedsiębiorstwa rolnego jako kategorii prawnej (tak jak we Włoszech). Można jednakże wskazać elementy ekonomicznego pojęcia tego przedsiębiorstwa w regulacji prawnej, a także elementy właściwe dla pojęcia prawnego.

Gdy chodzi o pojęcie gospodarstwa rolnego w znaczeniu prawnym, należy przypomnieć, że ma ono w ustawodawstwie różną treść w zależności przede wszystkim od przedmiotu regulacji, i może być definiowane w ujęciu przedmiotowym albo w ujęciu funkcjonalnym.

W ujęciu przedmiotowym przez gospodarstwo rolne rozumie pewien zespół (zakresowo zróżnicowany) czynników produkcji rolnej tworzących zorganizowaną całość gospodarczą. Takie określenia nawiązują do ekonomicznego pojęcia gospodarstwa rolnego, aczkolwiek nie można powiedzieć, że prawne pojęcia stanowią jedynie odzwierciedlenie pojęć ekonomicznych. Najpełniej daje temu wyraz definicja gospodarstwa rolnego sformułowana w art. 55³ k.c.¹⁰, według którego w skład gospodarstwa rolnego wchodzi zarówno składniki materialne (grunty rolne¹¹, grunty leśne, budynki lub ich części, urządzenia oraz inwentarz), jak i niematerialne (prawa związane z prowadzeniem tego gospodarstwa).

Z kolei ujęcia funkcjonalne nawiązują do charakterystyki działalności jako elementu wyróżniającego rolniczą jednostkę wytwórczą. Jako przykład można przytoczyć definicję, według której przez gospodarstwo rolne rozumie się „każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej”¹². Zakres

⁸ Tak np. M. Duczkowska-Piasecka, *Gospodarstwo rolne*, s. 95 i n.

⁹ Art. 2 § 2 kodeksu handlowego z 1934 r.

¹⁰ Powołany przepis został wprowadzony do kodeksu cywilnego ustawą 28 lipca 1990 r., Dz.U. nr 55, poz. 321.

¹¹ Z tego względu teza wyroku SN – Izby Cywilnej z 2 czerwca 2000 r. (II CKN 1067/98) stwierdzająca, że „Gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył” nie znajduje oparcia w omawianej definicji. Zob. krytyczną głosę A. Lichorowicza, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2001, z. 2, poz. 27.

¹² Zob. art. 6 pkt 4 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, *Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 ze zm.*

działalności, traktowanej jako rolnicza, nie jest w prawie polskim określony tak wyraźnie, jak w ustawodawstwie francuskim i włoskim¹³. Prowadzenie działalności rolniczej (w formie gospodarstwa rolnego) rzutuje na status podmiotu prowadzącego to gospodarstwo.

Natomiast przedsiębiorstwo, według art. 55¹ k.c.¹⁴, jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Można więc powiedzieć, że pojęcie przedsiębiorstwa, tak jak i pojęcie gospodarstwa rolnego, zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w znaczeniu przedmiotowym – oba pojęcia odnoszą się do zorganizowanego zespołu określonych składników¹⁵, z tym że o rolnym charakterze zorganizowanego zespołu składników decyduje obecność gruntów rolnych, natomiast o kwalifikacji zespołu składników jako przedsiębiorstwa przesądza cel – przeznaczenie do prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji to pierwsze (o czym dalej) może dodatkowo zyskać kwalifikację przedsiębiorstwa, ale to drugie, jeśli nie obejmuje gruntów rolnych, nie może być traktowane również jako gospodarstwo rolne.

Określając relacje między gospodarstwem rolnym a przedsiębiorstwem na tle ujęć funkcjonalnych, należy odwołać się do kwalifikacji działalności rolniczej jako działalności gospodarczej, a statusu rolnika jako przedsiębiorcy. Skoro działalność rolnicza może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza, to – w płaszczyźnie prawa publicznego – rolnik prowadzący taką działalność uzyskuje miano przedsiębiorcy. Z kolei, gdy idzie o sferę prawa prywatnego, zgodnie z art. 43¹ kodeksu cywilnego za przedsiębiorcę uznaje się między innymi osobę fizyczną prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Zatem również w świetle przytoczonego przepisu cechy prowadzonej działalności przesądzają o kwalifikacji rolnika jako przedsiębiorcy.

Warto też odnotować, że w wielu aktach prawnych rolnik traktowany jest *expressis verbis* jako przedsiębiorca¹⁶.

Jak dowodzą przeprowadzone rozważania, można by mówić o stopniowym zbliżaniu statusu gospodarstwa rolnego do statusu przedsiębiorstwa. Ta tendencja jest szczególnie widoczna na tle ujęcia funkcjonalnego tego gospodarstwa, tj. możliwości kwalifikacji działalności rolniczej jako działalności gospodarczej, a rolnika – jako przedsiębiorcy. Taka kwalifikacja ma uzasadnienie zarówno w definicjach legalnych działalności gospodarczej oraz przedsiębiorcy w prawie publicznym i prywatnym oraz w wielu szczegółowych aktach prawnych przede wszystkim z zakresu rolnego obrotu gospodarczego.

¹³ O pojęciu działalności rolniczej w prawie włoskim i francuskim zob. zwłaszcza: R. Budzimowski, *Nowa definicja przedsiębiorcy rolnego we włoskim kodeksie cywilnym*, *Studia Iuridica Agraria* 2002, tom III, s. 91 i n.; E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004.

¹⁴ W brzmieniu nadanym ustawą z 2003 r., Dz.U. nr 49, poz. 408.

¹⁵ Podkreśla to też Z. Truskiewicz, *Prawo do gospodarstwa rolnego*, s. 258–257.

¹⁶ Bliżej R. Budzimowski, *W kwestii statusu prawnego*, op. cit.

Te ostatnie, o czym świadczą przytoczone przykłady, *expressis verbis* traktują działalność wytwórczą w rolnictwie jako działalność gospodarczą, a rolnika jako przedsiębiorcę.

Jednakże o stopniu wspomnianego zbliżania statusu gospodarstwa rolnego do statusu przedsiębiorstwa świadczą nie tyle wymienione możliwości kwalifikacji, ale odstępstwa od ogólnych reguł obrotu gospodarczego. Okazuje się bowiem, jak wykazano, że gdy idzie o regulacje o charakterze uniwersalnym (dotyczące wszelkiej innej działalności gospodarczej), między statusem gospodarstwa rolnego, a statusem przedsiębiorstwa zachodzą istotne różnice. Ustawodawca wyłącza w stosunku do gospodarstwa rolnego stosowanie ogólnych reguł odnoszących się do przedsiębiorstwa (np. obowiązku rejestracji w ewidencji działalności gospodarczej czy możliwości ogłoszenia upadłości), a jednocześnie nie przewiduje specjalnych rozwiązań ułatwiających funkcjonowanie gospodarstw rolnych w obrocie gospodarczym (np. spółek rolnych, czy wspomnianego *fonds agricole*).

3. Pojęcie gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle mechanizmów ich wspierania – analiza szczegółowa

Szczegółową analizę relacji gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle mechanizmów ich wsparcia należy rozpocząć od zwrócenia uwagi na jeden aspekt mający zasadnicze znaczenie dla dalszego toku rozważań. Otóż już same tytułowe wyrażenia „gospodarstwo rolne” i „przedsiębiorstwo rolne” wskazują, że są to jednostki gospodarcze występujące w rolnictwie; ono zaś różni się od innych dziedzin gospodarowania, szczególnie od przemysłu i handlu ze względu na naturę (właściwość) dóbr zaangażowanych do produkcji rolnej, odrębności samego procesu wytwarzania, swoistość formy prowadzenia działalności, cechy produktów rolnych będących wynikiem tej działalności, właściwości rynku tych produktów itd.¹⁷ Cechy te przesądzają o pewnej słabości rolnictwa względem innych dziedzin gospodarki, między innymi dlatego polityka gospodarcza (dokładniej: polityka rolna) zapewnia wsparcie rozwoju rolnictwa, a tym samym rolniczych jednostek gospodarczych.

To szczególne traktowanie tego działu w porównaniu z innymi dziedzinami gospodarowania znajduje także wyraz w regulacji prawnej. Dość przytoczyć, jako przykład, wyłączenie w art. 42 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej automatycznego stosowania reguł konkurencji przewidzianych tym Traktatem w stosunku do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi oraz określenie w tym przepisie trybu i zakresu przyznania pomocy. Wspomniany tu aspekt

¹⁷ O tych cechach i ich wpływie na kształtowanie się prawa rolnego zob. bliżej R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i n.

należy uwzględnić, analizując konkretne regulacje dotyczące różnych mechanizmów wsparcia.

Innym aspektem wymagającym uwzględnienia już na początku tej analizy jest rozumienie w języku prawnym samego „rolnictwa” czy „sektora rolnego”. Ono bowiem, bezpośrednio albo pośrednio wpływa na wyodrębnienie oraz na określenie przedmiotu i zakresu działalności gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego. W szczególności chodzi o to, czy ów sektor rolny ogranicza się tylko do samego procesu wytwarzania (do produkcji pierwotnej), czy obejmuje także sferę przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych (także przetworzonych).

Dla przykładu, „sektor rolny” – według **Rozporządzenia** Komisji (UE) 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁸ oznacza wszystkie przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją podstawową produktów rolnych, ich przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu. Natomiast, dla porównania, przez rolnictwo – w świetle polskiej ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁹ należy rozumieć działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi (art. 2).

A. Pojęcie gospodarstwa rolnego

Pojęcie gospodarstwa rolnego w regulacjach prawnych (unijnych i krajowych) określających mechanizmy wsparcia ma różną treść. Największe znaczenie w prawie unijnym – w rozważanym tu zakresie – należy przypisać definicji legalnej tego pojęcia sformułowanej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009²⁰. Do tego pojęcia odwołują się inne podstawowe dla obecnej wspólnej polityki rolnej akty prawne²¹.

¹⁸ Dz. Urz. U E L. 2014.193.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2007, Nr 59, poz. 404 ze zm.

²⁰ Dz. Urz. UE L 347.608 z 20.12.2013.

²¹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1307/2001 i (WE) 1234/2007 (Dz. Urz. UE L. 347/671) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347/671 z 20.12.2013.

Ma ono nieco zmienioną treść w stosunku do definicji zawartej w uchylonym rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 r.²²

Otóż według tego ostatniego aktu „gospodarstwo” (a nie „gospodarstwo rolne”) oznaczało wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego (art. 2 pkt b). Elementem precyzującym przedmiot działalności stanowiła działalność rolnicza prowadzona w tym gospodarstwie przez rolnika (osobę fizyczną lub prawną lub grupę osób fizycznych lub prawnych – art. 2 pkt a). Działalność ta obejmowała produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (art. 2 pkt c).

Na tle przytoczonej definicji można powiedzieć, że prawodawca wspólnotowy wychodząc od ujęcia przedmiotowego („jednostka produkcyjna”) bardziej akcentuje ujęcie funkcjonalne, które przesądza o tym, że takie gospodarstwo z racji prowadzenia w nim działalności rolniczej można uważać za gospodarstwo rolne. Jednocześnie zwraca uwagę fakt, że wspomniane określenie działalności rolniczej ograniczone jest do sfery działalności wytwórczej, a pomija etap ewentualnego przetworzenia i wprowadzenia produktów rolnych na rynek. Takie ograniczenie można tłumaczyć przedmiotem regulacji omawianego rozporządzenia.

Z kolei według obowiązującego rozporządzenia nr 1307/2013 „gospodarstwo rolne” oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. O kwalifikacji gospodarstwa jako rolnego decyduje charakter prowadzonej działalności (właśnie działalności rolniczej) i zarządzanie nim przez rolnika (art. 4 ust. 1 pkt), co zostało – słusznie – wpisane do treści powołanej definicji. Samo natomiast rozumienie działalności rolniczej nie wyszło poza działalność wytwórczą, doprecyzowane natomiast zostały działania polegające na utrzymywaniu użytków rolnych w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy oraz prowadzenie działań minimalnych. Jest to więc definicja gospodarstwa rolnego wychodząca od ujęcia przedmiotowego, ale akcentująca aspekt funkcjonalny gospodarstwa.

W sumie obie przytoczone definicje gospodarstwa rolnego bliskie są ujęciom ekonomicznym rolniczej jednostki wytwórczej. Pomijają one kwestię własności czy innych praw do składników gospodarstwa (również pominiętych w definicji), a eksponują element zarządzania przez rolnika. Odwołanie się natomiast do

²² Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30/16 z 31.1.2009.

gruntów rolnych czy użytków rolnych występuje w treści samych aktów prawnych (jak w rozporządzeniu nr 1307/2013). Prawodawstwu unijnemu znane jest także określenie gospodarstwa rolnego wymieniające jego składniki. Otóż według rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014²³ „gospodarstwo rolne” oznacza jednostkę obejmującą grunty, obiekty i urządzenia wykorzystywane na potrzeby produkcji podstawowej produktów rolnych (art. 2 pkt 8), natomiast produkcja podstawowa tych produktów oznacza wytwarzanie płodów ziemi i produktów pochodzących z chowu zwierząt wymienionych w załączniku I do Traktatu, bez poddawania ich jakimkolwiek dalszemu przetwarzaniu zmieniającemu właściwości tych produktów (art. 2 pkt 5). To rozporządzenie wprowadza także pojęcie „małego gospodarstwa rolnego”.

W prawie krajowym, w rozważanym tu zakresie, sięga się również do pojęć gospodarstwa rolnego określonych w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o podatku rolnym²⁴. Przykładowo, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013²⁵ odsyła do pojęcia gospodarstwa rolnego w rozumieniu kodeksu cywilnego. Z kolei ustawa o podatku rolnym, przewidująca również pewne formy wsparcia w postaci ulg czy zwolnień, zawiera definicję gospodarstwa rolnego eksponującą obszar gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. Do tej ostatniej definicji odsyła np. ustawa z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej²⁶.

B. Pojęcie przedsiębiorstwa rolnego

Prawodawca unijny nie posługuje się pojęciem przedsiębiorstwa rolnego. Niemniej używa wielu sformułowań wskazujących na to, że chodzi o przedsiębiorstwa, które – ze względu na przedmiot działalności, czy jej podmiot, funkcjonują w obszarze rolnictwa i mogą być określone właśnie jako przedsiębiorstwa rolne. By je scharakteryzować, należy wyjść od pojęcia samego przedsiębiorstwa, które – mimo występowania w postanowieniach Traktatowych oraz w prawie wtórnym – przez wiele lat nie było zdefiniowane. W orzecznictwie

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 193/1 z 1.7.2014.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. nr 136, poz. 969 ze zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U 2014, poz. 298. Tak również w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, tekst jedn. 2014 r., poz. 201.

²⁶ Dz. U nr 52, poz. 379 ze zm.

„przedsiębiorstwo” w rozumieniu wspólnotowego prawa konkurencji było określane jako „każda jednostka zaangażowana w działalność gospodarczą, bez względu na jej status prawny oraz sposób finansowania”²⁷. Interpretacja tego pojęcia wyrażała funkcjonalne, ekonomiczne podejście do tego terminu. Obejmowało ono podmioty mające status jednostki gospodarczej, czyli jednostki wyodrębnionej pod względem gospodarczym, zdolnej prowadzić działalność samodzielnie, na własny rachunek, przy ponoszeniu jej finansowego i gospodarczego ryzyka, choćby w świetle prawa krajowego nie miała osobowości prawnej²⁸.

Obecnie definicja „przedsiębiorstwa” występuje w unijnych aktach prawnych. Przykładowo, w załączniku do rozporządzeniu Komisji (UE) 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Obejmuje ono w szczególności osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz firmy rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością, a także spółki lub organizacje prowadzące regularną działalność gospodarczą. Natomiast według w pkt 4 preambuły rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* do celów reguł konkurencji określonych w Traktacie przedsiębiorstwem jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania.

Działalność gospodarcza stanowiła również kryterium wyodrębnienia przedsiębiorstwa w definicji zawartej w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu²⁹ (ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych). W tym akcie prawnym przedsiębiorstwo rozumie się jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Natomiast za działalność gospodarczą uznawana jest działalność w zakresie oferowania towarów i usług na rynku, tj. działalność produkcyjną, dystrybucyjną i usługową.

Zatem w świetle przytoczonych definicji gospodarstwo rolne ze względu na prowadzoną działalność gospodarczą mogłoby być zakwalifikowane jako przedsiębiorstwo. Taka kwalifikacja jest już oczywista w świetle takich sformułowań

²⁷ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006. Zob. też A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, *Komentarz do art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II. Art. 90-222, LEX/el. i podane tam orzeczenia C-41/90 *Höfner i Elser*, pkt 21; C-55/96 *Job Centre Coop*, pkt 21; C-35/96 *Komisja p. Włochom*, pkt 36; C-82/01 *P Aéroports de Paris*, pkt 75; C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01 *AOK Bundesverband*, pkt 46; C-205/03 *P FENIN*, pkt 25.

²⁸ A. Jurkowska-Gomułka, G. Materna, D. Miąsik, *Komentarz do art. 101*.

²⁹ Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008.

przepisów unijnych, które pojęcie przedsiębiorstwa łączą z sektorem rolnym. Przykładowo, „przedsiębiorstwa sektora rolnego” według rozporządzenia Komisji (WE) nr 1860/2004 z 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa³⁰ oznaczały przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją, przetwarzaniem i wprowadzaniem na rynek produktów rolnych. Natomiast według rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej³¹, „przedsiębiorstwa sektora produkcji rolnej” były rozumiane jako przedsiębiorstwa prowadzące działalność związaną z produkcją podstawową produktów rolnych.

Z kolei w jeszcze inny sposób określone są przedsiębiorstwa tzw. „rolne”, jeśli używa się wyrażenia „przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych”. Do takich przedsiębiorstw (z wyjątkami określonymi w art. 1) ograniczone jest stosowanie wspomnianego już rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Jak widać, kolejnym elementem służącym do wyodrębnienia przedsiębiorstw rolnych jest prowadzenie określonej działalności, właśnie działalności w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych. To ostateczne określenie (produkcja podstawowa produktów rolnych) oznacza – według rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 - wytwarzanie płodów ziemi i produktów pochodzących z chowu zwierząt wymienionych w załączniku I do Traktatu, bez poddawania ich jakiemukolwiek dalszemu przetwarzaniu zmieniającemu właściwości tych produktów. To rozporządzenie wyróżnia również kategorię mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa.

Posługiwanie się w tym akcie prawnym terminem „przedsiębiorstwo” w odniesieniu do rolniczych jednostek wytwórczych nie wyłącza posługiwania się również terminem „gospodarstwo rolne”. Występuje on jako, dla przykładu, jeden z elementów definiujących młodego rolnika, którym – według art. 2 pkt 34 – jest osoba, która m.in. Po raz pierwszy rozpoczyna pracę w gospodarstwie rolnym jako kierujący tym gospodarstwem.

4. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie kilku ogólnych wniosków.

Po pierwsze, prawodawca, regulując publiczne mechanizmy wsparcia, posługuje się terminami „gospodarstwo rolne” i „przedsiębiorstwo” w zależności od przedmiotu regulacji. Wsparcie rolniczych jednostek wytwórczych kierowane

³⁰ Dz. Urz. UE L 325/4 z 28.10.2004.

³¹ Dz. Urz. UE L 337/35 z 21.12.2007.

jest – w świetle regulacji prawnych – do gospodarstw rolnych i do przedsiębiorstw. Elementem łączącym jest występowanie tych jednostek w obrębie rolnictwa, sektora rolnego, sektora podstawowej produkcji rolnej itp.

Po drugie, o kwalifikacji gospodarstwa jako rolnego przesądza z reguły charakter prowadzonej działalności i zarządzanie nim przez rolnika. Pojęcie działalności rolniczej nie wychodzi w zasadzie poza działalność wytwórczą albo (przy innym wyrażeniu) – poza produkcję podstawową produktów rolnych. Pomija się kwestię własności czy innych praw do składników gospodarstwa rolnego oraz do gospodarstwa rolnego jako całości.

Po trzecie, pojęcie przedsiębiorstwa (nie występuje wyrażenie „przedsiębiorstwo rolne”) łączone jest z rolnictwem poprzez dodatkowe określenie. Przedsiębiorstwem jest podmiot albo jednostka gospodarcza prowadząca działalność gospodarczą niezależnie od formy prawnej i sposobu finansowania. O tym, że tak wyodrębnione przedsiębiorstwo jest „rolne” decyduje przedmiot działalności, różnie zresztą dookreślony (np. jako przedsiębiorstwa sektora rolnego, przedsiębiorstwa sektora produkcji rolnej, przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie podstawowej produkcji rolnej).

Po czwarte, w świetle przytoczonych wyrażeń i związanych z nimi definicji gospodarstwo rolne jako jednostka gospodarcza kwalifikowana jako rolne ze względu na działalność rolniczą może być dodatkowo kwalifikowane jako przedsiębiorstwo, jeśli prowadzi działalność gospodarczą. Regułą jest takie ujmowanie gospodarstw rolnych, gdy prawodawca traktuje o publicznych mechanizmach wsparcia z punktu widzenia reguł konkurencji.

Po piąte, powstaje pytanie, czy wyżej sformułowane przede wszystkim na tle regulacji unijnych prawidłowości co do relacji gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa powinny wpłynąć (i w jakim zakresie) na kształtowanie się regulacji krajowej. Polski ustawodawca bowiem posługuje się – w odniesieniu do rolniczych jednostek wytwórczych – z reguły terminem „gospodarstwo rolne”. Przesunięcie akcentu na przedsiębiorstwo („rolne”) wymagałoby nie tylko zmiany terminologii, ale również szerszego posługiwania się instrumentami właściwymi dla przedsiębiorstw. Nie oznacza to, że te ostatnie należałoby automatycznie odnosić do rolnictwa.

Obciążenia podatkowe gospodarstw rodzinnych w Polsce i w Europie. Propozycje rozwiązań na przykładzie jednostek prowadzących działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej

1. Zagadnienia wstępne

Polskie gospodarstwa rolne objęte są systemem opodatkowania opartym na anachronicznej konstrukcji podatku rolnego. Jest to system niespotykany w krajach Unii Europejskiej, gdzie powszechny jest podatek dochodowy. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie podstawowych wad polskiego systemu prawnego w tym zakresie i jednocześnie wykazanie, iż obecny jest w polskim rolnictwie rodzaj działalności rolniczej, objęty opodatkowaniem na innych, bardziej racjonalnych zasadach. Obecnie powszechny w polskim rolnictwie system opodatkowania nie jest w żaden sposób zróżnicowany ze względu na wielkość gospodarstwa, wielkość produkcji, dochodów. System podatkowy powinien realizować oprócz fiskalnych, również inne cele. Takim celem winno być wspieranie określonego w konstytucji jako wiodący modelu polskiego rolnictwa w postaci gospodarstw rodzinnych². Obecny system opodatkowania rolnictwa wymaga głębokiej reformy, natomiast zasady opodatkowania jednostek prowadzących działły specjalne produkcji rolnej mogą być do niej punktem wyjścia.

¹ Jerzy Bieluk – dr hab., Uniwersytet w Białymstoku.

² Dla potrzeb niniejszego artykułu przez gospodarstwo rodzinne rozumieć należy gospodarstwo produkujące na rynek, jednak nie opierające się w przeważającej części na sile najemnej. Szerzej na temat pojęcia gospodarstwa rodzinnego zob. m.in. A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000. D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria, t. II, Białystok 2002.

2. System opodatkowania gospodarstw rolnych w Polsce

Od momentu wprowadzenia podatków dochodowych do systemu podatkowego w Polsce z ich zakresu wyłączone są dochody z rolnictwa³. Zgodnie z ustawami o podatkach dochodowych działalność rolnicza nie jest nimi objęta. Na mocy art. 2 ust. 1 pkt 1 obu ustaw do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, nie stosuje się przepisów tychże ustaw⁴.

Podstawowym podatkiem obciążającym rolników w Polsce jest podatek rolny. Podatek rolny wprowadzony został ustawą z dnia 15 listopada 1984 r.⁵ Do 1 stycznia 1992 r. objęte nim były również działy specjalne produkcji rolnej. Od początku 1992 r. weszły w życie: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, które objęły swoim zakresem dochody z działów specjalnych produkcji rolnej. Ustawa o podatku rolnym była kilkakrotnie nowelizowana, jednak niezmienną pozostała konstrukcja opodatkowania gruntów rolnych.

Podstawa opodatkowania podatkiem rolnym dla gruntów gospodarstw rolnych⁶ wyrażona jest w liczbie hektarów przeliczeniowych. Hektar przeliczeniowy jest to umowna jednostka przeliczeniowa związana z wartościowaniem ziemi rolniczej ze względu na jej położenie, klasę i rodzaj gruntów. Wysokość przelicznika uzależniona jest od okręgu podatkowego, w którym znajduje się dany

³Regulacja ta jest niezmienną od wejścia w życie obu ustaw o podatku dochodowym, tj. ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 851, z późn. zm., która weszła w życie z dniem 10 marca 1992 r. z mocą od dnia 1 stycznia 1992 r. oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 361, z późn. zm., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 r.

⁴Obie ustawy zawierają też identyczną definicję działalności rolniczej, zawartą w art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podobnie art. 2 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Jest ona określona jako działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej:

- 1) miesiąc – w przypadku roślin,
- 2) 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi i kaczek,
- 3) 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 4) 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt – licząc od dnia nabycia.

⁵Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1381

⁶Gospodarstwo rolne zgodnie z ustawą o podatku rolnym to obszar gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy o podatku rolnym).

grunt, od rodzaju użytków rolnych (grunty orne lub użytki zielone) oraz od klasy bonitacyjnej gruntu. Dla gruntów innych niż wchodzące w skład gospodarstw rolnych podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi ich powierzchnia, którą wyraża liczba hektarów fizycznych wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

Wysokość podatku ustalana jest ustawowo jako równowartość pieniężna:

- 2,5 q żyta z hektara przeliczeniowego dla gruntów gospodarstw rolnych,
- 5 q żyta – dla pozostałych gruntów,

obliczana według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy, ogłaszanej w formie komunikatu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w dzienniku urzędowych Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W założeniach miernik naturalny podatku miał zapobiec zbyt niemu zmniejszeniu podatku z upływem czasu oraz utrzymaniu stabilności obciążeń. Żyto zostało wybrane jako podstawowy produkt gospodarstwa rolnego, zaś wysokość jego ceny miała uwzględniać poziom dochodowości gospodarstwa. Zakładano, iż obciążenia podatkowe tak skonstruowane będą bardziej odczuwane przez gospodarstwa słabe, o niskiej produktywności. Jednakże wobec zdecydowanego zmniejszenia upraw żyta miernik ten ma w dużej części charakter przypadkowy. Żyto jest produktem o niewielkim znaczeniu w polskim rolnictwie, w roku 2010 jego produkcja stanowiła 1,8% globalnej produkcji rolnej⁷.

Podatek rolny jest, w przypadku typowej produkcji rolnej, praktycznie jedynym obciążeniem podatkowym gospodarstwa rolnego. Nie ma żadnego znaczenia, jakiego rodzaju produkcja jest prowadzona, czy rolnik ma przychody w wysokości 1500 zł rocznie, czy też 1,5 mln Euro rocznie. Wysokość obciążenia podatkowego jest zależna wyłącznie od wielkości gospodarstwa rolnego, jego położenia i rodzaju gruntów wchodzących w jego skład. Nie ma też żadnego znaczenia, czy rolnik w ogóle prowadzi jakąkolwiek produkcję rolną, czy grunty są intensywnie wykorzystywane rolniczo, czy odłogowane. Nie ma żadnych różnic w opodatkowaniu gospodarstw socjalnych, gospodarstw rodzinnych i dużych przedsiębiorstw rolnych. System opodatkowania polskiego rolnictwa niewiele ma wspólnego ze sprawiedliwością podatkową, z właściwym rozłożeniem obciążeń podatkowych w społeczeństwie. Jest to system powszechnie krytykowany⁸ jednakże z różnych przyczyn wciąż funkcjonujący.

⁷ Zob. Rocznik statystyczny rolnictwa 2013, s. 150, dostępny na www.stat.gov.pl.

⁸ Zob. m.in. R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Białystok 2007, K. Gruzziel, *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Warszawa 2008, J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*. Białystok 2013.

3. System opodatkowania jednostek prowadzących działalność w ramach działów specjalnych produkcji rolnej

3.1. Zasady ogólne

Opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej jest wyłączeniem działalności rolniczej z opodatkowania podatkami dochodowymi. Jednostki prowadzące działalność rolniczą w postaci działów specjalnych produkcji rolnej podlegają podatkom dochodowym. Zgodnie z obiema ustawami o podatkach dochodowych, działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym.⁹ Są to więc ściśle określone rodzaje działalności rolniczej, wyróżnione przez ustawodawcę poprzez zakwalifikowanie ich do odrębnej kategorii. Działalność tego rodzaju podlega opodatkowaniu wtedy, gdy przekracza określone w ustawach wielkości.

3.2. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Inna sytuacja jest w przypadku podmiotów podlegających ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych osoba prowadząca działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej ma możliwość wyboru sposobu opodatkowania. W myśl art. 15 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych rolnik może zdecydować się na prowadzenie ksiąg wykazujących przychody i wówczas opodatkowanie obejmuje rzeczywisty zysk z danej działalności. Może również wybrać uproszczony sposób opodatkowania, wówczas stosuje ryczałtowe stawki określone w kolejnych rozporządzeniach Ministra Finansów wydawanych co roku¹⁰. Konsekwencją wyboru rozliczania według rzeczywistych wyników finansowych jest konieczność prowadzenia księgi przychodów i rozchodów lub ksiąg rachunkowych.

Zdecydowana większość rolników wybiera rozliczenie na podstawie norm szacunkowych dochodu. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów w 2008 r. spośród 35479 podatników z tytułu prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej, rozliczających się według ksiąg rachunkowych było 98 osób natomiast według podatkowej księgi przychodów i rozchodów 101 osób. Łącznie prowadzenie ksiąg wykazujących rzeczywisty dochód wybrało około 0,5 % podatników – łącznie 199 osób¹¹. Część osób rozliczających się na zasadach ogólnych

⁹ Zob. art. 2 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz podobnie art. 2 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁰ O problemach z księgami rachunkowymi zob. J. Bieluk, *Działy specjalne ...*, s. 169 i nast.

¹¹ Zob. pismo Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2011 r. skierowane do Marszałka Senatu

stosowała więc stawkę 19%, część wybrała opodatkowanie progresywne (stawka 18 % i 32%).

Zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, jeżeli podatnik nie prowadzi ksiąg, o których mowa w art. 15, ustala się przy zastosowaniu norm szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostki produkcji zwierzęcej, określonych w załączniku nr 2 do ustawy (obecnie w rozporządzeniu). Obecnie załącznik nr 2 do ustawy zawiera wykaz działów specjalnych produkcji rolnej, precyzujący i znacznie ograniczający definicję określoną w art. 2 obu ustaw o podatkach dochodowych. Ograniczenia mają dwójaki charakter – przedmiotowy i ilościowy. Rodzaje i rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej określone są w ustawie, zaś stawki określone przez Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2013 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej¹². Do 2002 roku normy szacunkowe zawarte były w załączniku do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Od 2002 r. Minister Finansów ogłasza w drodze rozporządzenia normy szacunkowe, zmieniając je corocznie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarowej produkcji rolniczej, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski¹³. Wprowadzono w ten sposób pewien automatyzm wzrostu stawek, odrywając je od konieczności nowelizacji ustawy i od konieczności dyskusji za każdym razem nad ewentualną ich zmianą. Ustawa decyduje o objęciu danej produkcji rolnej opodatkowaniem jako dział specjalny, decyduje też o wielkości danej produkcji kwalifikującej ją do tej kategorii oraz o stawkach – Minister Finansów jedynie automatycznie koryguje stawki o wskaźnik wzrostu cen towarowej produkcji rolnej.

Możliwość wyboru pomiędzy szacunkowym określaniem dochodów a prowadzeniem księgi przychodów i rozchodów ocenić należy pozytywnie. Rolnicy mają wybór, czy korzystać ze zdecydowanie uproszczonej formy rozliczania się, gdzie deklarują tylko rodzaj i wielkość produkcji, a podatek jest obliczany przez urząd skarbowy – czy prowadzić księgę przychodów i rozchodów (lub pełną rachunkowość). Prowadzenie pełnej lub uproszczonej rachunkowości wymaga wiedzy i dodatkowego nakładu pracy, ale umożliwia opodatkowanie według rzeczywistych przychodów, przy uwzględnieniu pełnych kosztów działalności oraz bieżącą kontrolę finansową nad opłacalnością prowadzonej produkcji. W przypadku dużych kosztów ponoszonych przez podatnika, możliwe jest uwzględnienie ich w rozliczeniu, dotyczy to również amortyzacji, co przy dużych nakładach

(sygn. PK3/0602/7/20/JPC/BMI9/3244/11) w sprawie projektu zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ww2.senat.pl.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2013 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1171.

¹³ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 104, poz. 1104.

finansowych na budynki i budowlę związane z produkcją specjalistyczną, jest bardzo istotne dla wyniku finansowego.

3.3. Podatek dochodowy od osób prawnych

Podmioty podlegające podatkowi dochodowemu od osób prawnych rozliczają się z działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej na zasadach właściwych dla innych rodzajów działalności gospodarczej, czyli używając pełnej rachunkowości.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że ustalenie przychodów jest wymagane dla celów określenia dochodów wolnych od podatku dochodowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4e¹⁴. Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 6 analizowanej ustawy, jeżeli rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej przekraczają wielkości określone w załączniku nr 2, opodatkowaniu podlegają dochody uzyskane w roku podatkowym z całej powierzchni upraw lub wszystkich jednostek produkcji. Do rozmiarów określonych w załączniku działy specjalne traktowane są jak produkcja rolna. Natomiast przy przekroczeniu tych wielkości, od razu opodatkowana jest całość przychodu, nie ma wielkości wolnej od podatku.

Tabela określająca wielkości działów znajduje się w załączniku nr 2 do ustawy i jest, jeżeli chodzi o wielkości, identyczna jak w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁵. Nie ma możliwości opodatkowania według norm szacunkowych, tak jak w przypadku osób fizycznych. Ponieważ osoby prawne zobowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych brak jest powodów, aby stosować stawki rachunkowe, które służyć mają właśnie uproszczeniu sposobu rozliczania z organem podatkowym. Zasady opodatkowania przy przekroczeniu wielkości określonych w załączniku są identyczne jak przy innych rodzajach działalności¹⁶.

W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych działy specjalne produkcji rolnej opodatkowane są według zasad obowiązujących inne rodzaje działalności gospodarczej. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o ra-

¹⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zob. W. Dmoch, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*, s. 23–25. *Konsekwencją wyłączenia przedmiotowych przychodów rolniczych jest brak obowiązku prowadzenia dokumentacji podatkowej w sposób przewidziany postanowieniami ustawy (art. 9 ustawy o CIT). Jednocześnie wydatki poniesione na tę działalność nie będą uznawane za koszty uzyskania przychodów.* Zob. też A. Mariański, D. Strzelec, M. Wilk, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*. Komentarz do art. 2, LEX, 2012.

¹⁵ Do roku 2001 tabela znajdowała się w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 kwietnia 1992 r. w sprawie podatku dochodowego od osób prawnych. Ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2000 r., Nr 104, poz. 1104, wprowadzono tabelę jako załącznik Nr 2 do ustawy.

¹⁶ Zob. P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz do art.2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, LEX 2012.

chunkowości¹⁷ osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą mają obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych. W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych nie przewiduje się opodatkowania według norm szacunkowych przychodu. Osoby prawne rozliczają się według rzeczywistych przychodów i kosztów. W przypadku osób prawnych, mających obowiązek prowadzenia pełnej księgowości, można ustalić rzeczywisty przychód i rzeczywiste koszty prowadzenia działalności na podstawie ksiąg rachunkowych.

3.4. Wnioski

Opodatkowanie jednostek prowadzących działalność w ramach działów specjalnych produkcji rolnej jest oparte na zupełnie innych zasadach niż opodatkowanie pozostałej działalności rolniczej. Jednostki te podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Szczególnie godne uwagi jest rozliczanie się podmiotów podlegających podatkowi dochodowemu od osób fizycznych. W tym przypadku właściwym rozwiązaniem jest możliwość wyboru sposobu rozliczenia. Ze względu na korzystne normy szacunkowe, niewielką popularnością cieszy się rozliczanie na zasadach ogólnych – mniej niż 1 % podatników wybiera taką ewentualność¹⁸.

Z pewnością należy uznać za słuszne i zgodne z zasadą sprawiedliwości podatkowej¹⁹, której podstawowymi postulatami są równość i powszechność opodatkowania, obciążenie ciężarami publicznymi dochodów z działów specjalnych w wysokości takiej, jak dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Obecnie około 35 tysięcy podatników podlega opodatkowaniu z tytułu prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej. Większość z nich faktycznie nie płaci podatku dochodowego, gdyż ich dochód nie przekracza kwoty zwolnionej z opodatkowania. Ponad 59% podatników nie przekroczyło w roku 2011 kwoty dochodu nieopodatkowanego²⁰.

Mimo nieprecyzyjnej terminologii, szeregu nieprawidłowości w postępowaniu związanym ze zgłaszaniem i wymiarem podatku w przypadku działalności w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej²¹, podkreślić należy, iż rozwiązana ustawowo nie wywołują większych problemów w praktyce. Jest to rozwiązanie funkcjonujące w miarę bezproblemowo, akceptowane przez rolni-

¹⁷ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.

¹⁸ Zob. pismo Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2011 r. skierowane do Marszałka Senatu (sygn. PK3/0602/7/20/JPC/BMI9/3244/11) w sprawie projektu zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ww2.senat.pl.

¹⁹ Szeroko o zasadzie sprawiedliwości podatkowej A. Gomulowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2003, też J. Głuchowski, *Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne*, [w:] Stan, kierunki reformy, wpływ na wzrost gospodarczy, Warszawa 1999.

²⁰ Dane zamieszczone stronie www.mf.gov.pl.

²¹ Szerzej J. Bieluk, *Działy specjalne ...*, s. 141 i n.

ków, nie powodujące trudności w sprawozdawczości. Z pewnością, patrząc na rozwiązania dotyczące pozostałych sfer produkcji rolnej, jest to mimo pewnych wad, rozwiązanie o wiele lepsze i sprawiedliwsze społecznie niż nieobjęcie wysokotowarowych gospodarstw rolnych podatkiem dochodowym. Szczególnie, iż w przypadku produkcji specjalistycznej, nieopartej o grunty rolne, brak jest istotnego czynnika dochodowego – płatności bezpośrednich do gruntów, które stanowią poważną pozycję finansową w przypadku typowych gospodarstw rolnych.

4. System opodatkowania rolnictwa w Europie

4.1. Zagadnienia wstępne

Zgodnie z art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada (...) *wydaje dyrektywy dotyczące zbliżania takich ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich, które bezpośrednio wpływają na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku*. Jest to przepis stanowiący podstawę harmonizacji niektórych elementów odnoszących się do podatków bezpośrednich, jednak wyłącznie w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. Harmonizacja dotyczy między innymi opodatkowania łączenia i podziałów spółek, opodatkowania dywidend. Jednak sfera podatku dochodowego od osób fizycznych, jest wyłączną kompetencją państw członkowskich. Wobec tego systemy podatkowe w tym zakresie mogą się różnić. I różnią się dosyć znacznie²².

4.2. Systemy opodatkowania rolnictwa

We krajach Unii Europejskiej powszechnie obowiązuje w rolnictwie podatek dochodowy. Analiza opodatkowania²³ wyraźnie wskazuje na to, iż w Unii Eu-

²² Najmniej różnic jest w przypadku funkcjonowania VAT.

²³ W tym zakresie istnieje szereg opracowań dotyczących opodatkowania rolnictwa, dotyczące krajów Unii Europejskiej jak i pozaunijnych. Jednak we wszystkich opracowaniach podkreśla się problemy z porównywaniem systemów podatkowych, szczególnie właśnie w zakresie produkcji rolnej. Szczegółowa analiza systemów podatkowych Holandii, Belgii, Czech, Danii, Francji, Niemiec, Węgier, Polski, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii została przedstawiona w licznych opracowaniach: w zakresie opodatkowania działalności rolniczej Holandii zob. *H.B. van der Veen, H.A.B. van der Meulen, K.H.M. van Bommel, B. Doorneweert Exploring agricultural taxation in Europe*. Zob. też obszernie opracowanie *Taxation and Social Security in Agriculture* OECD Policy Brief, 2006 www.oecd.org OECD, (2005). *Taxation and Social Security in Agriculture*. Paris. – zawierające analizę systemów podatkowych 26 krajów; sporządzone przez Norwegian Agricultural Economics Research Institute w 2000 r. opracowanie *Taxation of Agriculture in selected countries*, F.G. Andersen, L.J. Asheim, K. Mittenzwei, F. Veggeland, obejmujące analizę system opodatkowania rolnictwa w dziewięciu krajach (USA, Kanada, Australia, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia, Francja, Szwajcaria oraz Włochy) oraz *The European Federation of Agricultural Consultancy TAX Guide 2000* – opracowanie obejmujące Danię, Francję, Niemcy, Holandię, Szwecję i Wielką Brytanię. Z polskiej literatury istotną pozycją jest opracowanie pod red. J. Pawłowskiej-Tyszko, *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2013. Zob. też książka K. Wacha,

ropejskiej dominuje w rolnictwie opodatkowanie dochodu. Badania systemów podatkowych krajów Unii wskazują wyraźnie, iż dominującym systemem w Europie jest poddanie działalności rolniczej podatkowi dochodowemu²⁴.

Dochody z działalności rolniczej traktowane są tak, jak dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej. W założeniach obowiązuje również ta sama skala podatkowa, podlegają one progresji. Przy dokładnej analizie okazuje się, iż systemy te przewidują jednak w ramach istniejących konstrukcji różnego rodzaju uprzywilejowanie rolnictwa. Trudno jest rozpoznać wielorakie wsparcie poprzez systemy podatkowe oraz ubezpieczenia społeczne, gdyż systemy przewidują bardzo skomplikowane konstrukcje różnego rodzaju ulg i zwolnień, co rodzi szereg trudności przy próbie porównania systemu obowiązującego w rolnictwie ze zwykłym systemem, obowiązującym w danym kraju. Jednak takie badania prowadzone przez OECD wykazały, iż specjalne traktowanie rolnictwa jest powszechne w większości krajów na całym świecie²⁵.

Można zauważyć dwa podejścia do opodatkowania rolnictwa. Pierwsze to poddanie rolnictwa regułom ogólnym tak jak pozostałe dziedziny gospodarki, z ewentualnymi rozwiązaniami sprzyjającymi rozwojowi rolnictwa (np. ulgi inwestycyjne). Takie rozwiązania zastosowano m.in. w Hiszpanii, Belgii, Szwecji, Słowacji). Bardzo rzadkie jest podejście niezawierające preferencji dla rolnictwa (Dania, Finlandia)²⁶.

W systemach niektórych krajów Unii Europejskiej (m.in. Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Słowacja, Hiszpania) istnieją oddzielne systemy opodatkowania przychodów rolniczych. Z reguły oparte są na ustalaniu dochodów szacunkowych, zamiast rzeczywistych, na uproszczeniach w księgowości itd. Tego rodzaju rozwiązania nie ograniczają się tylko do rolnictwa, również w Polsce mamy opodatkowanie na zasadach ryczałtu, jednak charakterystyczne jest, że rozwiązania specjalne są zdominowane przez regulacje dotyczące działalności rolniczej.

Rolnicy unijni poddani są trzem głównym obciążeniom podatkowym – podatkowi dochodowemu, podatkowi od majątku i podatkowi od towarów i usług. W systemie tym zasadniczą rolę odgrywa podatek dochodowy, skonstruowany

Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej Kraków 2006. Problematyką opodatkowania rolnictwa w innych krajach zajmowała się szeroko R. I. Dziemianowicz, zob. *Efektywność systemu opodatkowania ... oraz Specyfika konstrukcji podatku dochodowego obciążającego gospodarstwa rolne w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, Problemy Rolnictwa Światowego t. 15 z 2006, s. 235.

²⁴ Zob. obszerne badania opodatkowania działalności rolniczej wykonane przez Norwegia Agricultural Economics Research Institute, dane dotyczące krajów unii europejskiej EFAC Tax Guide 2000 The European Federation of Agricultural Consultancy oraz OECD, R. I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania...*, s. 193 i nast., również J. Pawłowska-Tyszko (red.), *Systemy podatkowe...*

²⁵ Zob. B. Hinn, D. Blandford, *Taxation Concessions as instrument of Agricultural Policy*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/7976/1/cp07hi01.pdf>.

²⁶ J. Pawłowska-Tyszko, *Systemy podatkowe...*, s. 15 i nast.

tak, aby wspierać określony model rolnictwa. Poprzez szereg rozwiązań szczegółowych – preferencyjne stawki, szacunkowe metody ustalania dochodu, niższe stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia – państwo wspiera określony model rolnictwa, oparty na gospodarstwach rodzinnych²⁷. Szczególnie często stosuje się różnego rodzaju szacunkowe ustalanie przychodów w rolnictwie, powszechnie oceniane jako zaniżające opodatkowanie w stosunku do działalności nierolniczej.

Analiza systemów podatkowych dotyczących rolnictwa wykazuje, iż rozwiązania podobne do polskich można znaleźć w dwóch krajach nowoprzyjętych do Unii Europejskiej. Do niedawna podobny system funkcjonował w Bułgarii natomiast nadal obowiązuje w Rumunii. W Rumunii obowiązuje jako zasada zwolnienie opodatkowania przychodów z działalności rolniczej z opodatkowania podatkiem dochodowym. Jest to rozwiązanie podobne do systemu polskiego. I podobnie jak w Polsce niektóre rodzaje przychodów z działalności rolniczej, wyróżnione przez ustawodawcę, podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym. W Rumunii opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają przychody z produkcji i sprzedaży kwiatów, roślin strączkowych i warzyw produkowanych w szklarniach i specjalnych pomieszczeniach specjalnie wybudowanych do tych celów, przychody z upraw i sprzedaży krzewów i roślin ozdobnych oraz pieczarek, prowadzenia szkółek, winnic, sadów, itp., a także przychody uzyskane w związku ze zbiorem produktów rolnych w stanie naturalnym z prywatnych lub wydzierżawionych gruntów rolnych i przekazaniem ich do wyspecjalizowanych jednostek skupu, przetwarzania lub innych jednostek tego typu²⁸. Ustawodawstwo rumuńskie przewiduje dwie uproszczone metody kalkulacji przychodów osiągniętych ze wskazanych wyżej rodzajów działalności rolniczej. Przychód netto może zostać określony przy zastosowaniu normy dochodowej, tworzonej na określonej jednostkę powierzchni, określanej na dany rok kalendarzowy przez właściwe organy państwowe. Druga metoda oparta jest na faktycznie osiągniętym przez podatnika przychodzie netto oraz zastosowaniu uproszczonego systemu rachunkowości²⁹.

System opodatkowania przychodów z działalności rolniczej w Bułgarii długo pozostawał najbardziej atrakcyjnym (z punktu widzenia podatników) spośród wszystkich występujących w krajach Unii Europejskiej. Przede wszystkim co do zasady dochody (w tym dochody z działalności rolniczej – jeżeli podlegają opodatkowaniu) opodatkowane są według stawki ryczałtowej w wysokości 10% – jest to najniższy w Unii Europejskiej poziom opodatkowania

²⁷ *Ibidem*, s. 16.

²⁸ Fiscal Code of Romania, Law No. 571/2003 art. 71, zob. szerzej *Monel-Mugurel Jitea, Personal Agricultural Income Taxation. A Comparative Analysis between Several New Member States*, Bulletin UASVM "Horticulture" Nr 67(2) 2010, s. 142.

²⁹ Fiscal Code of Romania, Law No. 571/2003 art. 72–73, zob. szerzej J. Monel-Mugurel, *Personal Agricultural ...*, s. 142.

dochodu³⁰. Ponadto przychody z działalności rolniczej w Bułgarii do końca 2009 r. były prawie w całości wyłączone z zakresu opodatkowania podatkiem dochodowym – wyjątek dotyczył wyłącznie przychodów z uprawy roślin ozdobnych³¹.

Na skutek nowelizacji przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych przychody z działalności rolniczej zostały w Bułgarii w dużej mierze włączone w zakres opodatkowania. Od 1 stycznia 2011 r. do bułgarskiego systemu prawa weszły w życie przepisy dotyczące opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej osób fizycznych zarejestrowanych jako producenci tytoniu i rolnicy³².

4.3. Wnioski

Specjalne traktowanie rolnictwa w zakresie opodatkowania jest bardzo rozpowszechnione. W zdecydowanej większości krajów stosuje się przy opodatkowaniu przychodów rolników różnorodne systemy oszacowania. Najczęściej oparte są one nie na rzeczywistych danych księgowych, ale na różnych systemach szacowania przychodów, chociaż stosuje się też różnego rodzaju uproszczone wersje księgowości.

System opodatkowania polskich działów specjalnych produkcji rolnej jak najbardziej mieści się w standardach europejskich. Takie systemy działają w wielu krajach. Z uwagi na to, iż nasz system obejmuje drobny wycinek produkcji rolnej, jest on bardzo nietypowy. Opodatkowanie rolnictwa zależy od przychodu – rzeczywistego lub szacunkowego. System panujący w Polsce oparty wyłącznie na podatku od gruntów (podatku rolnym) – jest unikalny. Natomiast opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej, będące w Polsce wyjątkiem, dużo bardziej wpisuje się w regulacje europejskie.

Jak podkreśla Ministerstwo Finansów, *z przeglądu zasad opodatkowania dochodów rolników w krajach członkowskich UE wynika, iż polskie regulacje w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, obejmujące swym zakresem wyłącznie dochody osiągnięte z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej, są korzystniejsze niż regulacje innych państw członkowskich, w większości których wszyscy rolnicy, a nie tylko wyodrębnione grupy, opodatkowani są podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych (z możliwością zastosowania różnorodnych ulg i preferencji)*³³.

³⁰ Law on taxes on the income of natural persons, (State Gazette No. 95/24.11.2006 with the following amendments), art. 48 § 1, zob. szerzej J. Monel-Mugurel, *Personal Agricultural ...*, s. 141.

³¹ J. Monel-Mugurel, *Personal Agricultural ...* s. 141.

³² Nowelizacja Law on taxes on the income of natural persons ("State Gazette" 31/11), którą m.in. wprowadzono art. 29a dotyczący opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej osób fizycznych, zarejestrowanych jako producenci tytoniu i rolnicy.

³³ Zob. odpowiedź na interpelację nr 7120 posła S. Steca, do Ministra Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym części produkcji rolniczej jako działów specjalnych produkcji rolnej z dnia 21 czerwca 2007, www.sejm.gov.pl.

Polskie rozwiązania są przeciwieństwem zastosowanych w zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej³⁴. Opodatkowanie rolnictwa w większości krajów jest powszechne, choć rolnictwo objęte jest rozwiązaniami preferencyjnymi. W większości krajów znajdują się w systemach opodatkowania, często ukryte, mechanizmy wspierające rolnictwo. Używa się do tego dużo bardziej nowoczesnych narzędzi, przede wszystkim stosuje się szereg rozwiązań w podatku dochodowym, pozwalających na realizację polityki niskich obciążeń fiskalnych produkcji rolnej³⁵. Rozwiązania podatkowe takie jak w Polsce, wyłączenie prawie całego rolnictwa z systemu powszechnego opodatkowania, występują obecnie w Europie tylko w Rumunii. Logika dziejowa wskazuje, że nie unikniemy zmian; reforma systemu jest konieczna, jednak z każdym rokiem zmiany te będą trudniejsze i bardziej kosztowne.

5. Proponowany model opodatkowania rolnictwa

Funkcjonowanie opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej wskazuje, iż można wprowadzić elementy podatku dochodowego do rolnictwa i nie spotyka się to z protestami społecznymi. Rolnicy potrafią prowadzić uproszczoną księgowość, składać odpowiednie deklaracje do urzędów skarbowych. Analiza zapytań do organów skarbowych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, iż problemów ze stosowaniem przepisów podatkowych nie jest dużo³⁶. W sposób naturalny tworzy się w Polsce grupa wysokodochodowych gospodarstw rolnych. Prowadzenie księgowości czy inne obowiązki sprawozdawcze, nie stanowią dla takich jednostek problemu.

Koniecznością, właściwie nie kwestionowaną, jest reforma systemu podatkowego rolnictwa. Krytyczna ocena podatku rolnego jest powszechnie przyjęta. W doktrynie nie zdarzają się głosy za utrzymaniem tego obciążenia w obecnej formie. Ekonomicznie również nie spełnia on praktycznie żadnej funkcji³⁷. Rozwiązania sprzed kilkudziesięciu lat nie sprawdzają się w nowym ustroju. Wprowadzenie podatku dochodowego jest jednocześnie naturalną konsekwencją

³⁴ Tak, R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu...* s. 432.

³⁵ Tamże, s. 432: *obciążenia fiskalne rolnictwa w krajach UE i USA są znacznie niższe niż w pozostałych działach gospodarki, a jednocześnie rolnictwo otrzymuje dodatkowe transfery. Jest to niezwykle wygodne, zwłaszcza z punktu widzenia krajów UE, ponieważ oficjalne wsparcie unijne rolnictwa podlega ścisłej kontroli, natomiast Taxex penditures, które nie są ujmowane w żadnej unijnej statystyce, pozwalają na dodatkowe dofinansowanie narodowego rolnictwa poza systemem i limitami pomocy publicznej.*

³⁶ J. Bieluk *Działy specjalne ...*, s. 346 i nast.

³⁷ Zob. M. Wasilewski, K. Gruzziel, *Podatek rolny a podatek dochodowy...*, s. 115–116., *Podatek rolny płacą wszyscy rolnicy. Podatek ten średnio w Polsce stanowi około 5% produkcji czystej gospodarstwa. W przypadku rolników biedniejszych podatek ten stanowi ponad 5%, a dla najbogatszych poniżej 2%. Sprawia to, że system podatkowy zwiększa, a nie zmniejsza rozpiętości w dochodach na wsi. Obecny system podatkowy nie sprzyja także inwestowaniu i unowocześnianiu gospodarstw.* Zob. też. M. Wasilewski, K. Gruzziel, *Podatek rolny a podatek dochodowy w gospodarstwach rolniczych – konsekwencje zmian.* „Wieś i rolnictwo”, Nr 2 z 2008 r.

cją osiągnięcia przez polskie rolnictwo określonego stadium rozwoju³⁸. System obowiązujący w Polsce jest anachroniczny, właściwie nie spotykany w krajach Unii Europejskiej. Jedynym krajem unijnym, w którym możemy znaleźć rozwiązania podobne do naszych, jest Rumunia.

Jedną z barier wprowadzenia opodatkowania jest niewiara w to, by rolnicy byli w stanie prowadzić rachunkowość. Jest to jednak nieuzasadnione. Wprowadzenie podstawowych zasad uproszczonej rachunkowości pozwoli na ujednotwienie zasad opodatkowania rolnictwa. Podstawą winien być wybór dokonywany przez rolnika pomiędzy ryczałtowym podatkiem dochodowym zależnym od rodzajów produkcji – tak jak podatek ryczałtowy występuje w przypadku robót budowlanych itd. oraz pomiędzy opodatkowaniem rzeczywistego dochodu na podstawie uproszczonej rachunkowości. Sytuacja rolnictwa bardzo się zmieniła od 1991 r., od kiedy ustawodawca podjął decyzję o nieobjęciu rolników powszechnym systemem opodatkowania podatkiem dochodowym³⁹. Obecnie duża grupa rolników osiąga wysokie dochody, prowadzi rachunkowość, rozlicza VAT itd. Błędne jest też twierdzenie, iż zmiana systemu opodatkowania spotyka się z ogromnym sprzeciwem rolników. Wielu rolników akceptuje konieczność reformy systemu opodatkowania i dostrzega jego anachroniczność⁴⁰. Wbrew powszechnym opiniom rolnicy w Polsce nie są zdecydowanymi przeciwnikami

³⁸ Należy zgodzić się z R.I. Dziemianowicz, iż... *można zauważyć pewne zależności pomiędzy konstrukcją systemu podatkowego a poziomem rozwoju tego sektora w danym kraju. Na etapie rolnictwa uprzemysłowionego, po zakończeniu procesów modernizacyjnych, konstrukcje podatków obciążających rolnictwo nie różnią się zazwyczaj od pozostałych.*, R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu* ...s. 431.

³⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2010 r. (K 58/07) na temat motywów nieobjęcia rolników podatkiem dochodowym w 1991 r. *Miało to też wynikać z dominującego naturalnego charakteru tej gospodarki z przeznaczeniem efektów produkcji na potrzeby rolników i ich rodzin, z ograniczonym jej udziałem w rozwiniętych procesach rynkowych. Ustawodawca zakładał, że ówczesny poziom rolników pracujących na granicy opłacalności nie pozwolił też na sprostanie przez nich procedurom precyzyjnego ustalania ich przychodów, kosztów i rzeczywistego dochodu z ich działalności rolniczej, co miało być warunkiem szerokiego objęcia gospodarczej działalności indywidualnych rolników obowiązkiem podatkowym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Argumentacja ta podnoszona jest do dzisiaj w dyskusjach na temat projektów ustawodawczych dotyczących zmian systemu ich opodatkowania i modyfikacji systemu KRUS.*

⁴⁰ Zob. M. Gand, M. Mądra, *Sprawiedliwość opodatkowania rolnictwa oraz możliwości zmian w tym zakresie w opinii rolników indywidualnych.* „Zeszyty Naukowe SGGW”, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2011, nr 89, s. 207 i nast. Wyniki badań wskazują, iż najczęściej (35,5% wszystkich badanych), odpowiedziało, iż obciążenia fiskalne w rolnictwie są małe. Dla największej grupy rolników (27,7%) najważniejszym elementem uzasadniającym potrzebę zmian w dotychczasowym systemie opodatkowania rolnictwa jest brak bezpośredniego związku pomiędzy obciążeniem fiskalnym, a produkcją i sprzedażą płodów rolnych. Wśród badanych rolników dominowała opinia, iż obciążenia podatkowe powinno być uzależnione od poziomu uzyskiwanych dochodów w gospodarstwie (25,3%) dla większości badanych ciężar podatku powinien być zależny przede wszystkim od poziomu uzyskiwanych dochodów pomniejszony o wycenione koszty pracy rolnika i jego rodziny. Podobne wnioski, zob. M. Wasilewski, K. Gruziel, *Koncepcja i skutki finansowe wprowadzenia podatku dochodowego w gospodarstwach rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW”. „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2007, nr 62.

zmiany systemu opodatkowania rolnictwa. Swoją akceptację dla nowych rozwiązań, dotyczących między innymi wprowadzenia podatku dochodowego, uzależniają przede wszystkim od poziomu zwiększenia obciążeń podatkowych⁴¹.

Działalność rolnicza powinna być objęta podatkiem dochodowym. Nie należy mylić opodatkowania majątku rolnika i opodatkowania jego dochodu. Podatek dochodowy nie może zastąpić podatku rolnego⁴². Konieczna jest prosta konstrukcja – podatek majątkowy, podatek od obrotu (VAT) i podatek dochodowy. Jest to wyjście powszechnie akceptowane, jednak, przede wszystkim z powodów politycznych, bardzo trudne do przeprowadzenia. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem działów specjalnych produkcji rolnej wskazują, iż wprowadzenie podatku dochodowego do rolnictwa nie musi łączyć się ze zwiększeniem obciążeń podatkowych, nie stanowi też bariery uproszczona ewidencja. Należy więc te ponad dwudziestoletnie doświadczenia, wykorzystać przy wprowadzaniu nowego systemu podatkowego.

Wprowadzenie podatku dochodowego obok podatku obciążającego majątek rolnika, automatycznie nie zwiększy znacząco obciążeń podatkowych. W bardzo wielu gospodarstwach niskodochodowych, podatek dochodowy praktycznie nie wystąpi z uwagi na ujemne wartości dochodu do opodatkowania lub mieszczynie się w kwocie zwolnionej z podatku⁴³. Natomiast w przypadku gospodarstw wysokotowarowych, obciążenie powinno znacząco wzrosnąć. Rozwiązanie takie wprowadziłoby bardziej sprawiedliwy system, w którym wysokie dochody łączyłyby się z proporcjonalnie wyższymi podatkami.

Należy wprowadzić do celów podatkowych trzy kategorie gospodarstw. Gospodarstwa socjalne, nieprodukcyjne, produkujące głównie na własne potrzeby powinny być zwolnione z opodatkowania z uwagi na wysokość produkcji i co za tym niskie dochody lub ich brak. Jedynym podatkiem powinien być podatek od majątku (gruntu) o konstrukcji podobnej i podobnej wysokości jak obecnie obowiązujący podatek rolny.

Drugą kategorią powinny być gospodarstwa rodzinne, produkujące na rynek, jednak nie przekraczające określonej wielkości produkcji, korzystające tylko w niewielkim stopniu z siły najemnej. Takie jednostki powinny być objęte opodatkowaniem podatkiem dochodowym zryczałtowanym, w rozsądnej wysokości, która nie zakłóciłaby funkcjonowania i rozwoju takiego gospodarstwa.

⁴¹ Zob. M. Wasilewski, K. Gruzziel, *Koncepcja i konsekwencje zastąpienia podatku rolnego podatkiem dochodowym w gospodarstwach rolniczych* [w:] J. Ostaszewski, (red.) *O nowy ład podatkowy*, Warszawa 2007, s. 126.

⁴² Podatek majątkowy powinien pozostać dochodem gminy. Zob. M. Wasilewski, K. Gruzziel, *Podatek rolny a podatek dochodowy – konsekwencje zmian dla gospodarstw rolnych*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G 2008, t. 94, z. 2, s. 117, por. też rozwiązania dotyczące innych krajów unii europejskiej w tym zakresie K. Karpus, *Systemy podatków lokalnych w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2002, s. 13 i nast.

⁴³ Zob. wyniki badań zaprezentowane przez K. Gruzziel, *Konsekwencje finansowe wprowadzenia podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolniczych*, „Zeszyty Naukowe SGGW”, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 72, s. 91–105.

Ryczałt może być naliczany od wielkości przychodów bądź podobnie jak przy opodatkowaniu działów specjalnych produkcji rolnej, od wielkości określonych rodzajów produkcji rolnej. System ten znakomicie sprawdza się przy opodatkowaniu wybranych rodzajów działalności, dlatego też wydaje się, że może stanowić rozwiązanie modelowe dla całego polskiego rolnictwa.

Uproszczone zasady opodatkowania nie komplikowałyby nadmiernie kontaktów z organami skarbowymi, jednocześnie tego rodzaju system byłby systemem preferencyjnym w stosunku do opodatkowania typowej działalności gospodarczej oraz działalności rolniczej wielkich jednostek produkcyjnych, które należy zaliczyć do następnej kategorii. Rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne powinni mieć możliwość wyboru, tak jak w przypadku działów specjalnych produkcji rolnej, czy rozliczać się na zasadach ryczałtowych, czy też stosować rozliczenie oparte na rzeczywistych wynikach finansowych gospodarstwa.

Trzecią kategorią są jednostki zajmujące się produkcją rolniczą o dużej skali i opartą w przeważającej mierze na pracy najemnej. Kategoria przedsiębiorstwa rolnego od pewnej wielkości produkcji rolnej powodowałaby konieczność przejścia na zasady opodatkowania odpowiadające prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie ma żadnego uzasadnienia nieobjęcie opodatkowaniem podatkiem dochodowym przedsiębiorstw rolnych takich jak fermy tuczników o wielkości produkcji liczonej w dziesiątkach milionów euro.

Takie rozwiązanie pozwoliłoby na realizację aktywnej polityki państwa wspierającej model rolnictwa oparty na gospodarstwach rodzinnych. Podkreślić należy, iż wprowadzenie podatku dochodowego do rolnictwa nie powinno służyć nadmiernemu zwiększeniu obciążeń rolników prowadzących gospodarstwa socjalne oraz rodzinne. Zdecydowana większość rolników nadal nie płaciłaby podatku dochodowego, chociażby ze względu na odpowiednio ustawiony próg dochodów zwolnionych z opodatkowania. Jednak brak jest powodów, dla których tego rodzaju preferencje podatkowe w stosunku do innych podmiotów gospodarczych miałyby służyć wielkim przedsiębiorstwom rolnym. Istotą podatku dochodowego, jest przekazanie części środków finansowych państwu i redystrybucja tych środków dla dobra ogólnego. Zasady powszechności opodatkowania, jak i sprawiedliwości obciążeń finansowych, są istotne. Jednocześnie mogą realizować cele pozafiskalne, takie jak wspomaganie inwestycji, polityka prorodzinna, czy też wspieranie gospodarstw rodzinnych.

Prawne aspekty zarządzania ryzykiem produkcyjnym w świetle zreformowanej WPR²

Wprowadzenie

Zmiany klimatu oraz niestabilność cen na rynku światowym powodują, że rośnie ryzyko gospodarcze prowadzenia działalności rolniczej. Na istotę omawianej problematyki wpływa fakt, że działalność rolnicza jest w dużym stopniu niepewna i niestabilna. Rolnictwo to sektor szczególnie uzależniony od warunków środowiska naturalnego, a tym samym poddany oddziaływaniu szerokiego spectrum ryzyk, w tym w szczególności o podłożu klimatycznym i przyrodniczym. Występujące tu sytuacje kryzysowe pozostają poza kontrolą producenta rolnego³. Dodatkowo na specyfikę tej produkcji składa się długi cykl produkcyjny, przy jednoczesnym powolnym obrocie zaangażowanego kapitału⁴. Dość znamienne wpływy na sytuację producentów rolnych ma także liberalizacja handlu na skutek, której rolnicy są coraz bardziej narażeni na konkurencję i wahania cen produktów rolnych.

Obecnie jednym z bardzo istotnych problemów podejmowanych na szczeblu Unii Europejskiej jest zabezpieczenie dochodów producentów rolnych, w tym w szczególności gospodarstw rodzinnych. Prawodawca zwraca szczególną uwagę na potrzebę zapewnienia trwałości gospodarowania na gruntach rolnych w obliczu pojawiających się zagrożeń. Ich wystąpienie może powodować obniżenie się wielkości produkcji, przy jednoczesnym spadku rentowności przedsię-

¹ Izabela Lipińska – dr, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

² Artykuł finansowany przez Narodowe Centrum Nauki ze środków na naukę w ramach projektu badawczego – OPUS nr 2013/09/B/HS5/00683, pt. *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*.

³ „Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie” COM(2005)74, z dnia 09.03.2005, [Data pobrania 30.09.2014].

⁴ M. Janowicz-Lomott: *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 2, 2013, s. 63.

biorstw rolnych. Dlatego coraz większe znaczenie dla rolników ma efektywne zarządzanie ryzykiem poprzez dobór właściwych instrumentów ekonomiczno-prawnych.

Omawiana problematyka została podjęta przy okazji reformowania Wspólnej Polityki Rolnej, której skutkiem jest między innymi ograniczanie stosowania środków stabilizacji rynku i cen, które służyły sztucznemu wspieraniu dochodów. W 2005 r. w „Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie” po raz pierwszy zostały zaproponowane przez Komisję opcje narzędzi zarządzania ryzykiem, które miały na celu rekompensować skutki reformy WPR oraz zastąpić jednocześnie stosowane nadzwyczajne środki *ad hoc*⁵. Nowe instrumenty zostały implementowane do prawa unijnego w 2009 r.⁶

Problem występowania ryzyka produkcyjnego został także dostrzeżony przez Bank Światowy, który od kilku lat przygotowuje strategie, które mogą być wdrażane przez poszczególne państwa⁷. Kładą one szczególny nacisk na wstępne oszacowanie ryzyka i zdefiniowanie środków zaradczych. Chodzi tu przykładowo o wszelkie czynności prewencyjne, mające na celu ochronę przed ewentualnym wystąpieniem ryzyka, tj. poprawę zarządzania wodą, dobór odpowiednich środków produkcji w postaci odmian roślin bardziej odpornych na choroby i szkodniki, czy też implementowanie systemów szybkiego ostrzegania przed wystąpieniem negatywnych dla produkcji zdarzeń około przyrodniczych. Znaczącą rolę odgrywa tu także edukacja producentów rolnych. W ramach środków zaradczych dominują jednak instrumenty wiążące się z koniecznością wcześniejszego gromadzenia środków finansowych. Mowa tu o tzw. transferze ryzyka oraz niwelowaniu wystąpienia jego ujemnych skutków. W pierwszym przypadku chodzi o przenoszenie ryzyka na przedsiębiorstwa asekuracyjne – czyli zakłady ubezpieczeń. Natomiast istotą drugiego instrumentu jest gromadzenie oszczędności, czy też tworzenie na pułapie regionu lub państwa „sieci bezpieczeństwa” w postaci np. umów ubezpieczenia upraw polowych i zwierząt gospodarskich, czy też tworzenie np. funduszy wzajemnych, których doniosła rola została już zauważona przez prawodawcę unijnego.

⁵ Komunikat, op. cit., s. 6-8; tak np. C. Cafiero, F. Capitanio, A. Cioffi, A. Coppola: *Risk and Crisis Management in the Reformed European Agricultural Policy*; „Canadian Journal of Agricultural Economics”, nr 55, 2007, s. 419–441.

⁶ Zob. art. 70 oraz art. 71 Rozporządzenia nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁷ Dotyczy to w szczególności państw słabo rozwiniętych południowej, wschodniej i centralnej Azji oraz Afryki; <http://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/reduce-risk-vulnerability-and-gender-inequality-in-agriculture> [dostęp: 12.10.2014].

Cel i metoda pracy

Celem artykułu jest wskazanie wpływu reformy wspólnej polityki rolnej na kształtowanie się prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Zakres omawianej problematyki jest bardzo szeroki, a do tej pory rzadko był podejmowany przez prawników - agrarystów. Wynika to między innymi z faktu, że wiele zagadnień zarządzania nie ma definicji legalnych co znacznie utrudnia formułowanie norm prawnych. Mimo to za podjęciem tej tematyki przemawia wiele względów. Przede wszystkim niepewność na rynku rolnym, jak i często nieprzewidywalność dochodów, negatywnie wpływają na rozwój inwestycji w sektorze rolnym, co nie pozostaje bez wpływu na konkurencyjność branży. Brak właściwej ochrony producenta rolnego, może przyczyniać się w skrajnych przypadkach do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej. Funkcjonujący do tej pory, podstawowy instrument zarządzania ryzykiem w postaci ubezpieczenia, coraz częściej nie obejmuje pełnego spektrum zjawisk wywołujących szkody w produkcji. Ponadto z uwagi na wielość metod zarządzania, konieczne jest ustalenie pułapu jego doboru na poziomie gospodarstwa rolnego oraz państwa.

W pracy zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych oraz metodę deskryptywną. Ponadto wykorzystano polską oraz obcą literaturę przedmiotu, a także materiały udostępnione przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Implementowanie prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym do prawodawstwa Unii Europejskiej

Efektom prac podjętych na początku XXI w. w zakresie oceny sytuacji kryzysowych w rolnictwie i potrzeby podjęcia działań niwelujących ich negatywne skutki w obrębie gospodarstw rolnych, było przyjęcie Rozporządzenia WE nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003⁸. Zgodnie z art. 68 zagadnienia związane z zarządzaniem ryzykiem zostały przewidziane jako tzw. wsparcie specjalne, przyznawane przez państwo członkowskie. Składa się nań dofinansowanie do dwóch podstawowych instrumentów jakim są ubezpieczenia oraz fundusze wzajemnego inwestowania. Pierwszy z instrumentów odnosi się do ubezpieczenia od strat gospodarczych upraw, zwierząt i roślin, a drugi do wyrównywania strat związanych z występowaniem chorób zwierząt lub roślin, oraz tzw. incydentów środowiskowych. Prawodawca unijny określił jedynie ramy prawne wsparcia, pozostawiając dużą swobodę państwom członkowskim odnośnie ich ostatecznej formy. Jednocześnie podkreślił, że wsparcie to ma być zachętą dla producentów

⁸Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16.

rolnych w dokonywaniu wyboru najbardziej adekwatnych do kierunku produkcji mechanizmów zarządzania ryzykiem.

Zakres omawianych ubezpieczeń obejmuje tylko straty gospodarcze. Należy przez nie rozumieć wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji. Źródłem strat mogą być niekorzystne zjawiska klimatyczne (np. mróz, grad, lód, deszcz lub susza), choroby roślin lub zwierząt, inwazje szkodników, a także incydenty środowiskowe. Do tych ostatnich należą konkretne przypadki zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska związane z określonym wydarzeniem oraz mające ograniczony zakres geograficzny⁹.

Na podstawie art. 70 Rozp. 73/2009 wkład finansowy do omawianych ubezpieczeń może być przyznany w przypadku wystąpienia określonych strat spowodowanych wskazanymi powyżej zdarzeniami. Ponadto przysługuje on o jeżeli zniszczeniu ulega ponad 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Straty mniejsze nie stanowią podstawy do otrzymania wsparcia. Płatności z tytułu ubezpieczeń rekompensują całkowity koszt poniesionych strat. Ich stosowanie, zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą, nie może pociągać za sobą konieczności spełnienia żadnych szczególnych wymagań, ani określać rodzaju lub ilości dalszej produkcji (art. 70 pkt. 5 Rozp. 73/2009). Ta pozostaje bez znaczenia w stosunku do płatności.

Ponadto producent rolny ma możliwość skorzystania z ubezpieczenia upraw lub zwierząt lub roślin jedynie w przypadku, gdy wystąpienie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub epidemii choroby zwierząt lub roślin lub inwazji szkodników zostały formalnie uznane przez właściwy organ danego państwa członkowskiego. Państwa mogą z wyprzedzeniem ustanowić kryteria, na podstawie których będzie można uważać, że wystąpienie wymienionych okoliczności zostało formalnie uznane.

Wielkość przyznawanego na każdego rolnika wkładu finansowego nie może przekraczać 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia. Jednocześnie państwa członkowskie mogą ograniczyć wysokość składki kwalifikującej się do rekompensaty, stosując odpowiednie pułapy.

Drugim z przewidzianych rozporządzeniem instrumentów są fundusze wspólnego inwestowania. Należy je traktować jako akredytowany przez państwo członkowskie system, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom ubezpieczenie się. Istota funduszu polega na wypłacie rekompensaty rolnikom z tytułu strat gospodarczych spowodowanych wystąpieniem choroby zwierząt, roślin lub incydentu środowiskowego. Rekompensata ta może pochodzić z kilku źródeł, jak np. z a) kapitału podstawowego wniesionego do funduszu przez zrzeszonych i niezrze-

⁹ Pojęcie to nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla środowiska niezwiązanych z konkretnym wydarzeniem, takich jak zmiany klimatu lub kwaśne deszcze.

szonych rolników lub przez inne podmioty w łańcuchu rolnym; lub b) pożyczek zaciągniętych przez fundusze na warunkach komercyjnych; oraz c) wszelkich kwot otrzymanych tytułem odszkodowania od osób trzecich. Udział państwa członkowskiego, jako podmiotu wspierającego dochód rolników, jest wyrażony w wypłacanym wkładzie finansowym. Omawiane wkłady mogą dotyczyć: kosztów administracyjnych ich utworzenia, rozłożonych na okres nieprzekraczający trzech lat; spłaty kapitału i odsetek od pożyczek komercyjnych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej; oraz kwot wypłaconych przez fundusz z jego kapitału podstawowego jako finansowa rekompensata dla rolników. Zasady tworzenia funduszy wzajemnego inwestowania, ich zarządzania oraz monitorowania określają państwa członkowskie.

Podobnie jak w przypadku ubezpieczeń, prawodawca ustanowił pewien limit wkładu finansowego. Odpowiednio nie może on przenosić wartości 65% wskazanych powyżej kosztów. Pozostałe koszty, których nie pokrywają wkłady finansowe, ponoszone są przez zrzeszonych rolników. Ponadto na podstawie art. 71 pkt. 7 Rozp. 73/2009 państwa członkowskie mogą ograniczyć koszty, które kwalifikują się do przyznania wkładu finansowego, poprzez zastosowanie np. pułapów w odniesieniu do funduszu, czy też odpowiednich limitów jednostkowych.

Wpływ reformy WPR na kształtowanie prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym

W nowej zreformowanej Wspólnej Polityce Rolnej prawodawca po raz pierwszy potraktował problematykę zarządzania ryzykiem produkcyjnym jako priorytetową i niezbędną w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa¹⁰. Podkreślił że, przy formułowaniu instrumentarium prawnego zawsze należy uwzględniać zróżnicowanie sytuacji, które mają wpływ na obszary wiejskie¹¹. W preambule do podstawowego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 wskazał, że potencjał produkcyjny sektora rolnictwa jest bardziej niż w przypadku innych sektorów narażony na szkody w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Odpowiednio, aby wspomóc rentowność i konkurencyjność gospodarstw w obliczu takich klęsk lub zjawisk, należy udzielać wsparcia stanowiącego dla rolników pomoc w przywracaniu potencjału produkcji rolnej, który uległ zniszczeniu. Prawodawca przewidział podobnie jak w poprzednim okresie projektowania WPR, że państwa członkowskie powinny zapewniać, aby nie wystąpiła nadwyżka rekompensaty w wyniku połączenia unijnych (w szczególności w odniesieniu do działania dotyczącego

¹⁰ Zob. art. 5 pkt. 3 Rozporządzenia nr 1305/2013.

¹¹ Punkt 4 Preambuły do Rozporządzenia nr 1305/2013.

zarządzania ryzykiem w ramach niniejszego rozporządzenia), krajowych i prywatnych systemów rekompensat.

Proponowane przez prawodawcę rozwiązania prawne przewidują pakiet działań, które powinny pomagać rolnikom w pokrywaniu składek płaconych z tytułu ubezpieczenia plonów, zwierząt i roślin, a także wspierać ich w tworzeniu funduszy wspólnego inwestowania i wypłacie rekompensat za straty wynikające z niekorzystnych zjawisk klimatycznych, z wystąpienia chorób zwierząt lub roślin, inwazji szkodników lub incydentów środowiskowych. Dodatkowo do dotychczas istniejących instrumentów dodany został fundusz wspólnego inwestowania. Jest to narzędzie stabilizacji dochodów, którego celem jest zapewnienie wsparcia rolnikom doświadczającym jego spadku.

Wszelkie formy wsparcia w zakresie zarządzania ryzykiem są adresowane tylko do rolników aktywnych zawodowo, zdefiniowanych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹². Zgodnie z art. 9 wskazanego Rozporządzenia do grupy uprawnionych należą osoby fizyczne lub prawne (w tym grupy osób fizycznych lub prawnych), o ile a) roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych przez nie z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym; b) ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego; lub c) ich główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej.

W odniesieniu do wsparcia ubezpieczeń, dopłaty do składek są udzielane jedynie na te umowy, które pokrywają straty spowodowane niekorzystnym zjawiskiem klimatycznym lub chorobą zwierząt lub roślin, lub inwazją szkodników lub incydem środowiskowym bądź straty spowodowane przez działanie podjęte zgodnie z dyrektywą Rady 2000/29/WE¹³ w celu zwalczania lub powstrzymania choroby roślin lub inwazji szkodników. Dopłaty są stosowane tylko wówczas, gdy niekorzystne warunki niszczą ponad 30% średniej rocznej produkcji rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat opartej na okresie pięciu wcześniejszych lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej. Wysokość produkcji może być określana przy zastosowaniu współczynników. Dodatkowo stosowana metoda musi pozwalać na określenie rzeczywistych strat poniesionych przez indywidualnego rolnika w konkretnym roku (art. 37 ust. 1 Rozporządzenia nr 1305/2013). Pomiar ich wielkości zależy od szczególnych cech charakterystycznych dla każdego rodzaju produktu przy użyciu: a) współczynników biologicznych (rozmiar utraty

¹² Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608-670.

¹³ Dyrektywa Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenieniem się we Wspólnocie, Dz.U. L 169 z 10.7.2000, s. 1-112.

biomasy) lub równoważnych współczynników utraty plonów ustanawianych na poziomie gospodarstwa, lokalnym, regionalnym lub krajowym; lub b) współczynników pogodowych (w tym wielkość opadów deszczu i temperatura) ustanawianych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym.

Nadal przesłanką niezbędną do stosowania dopłat do ubezpieczenia konieczne jest uznanie niekorzystnego zjawiska klimatycznego lub choroby przez właściwy organ danego państwa członkowskiego.

W przypadku funduszy wzajemnego inwestowania, prawodawca poszerzył wymagania co do ich funkcjonowania o konieczność prowadzenia przejrzystej polityki w odniesieniu do wpłat i wypłat do funduszu oraz obowiązku posiadania jasnych zasad podziału odpowiedzialności za długi (art. 38 pkt. 2 Rozp. nr 1305/2013). Z kolei zasady tworzenia funduszy i zarządzania nimi, a także te dotyczące przyznawania rekompensat i kwalifikowalności rolników w przypadku kryzysu oraz w zakresie zarządzania i monitorowania zgodności z tymi zasadami zostały pozostawione w gestii państw członkowskich. Powinny one zapewnić takie warunki działania funduszy, które będą przewidywały kary w przypadku zaniedbania ze strony rolnika.

W odróżnieniu od poprzedniego reżimu prawnego z 2009 r., wypłata i wielkość rekompensaty jest uzależniona nie od wystąpienia konkretnego zdarzenia, lecz od spadku dochodu poniżej określonej wartości. Jednocześnie jest ono limitowane do maksymalnego poziomu dofinansowania w wysokości 65% kosztów kwalifikowanych. Państwa członkowskie mogą ograniczyć koszty, które kwalifikują się do wsparcia, poprzez zastosowanie pułapów w odniesieniu do funduszu lub odpowiednich pułapów jednostkowych (art. 38 pkt. 5 Rozp. 1305/2013).

Nowym środkiem w zakresie zarządzania ryzykiem produkcyjnym, jest wskazane w art. 39 Rozporządzenia nr 1305/2013 tzw. narzędzie stabilizacji dochodu. Celem jego stosowania jest również rekompensowanie rolnikom poważnych strat w dochodach, przez które należy rozumieć sumę przychodów, jakie uzyskuje rolnik z rynku, w tym wszelkie formy wsparcia publicznego, po odjęciu kosztów produkcji¹⁴. Omawiany instrument ma formę wkładu finansowego na rzecz funduszy wspólnego inwestowania, które zapewniają rolnikom rekompensatę w przypadku pojawienia się poważnego spadku ich dochodów. Chodzi tu o obniżenie przekraczające 30% średniego rocznego dochodu indywidualnego rolnika z poprzednich trzech lat lub średniej z trzech lat obliczonej na podstawie pięciu wcześniejszych. Przy jego szacowaniu nie bierze się pod uwagę wartości najwyższej i najniższej (art. 36 ust. 1 lit. c). Wkłady finansowe, o których mowa mogą dotyczyć jedynie kosztów administracyjnych ustanowienia funduszu i to rozłożonych na maksymalny okres trzech lat przy zastosowaniu degresywności oraz kwot wypłaconych przez fundusz jako finansowa rekompensata dla rolników. Ponadto wkład finansowy może dotyczyć odsetek od pożyczek komercyj-

¹⁴ Tak Z. Giers: *Instrument stabilizacji dochodów – nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, FAPA Warszawa 2011, s. 5 i nast.

nych zaciągniętych przez fundusz w celu wypłaty rolnikom rekompensaty finansowej w przypadku kryzysu. Początkowy kapitał podstawowy nie może być zasilany z wkładu z publicznych środków finansowych.

Płatności z funduszu wspólnego inwestowania na rzecz rolników rekompensują mniej niż 70% utraconych dochodów w roku, w którym producent zaczyna się kwalifikować do otrzymania tego wsparcia. Podobnie jak w przypadku funduszy wzajemnych, aby kwalifikować się do wsparcia, fundusze wspólnego inwestowania muszą być akredytowane przez właściwy organ zgodnie z prawem krajowym oraz muszą prowadzić przejrzystą politykę w odniesieniu do wpłat do funduszu i wypłat, jak i posiadać przejrzyste zasady podziału odpowiedzialności za długi. Zasady tworzenia funduszy wspólnego inwestowania muszą określić państwa członkowskie.

Kształtowanie prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem w ustawodawstwie polskim

Ustawodawca krajowy, jako podstawowy i zarazem obowiązkowy środek „radzenia” sobie z występującym ryzykiem produkcyjnym, postrzega umowę ubezpieczenia i stosowane z budżetu państwa dopłaty do składek producentów rolnych z tytułu jej zawarcia. Zasady ich przyznawania zostały określone w ustawie z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹⁵. Dopłaty do składek przysługują dla wskazanych ustawą najbardziej zagrożonych upraw, tj. dla zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych. Natomiast do negatywnych zjawisk nań oddziałujących zalicza: huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawina, susza, czy też ujemne skutki przezimowania lub przymrozków wiosennych. W przypadku produkcji zwierzęcej, zakres umowy obejmuje bydło, konie, owce, kozy, drób oraz trzodę chlewną, a za negatywne zjawiska w tym przypadku, mające wpływ na wielkość produkcji, uważa się także huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcia się ziemi, lawiny oraz ubój z konieczności.

Ustawodawca przewiduje możliwość ubezpieczania upraw rolnych i zwierząt gospodarskich od wszystkich określonych w ustawie ryzyk lub tylko wybranych przez producenta rolnego. Wynika to z faktu różnorodności występowania ujemnych zjawisk na terenie kraju. Corocznie wysokość dopłat do składek, które są finansowane z budżetu państwa, są określane przez Radę Ministrów. Odpowiednio w bieżącym roku ich wysokość wynosi 50% do 1 ha upraw rolnych oraz 50% do 1 sztuki zwierzęcia gospodarskiego¹⁶.

¹⁵ Dz.U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.

¹⁶ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 listopada 2013 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2014 r., Dz.U. poz. 1508.

Aby móc uzyskać wsparcie w opłacaniu składek, producenci rolni zawierają umowy ze wskazanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakładami ubezpieczeń. Ich treść powinna zawierać elementy wskazane w art. 9 ustawy. Jednakże w toku zawierania umowy można wyraźnie zauważyć dużą dysproporcję, jeżeli chodzi o swobodę stron w kształtowaniu jej treści. Rolnik jest zdecydowanie słabszą stroną, która ma niewielki wpływ na sposób ustalenia szkody i wysokości przysługującego mu odszkodowania.

Obok podstawowego *ex-ante* instrumentu zarządzania ryzykiem, ustawodawca przewidział inne formy wsparcia dla poszkodowanych rolników o charakterze *ex-post*. Należy tu wymienić pomoc przewidzianą w sezonie 2011/2012 w zakresie niwelowania ujemnych skutków przezimowania¹⁷, czy też program pomocy dla rolników i producentów rolnych, którzy ponieśli szkody w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnej produkcji rolnej spowodowane wystąpieniem w 2013 r. powodzi, gradu lub deszczu nawalnego¹⁸. Ich rolą jest już tylko łagodzenie negatywnych skutków zdarzenia, a nie prewencja¹⁹.

W związku z przeprowadzaną reformą WPR konieczne jest również wprowadzenie zmian do omawianej ustawy, które pozwolą na wdrożenie unijnych instrumentów zarządzania ryzykiem²⁰. Dotyczą one między innymi szerszego niż dotychczas zapewnienia niektórym producentom dostępu do ubezpieczeń z dopłatami z budżetu państwa²¹, czy też skrócenia do 14 dni terminu, od którego następuje odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń po zawarciu umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw rolnych od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź i suszę.

Dopłaty do umowy, jak i sama umowa ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich, spośród zaproponowanych instrumentów unijnych, jest na razie jedynym stosowanym w Polsce. Ustawodawca krajowy nie sformułował podstaw prawnych dla tworzenia i funkcjonowania funduszy wzajemnych. Ich zainicjowanie wymaga wprowadzenia określonych regulacji wewnętrznych o charakterze proceduralnym. Być może, jak podkreśla Zbigniew Giersz, rozwiązaniem w zakresie zarządzania ryzykiem w rolnictwie mogłoby być tworzenie na szerszą skalę Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych. Za ich doniosłą rolę przemawia fakt, że każdy ubezpieczony członek byłby jednocześnie współwłaścicielem

¹⁷ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 stycznia 2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 22, poz. 121, z późn. zm.

¹⁸ Zob. Uchwała nr 139/2013 rady Ministrów z 6 sierpnia 2013 r.

¹⁹ Szerzej S. Aakre, I. Banaszak, R. Mechler, D. Rübhelke, A. Wreford, H. Kalirai: *Financial adaptation to disaster risk in the European Union. Identifying roles for the public sector, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change An International Journal Devoted to Scientific, Engineering, Socio-Economic and Policy Responses to Environmental Change*, 2010, s. 726 i nast.

²⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, stan na 1.07.2014r. <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/56568/katalog/56578> [pobrano: 10.11.2014].

²¹ Dotyczy to między innymi producentów owoców i warzyw.

towarzystwa. Ponadto towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych jest prawnie odrębnym podmiotem²². Jednakże – co jest ich istotą - w chwili zawarcia umowy ubezpieczenia w sensie gospodarczym podmioty będące członkami towarzystwa wzajemnie się zabezpieczają. Dodatkowo prawa i obowiązki członka towarzystwa oraz prawa i obowiązki wynikające z umowy ubezpieczenia wzajemnie się łączą i uzupełniają²³. Co najważniejsze, celem działalności funduszu byłoby zaspokojenie potrzeb ubezpieczonych a nie maksymalizacja zysków. Jednakże ich negatywną cechą jest stosunkowo ograniczona wytrzymałość finansowa z uwagi na niewielkie rozmiary i słabą dywersyfikację portfela. Dlatego też ich funkcjonowanie wymagałoby wsparcia reasekuracyjnego ze strony państwa.

Możliwość tworzenia funduszy wymaga wydania odpowiedniego aktu normatywnego, który wskazałby dopuszczalne form organizacji, zarządzania oraz akredytacji funduszy. Na arenie Unii Europejskiej fundusze wzajemnego wsparcia funkcjonują już od lat w niektórych państwach członkowskich, jak np. we Włoszech, Holandii i Francji. Są one najbardziej rozwinięte w Holandii. Jako instrument zabezpieczający dochód, funkcjonują już od 1892 r. (Agriver), ale we współczesnej formie rozwinęły się w latach 90. XX w. w związku z występującymi niekorzystnymi warunkami pogodowymi, takimi jak powodzie i susze. Innym czynnikiem sprzyjającym ich rozwojowi było także pojawienie się epidemii pomoru świń oraz pryszczycy. Przyczyniło się to do podjęcia przez rolników działań zmierzających do tworzenia instytucji „low-cost” i „non-profit”, których celem była ochrona przed finansowymi stratami. Jak zauważa Melyukhina, holenderskie produkty ubezpieczeniowe są dostarczane przez fundusze wzajemne, reprezentujące niezależne towarzystwa. Jednocześnie są one powiązane z większymi towarzystwami ubezpieczeniowymi poprzez reasekurację i doradztwo²⁴.

Ostatnim z instrumentów zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej, który przewidział prawodawca unijny, jest tzw. instrument stabilizacji dochodu, który od września 2014 r. jest już przedmiotem krajowego procesu legislacyjnego. Celem projektowanej ustawy jest umożliwienie tworzenia Funduszu Wzajemnej Pomocy, z którego będą wypłacane rekompensaty z tytułu obniżenia dochodów producentów rolnych produkujących i zbywających wskazane produkty rolne w oparciu o umowę kontraktacji i sprzedaży²⁵. Rekompensaty będą wypłacane w przypadku spadku dochodów w gospodarstwach rolnych lub działach spe-

²² Tak M. Kamiński (2013): *Ubezpieczenia wzajemne a ubezpieczenia komercyjne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” nr 2, s. 95 i n.

²³ Szerzej na ten temat pisze: M. Adamowicz (2010): *Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń* [w:] Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz (red.) *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. 1, Warszawa, s. 205 i n.

²⁴ Tak np. M. Meuwissen, T. Taye Assefa, M. van Asseldonk (2013): *Supporting Insurance in European Agriculture: Experience of Mutuals in the Netherlands*, „Euro Choices”, Volume 12, Issue 3, s. 10-15.

²⁵ Wymienione produkty rolne obejmują: zboża, rzepak, rzepik, strączkowe, kukurydzę, owoce i warzywa, tytoń, chmiel, ziemniaki, buraki cukrowe, truskawki, mleko oraz żywe świnię, bydło, konie, owce, kozy, króliki, drób, ryby.

cyjnych produkcji rolnej o co najmniej 30% w stosunku do średniego rocznego dochodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat w ramach ostatnich pięciu lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej lub braku zapłaty za sprzedane produkty rolne od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie skupu, uboju lub przetwórstwa. Niestety jednak problemem w szacowaniu szkód może okazać się brak prowadzonej przez rolników rachunkowości. Uniemożliwi to rzeczywiste ustalenie wysokości dochodu i jego potencjalnej straty.

Omawiany fundusz ma być wyodrębnionym rachunkiem bankowym administrowanym przez Agencję Rynku Rolnego, przy czym środki zgromadzone na rachunku nie będą środkami publicznymi w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Warto podkreślić, że środki funduszu mają pochodzić z wpłat dokonywanych przez producentów rolnych. Odpowiednio nasuwa się pytanie, czy w gromadzeniu środków nie powinni także partycypować przetwórcy żywności?

Zaproponowane rozwiązanie legislacyjne ma umożliwić producentom rolnym uzyskanie w sytuacjach kryzysowych, przed wystąpieniem których nie mogą wykupić polisy ubezpieczeniowej, rekompensat do 70% utraconych dochodów. Ma ono przyczynić się do umożliwienia kontynuowania produkcji rolnej, spłaty ciężących na producentach zobowiązań lub kredytów oraz na zaspokojenia bieżących potrzeb.

Podsumowanie

Przyjęte na szczeblu unijnym rozwiązania co do stosowania poszczególnych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym przewidują dużą swobodę. Stanowią one tylko pewną propozycję dla ich adresatów, a ich właściwy dobór został pozostawiony producentom rolnym. Dowolność ta wynika z szerokiego spectrum negatywnych – z punktu widzenia produkcji i dochodu – zdarzeń występujących w rolnictwie. Rolą ustawodawcy krajowego jest zatem przyjęcie takich norm prawnych, które pozwalałyby na realizowanie zobowiązań unijnych i jednocześnie umożliwiały rolnikom rekompensatę ewentualnych szkód w jak najszerszym zakresie.

Niezmiernie trudnym okazuje się zdefiniowanie i usystematyzowanie zarówno definicji dochodu, jak i szkody występującej na skutek pojawienia się niekorzystnego zjawiska. Ponadto niezbędnym wydaje się upowszechnienie omawianych instrumentów, przez uzależnienie od nich stosowania innych form wsparcia oraz ich promowanie.

Przyjmujące różne formy, „zabezpieczenie” dochodów producenta rolnego można postrzegać jako nowy środek interwencjonizmu w rolnictwie, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Przemawia za tym stwierdzeniem fakt wspierania ze środków publicznych poszczególnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Implikuje to wprowadzenie przejrzystych i jednolitych zasad.

Literatura

- Aakre S., Banaszak I., Mechler R., Rübhelke D., Wreford A., Kalirai H.: *Financial adaptation to disaster risk in the European Union. Identifying roles for the public sector, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, An International Journal Devoted to Scientific, Engineering, Socio-Economic and Policy Responses to Environmental Change, 2010.
- Adamowicz M.: *Komentarz do przepisów prawnych o funkcjonowaniu rynku ubezpieczeń* [w:] Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz (red.) *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
- Cafiero C., Capitanio F., Cioffi A., Coppola A.: *Risk and Crisis Management in the Reformed European Agricultural Policy*; „Canadian Journal of Agricultural Economics”, 55/2007.
- Giersz Z.: *Instrument stabilizacji dochodów - nowy instrument zarządzania ryzykiem w perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, FAPA Warszawa 2011.
- Janowicz-Lomott M.: *Mutual fund jako forma zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, Zarządzanie i Finanse 2/2013.
- Kamiński M.: *Ubezpieczenia wzajemne a ubezpieczenia komercyjne*, Rozprawy Ubezpieczeniowe nr 2, 2013.
- „Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie” COM(2005)74, z dnia 09.03.2005, [Data pobrania 30.09.2014].
- Meuwissen M., Assefa T.T., van Asseldonk M.: *Supporting Insurance in European Agriculture: Experience of Mutuels in the Netherlands*, Euro Choices, Volume 12, 3/2013.

Błażej Wierzbowski¹

Rolnik indywidualny w polskim i unijnym systemie ubezpieczeń społecznych

1. Zgodnie z klasyczną na gruncie polskim definicją Wacława Szuberta „Ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”².

Tak pojmowany system oprócz skutków w wymiarze jednostkowym, które stanowią o jego istocie, wywołuje również skutki w szerszym wymiarze, ze względu na to, że działa zawsze w konkretnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Od ustawodawcy oczekuje się, że nada taki kształt normatywny ubezpieczeniu społecznemu, który spowoduje pożądane skutki społeczne i wpłynie pozytywnie na zjawiska i struktury gospodarcze. Oczekiwania te są szczególnie wyraźne, gdy chodzi o ubezpieczenie społeczne osób utrzymujących się z rolnictwa.

Jeśli chodzi o kształtowanie polskiego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, to ustawodawca powinien uwzględnić to, że zgodnie z art. 23 Konstytucji RP³ podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne i stwarzać warunki, aby przepisy z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników – sprzyjały – a przynajmniej nie przeszkadzały – osiągnięciu legitymowanego konstytucyjnie celu.

Przedmiotem dalszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualna sytuacja prawna rolnika indywidualnego ukształtowana przez podstawową

¹ Błażej Wierzbowski – prof. EUH-E dr hab., Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.

² W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 65.

³ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

w zakresie ubezpieczenia społecznego rolników ustawę⁴ i jej normatywne otoczenie ułatwia takie przemiany ustroju rolnego, aby jego podstawę stanowiło gospodarstwo rodzinne.

2. Jeżeli chodzi o drugi człon tytułu, to trzeba zastrzec, iż zawiera on pewne uproszczenie. Nie istnieje bowiem zunifikowany unijny system ubezpieczeń społecznych rolników. W poszczególnych państwach Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy ubezpieczenia społecznego. Rolnicy są ubezpieczeni bądź to na zasadach ogólnych, bądź na zasadach dla osób prowadzących działalność gospodarczą lub na zasadach odrębnych⁵. Odrębne systemy ubezpieczenia społecznego rolników posiadają między innymi: Austria, Finlandia, Francja, Niemcy i Włochy. Jest rzeczą charakterystyczną, że wprowadzenie ubezpieczenia społecznego rolników na starość i wypadek inwalidztwa we Włoszech i Niemczech zbiegło się w czasie z instytucjonalnymi początkami integracji europejskiej⁶. Niewątpliwie wynikało to z zakładanej w pierwszej fazie integracji konieczności prowadzenia aktywnej polityki strukturalnej w rolnictwie. Ubezpieczenia społeczne rolników na starość ułatwiały i przyspieszały przemiany strukturalne w rolnictwie, gdyż przyspieszały zmiany pokoleniowe i ułatwiały starszym rolnikom rezygnację z prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Zgodnie z jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, jaką jest zasada swobody przemieszczania się osób, podjęto w Unii działania służące koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Obecnie w tym zakresie obowiązują dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)⁷. W tym znaczeniu można mówić o istnieniu unijnego systemu zabezpieczenia społecznego.

Dzięki przyjętym w tak pojmowanym systemie zasad: równego traktowania i zachowania praw nabytych, ułatwione jest przemieszczanie się na terytorium Unii Europejskiej zarówno czynnych zawodowo rolników jak i rolników, którzy nabyli już prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Z pewnością sprzyja to przemianom strukturalnym w rolnictwie, chociaż w warunkach polskich nie zawsze służy to wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych⁸.

⁴Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2013 r., poz. 1403), odtąd „u.u.s.r.”.

⁵Szerzej D. Walczak, *Unormowania funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, Toruń 2011, s. 113–114.

⁶Zob. *Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte* z dnia 27 lipca 1957 r. (ustawa ta dała początek rozbudowanemu systemowi świadczeń socjalnych dla rolników, które w udany sposób uwzględniły specyfikę rolnictwa indywidualnego) oraz włoską ustawę z dnia 26 października 1957 r., nr 1047- *Estensione dell'assicurazione per inabilità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni* („Gazzetta Ufficiale” nr 278 z 11.11.1957).

⁷Nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 166/1 z 30.04.2005 r.) i nr 987/2009 z 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 284/1 z 30.10.2009 r.).

⁸Na terenach, na których przeważają małe pod względem obszarowym gospodarstwa, swoboda przepływu osób może sprzyjać opuszczeniu gospodarstw rolnych przez młodsze pokolenie

3. Pojęcie rolnika indywidualnego nie występuje w u.u.s.r. Ustawodawca zarówno w tytule jak i tekście ustawy konsekwentnie posługuje się pojęciem rolnika, nie opatrując go jakąkolwiek przydawką. Miało to, zapewne, służyć podkreśleniu nowego – również z ustrojowego punktu widzenia – podejścia do ubezpieczenia społecznego rolników. Przymiotnik „*indywidualny*” miała jeszcze poprzednio obowiązująca ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników⁹. W poprzednim ustroju – na poziomie konstytucyjnym – indywidualne gospodarstwa rodzinne opatrywano dodatkowym kwalifikatorem „*pracujących chłopów*”, zwiężając w ten sposób gwarancje konstytucyjne¹⁰.

W aktualnej wersji ustawowa definicja rolnika, na użytek ubezpieczenia społecznego, brzmi następująco: przez rolnika rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia¹¹.

4. Pojęcie rolnika indywidualnego nabrało dużego znaczenia praktycznego i doniosłości prawnej dzięki ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹² uchwalonej krótko przed podpisaniem Traktatu Akcesyjnego z intencją wprowadzenia systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, który zapewniałby państwu możliwość ochrony przed wykupywaniem gruntów rolnych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej również po 30 kwietnia 2016 r.

Ustawodawca nawiązał wówczas do konstytucyjnego wzorca gospodarstwa rodzinnego, przyznając Agencji Nieruchomości Rolnych prawo prerwykupu lub prawo nabycia przede wszystkim w takich sytuacjach, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej nie następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego¹³.

i pojawianiu się gospodarstw bez następców. Same rozwiązania prawne z zakresu ubezpieczenia społecznego, jeśli nie są wspomagane przez inne instrumenty prawne polityki społecznej i strukturalnej, mogą przynieść efekty negatywne.

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U z 1989 r., Nr 24 poz. 133 ze zm.). W 1990 r. obowiązywała też, będąca wynikiem obrad „Okrągłego Stołu” ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz.U. Nr 20, poz. 106 ze zm.), która nadal obowiązuje.

¹⁰ Art. 15 Konstytucji PRL po zmianach dokonanych ustawą z 20 lipca 1983 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 175). Przyjmowano powszechnie, że poza konstytucyjnymi gwarancjami trwałości pozostawały gospodarstwa, w których zatrudniano w większych rozmiarach lub na stałe pracowników najemnych. Szerzej na ten temat B. Wierzbowski, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach 11 (2005), s. 26-27.

¹¹ Art. 6 pkt 1 u.u.s.r. Tekst przepisu był niejednokrotnie zmieniany w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, wprowadzeniem instytucji grupy producentów rolnych i wprowadzeniem zachęt dla wycofywania się przez rolników z działalności rolniczej przez przeznaczanie gruntów rolnych do zalesienia.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 803 – odtąd „u.k.u.r.”

¹³ Art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. *a contrario*.

Za gospodarstwo rodzinne na użytek przepisów u.k.u.r. uważa się gospodarstwo rolne¹⁴:

- 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego,
- 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych¹⁵ jest nie większa niż 300 ha¹⁶.

Pojęcie rolnika indywidualnego jest więc istotnym elementem, przy pomocy którego ustawodawca konstruuje pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo¹⁷.

Jak z powyższego wynika, element „rodzinności” pojmowanej jako wynikająca ze stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa więź łącząca rolnika indywidualnego z innymi osobami pracującymi lub chociażby zamieszkałymi na terenie prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego, nie został w definicji gospodarstwa rodzinnego uwzględniony¹⁸. Jest to w dużej mierze usprawiedliwione celem definicji i kontekstu normatywnego, w którym ona funkcjonuje. Chodzi mianowicie o to, że Agencji Nieruchomości Rolnych nie przysługuje prawo pierwokupu albo prawo nabycia, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozu-

¹⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.k.u.r. przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. W kodeksie cywilnym definicja gospodarstwa rolnego zawarta jest w art. 55³. Grunty rolne stanowiące istotny składnik tak pojmowanego gospodarstwa nie muszą stanowić własności prowadzącego je rolnika, lecz mogą być również przez niego dzierżawione.

¹⁵ Definicja użytków rolnych zawarta jest w art. 2 pkt 5 u.k.u.r. i ściśle nawiązuje do treści § 67 i 68 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.) i załącznika nr 6 do tego rozporządzenia. Ponieważ, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.) dane zawarte w geodezji gruntów i budynków stanowią między innymi podstawę gospodarki nieruchomościami, sytuację prawną właściciela gruntu określa w istocie rozporządzenie wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego, a nie u.k.u.r. Zwracam uwagę na tę nieprawidłowość w artykule Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości, „Przegląd Prawa Rolnego” 1 (2012), s. 33-58.

¹⁶ Art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

¹⁷ Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. Obecna wersja przepisu różni się od pierwotnej. Zaostrzone zostały wymagania dotyczące miejsca zamieszkania, okresu zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa, a także wymagania dotyczące kwalifikacji rolniczych. Szczegółowa regulacja dotycząca wymagań, które winna spełniać osoba fizyczna, aby być uznana za rolnika indywidualnego zawarta jest w następujących przepisach u.k.u.r. (aż do art. 7 ust. 9), a w odniesieniu do kwalifikacji również w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. z 2012 r. poz. 109).

¹⁸ Jedynie z art. 6 ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. wynika, że doniosłość prawną może mieć ubezpieczenie w charakterze domownika na podstawie u.u.s.r.

mieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami¹⁹. Nawet jeśli uwzględnia się ten kontekst normatywny, to trzeba uznać, iż definicja gospodarstwa rodzinnego, zawarta w u.k.u.r., akcentująca przede wszystkim wymagania obszarowe i dotyczące miejsca zamieszkania rolnika, a także akcentująca wymagania stabilności zarówno w zakresie miejsca zamieszkania jak i osobistego prowadzenia gospodarstwa oraz doniosłość li tylko praktycznych kwalifikacji rolniczych²⁰, w bardzo małym zakresie pokrywa się z konstytucyjnym wzorcem. Może natomiast stanowić znakomitą przeszkodę dla powstawania wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, rozwoju gospodarstw prowadzonych przez osoby prawne w tym również przez spółdzielnie produkcji rolnej i spółki prawa handlowego, w których 100% akcji lub udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej²¹, debiutowania w zakresie samodzielnej działalności rolniczej i swobodnego przemieszczania się rolników²².

Zwraca przy tym uwagę duże zróżnicowanie gospodarstw mieszczących się w pojęciu gospodarstwa rodzinnego skonstruowanego na użytek przepisów u.k.u.r. Gospodarstwem rodzinnym będzie gospodarstwo prowadzone przez osobę o wykształceniu podstawowym przez 5 lat na dzierżawionym pastwisku o obszarze 1 ha, jak i 300-hektarowe gospodarstwo na gruntach ornych klasy III-ej prowadzone – też przez 5 lat i osobiście – przez osobę o wykształceniu wyższym rolniczym, jeżeli prowadzący przez co najmniej 5 lat zamieszkiwali w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego²³.

Ustawodawca zdaje się przy tym przyjmować założenie, że gospodarstwo rodzinne jest mało zorganizowaną i niskodochodową formą działalności gospodarczej²⁴.

¹⁹ Art. 3 ust. 5 pkt 1 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b/ u.k.u.r. Definicję osoby bliskiej, którą należy się posługiwać, stosując przepisy u.k.u.r., zawiera obecnie art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 13 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518). Należy również odnotować wyjątkowe potraktowanie w art. 4 ust. 4 pkt 3 u.k.u.r. umowy z następcą, o której mowa w art. 84 u.u.s.r.

²⁰ Z art. 6 ust. 2 pkt 2 lit. d *in fine* w związku z ust. 3 u.k.u.r. wynika, że 5-letni staż pracy w rolnictwie zwalnia od posiadania wykształcenia wyższego niż podstawowe.

²¹ Spółki te są preferowane natomiast w art. 29 ust. 3b pkt 7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 – odtąd „u.g.n.r.”)

²² Te ostatnie przeszkody występują, gdy chodzi o nabywanie nieruchomości rolnych od prywatnych właścicieli. Nie ma ich natomiast, gdy chodzi o nabywanie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. art. 29 ust. 3b pkt 2-6 u.g.n.r.).

²³ Wystarczy przeprowadzka do innej (nawet sąsiedniej) gminy w tym pięcioletnim okresie, aby rolnik stracił przymiot indywidualnego, a gospodarstwo przymiot rodzinnego. Przepis ten wykazuje małą spójność z art. 3 ust. 7 u.k.u.r., w którym zamieszkiwanie nabywcy w gminie graniczącej z gminą, w której położona jest zbywana nieruchomość, ma jednak walor prawny. Obustrzenie wymagania dotyczącego miejsca zamieszkania było reakcją ustawodawcy na przypadki „fikcyjnych meldunków” sygnalizowane w swoim czasie przez prasę.

²⁴ Zob. np. art. 4 pkt 6 *in fine* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216,

W tej sytuacji, *de lege lata*, jedynie w rozsądnej polityce Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie korzystania z prawa pierwokupu lub prawa nabycia, należy upatrywać szansę na to, że nieruchomości rolne stanowiące przedmiot obrotu prywatnego przyczynią się do wzrostu (zarówno ilościowego jak i jakościowego) gospodarstw rolnych zasługujących na konstytucyjne miano gospodarstw rodzinnych, o czym będzie mowa niżej.

5. Tylko w u.k.u.r. pod wpływem doraźnej potrzeby podjęto próbę zdefiniowania pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Jak zaznaczono wyżej, pojęcie to nie w pełni odpowiada treści konstytucyjnego pojęcia użytego w art. 23 Konstytucji RP. Aktualny pozostaje więc kilkakrotnie zgłaszany w doktrynie postulat, aby kompleksowo w odrębnej ustawie uregulować sytuację prawną gospodarstwa rodzinnego zwłaszcza na użytek dziedziczenia i obrotu nieruchomościami rolnymi.

Autor niniejszego opracowania przed kilku laty podjął próbę ustalenia, jak należy rozumieć konstytucyjne pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Próba ta doprowadziła do następującej konkluzji, która nie przestała być aktualna. Gospodarstwo rodzinne to gospodarstwo rolne, które spełnia następujące wymagania:

- 1) jest prowadzone przez osobę fizyczną,
- 2) większość prac w gospodarstwie wykonuje osoba prowadząca to gospodarstwo i związane z nią pokrewieństwem lub powinowactwem osoby tworzące gospodarstwo domowe, które nie pozostają z prowadzącym gospodarstwo w stosunku pracy,
- 3) zapewnia tym osobom materialne warunki życia na poziomie nie niższym niż osiągną poza rolnictwem,
- 4) produkcja rolna prowadzona jest zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
- 5) produkty wytwarzane w gospodarstwie nie zagrażają bezpieczeństwu konsumenta²⁵.

Przełożenie tych konstytucyjnych cech na język ustawy jest niewątpliwie trudne. Wymagałoby przy tym stosownych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych w postaci specjalnego rejestru. Ponieważ gospodarstwo rolne jest tworem, który wykazuje dużą zmienność, nie wiadomo, czy udało się nadać w języku prawnym konkretną treść kategoriom ekonomicznym niezbędnym dla skonstruowania praktycznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Warto jednak podjąć próbę kompleksowego uregulowania na poziomie ustawowym sytuacji gospodarstwa rodzinnego. Bez tej próby powoływanie się przez ustawodawcę na art. 23 Konstytucji, będzie stanowiło dlań wygodne alibi, aby

poz. 1584) czy art. 125 pkt 1 *in fine* ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1404). Przywołane przepisy nie zawierają jednak definicji gospodarstwa rodzinnego, co skłania do próby skonstruowania takiej definicji na podstawie przepisów Konstytucji, o czym będzie dalej mowa w tekście.

²⁵B. Wierzbowski, *Gospodarstwo rodzinne...*, op. cit. s. 37.

casu ad casum dokonywać wyłomu w konstytucyjnej zasadzie równości lub ograniczać konstytucyjne wolności lub prawa jednostki.

6. Użyte w u.u.s.r. pojęcie rolnika jest bardzo pojemne. Obejmuje swym zakresem zarówno rolników indywidualnych, o których mowa w u.k.u.r., jak i rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne w przytoczonym wyżej rozumieniu. Cechą wspólną dla tych pojęć jest niewątpliwie osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Dla objęcia rolnika ubezpieczeniem społecznym rolników nie jest istotny obszar prowadzonego przez gospodarstwa²⁶. Obszar gospodarstwa ma natomiast znaczenie dla wymiaru składki w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym (art. 17 ust. 4 u.u.s.r.).

Nie ma też znaczenia dla objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników wysokość dochodów osiąganych z działalności rolniczej i ewentualna relacja tych dochodów do dochodów osiąganych z innych źródeł. Subsydiarny – w stosunku do powszechnego systemu – charakter ubezpieczenia społecznego rolników sprawia, że podjęcie przez rolnika działalności pozarolniczej uzasadniającej objęcie go systemem powszechnym, powoduje wyłączenie go z systemu rolniczego, jeśli chodzi o ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 16 ust. 3 u.u.s.r.). Wyjątkowe rozwiązanie zawarte w art. 5a u.u.s.r., pozwalające na kontynuowanie ubezpieczenia społecznego w systemie rolniczym w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej po rozpoczęciu tej działalności, pod wpływem nie zawsze uzasadnionej krytyki, zostało obudowane trudnymi do spełnienia warunkami²⁷.

Z tego względu nie wszyscy rolnicy indywidualni, w rozumieniu u.k.u.r., a także nie wszyscy prowadzący gospodarstwa rodzinne, w rozumieniu wyżej zaproponowanym, mogą być ubezpieczeni na starość i na wypadek niezdolności do pracy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Inaczej jest w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim, mającym cechy urządzenia samopomocowego, opartego tylko o zasadę solidarności grupowej, funkcjonującym bez wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa. W ubezpieczeniu tym na wniosek może ubezpieczyć się każdy rolnik, jeżeli działalność rolnicza stanowi jego stałe (niekoniecznie jedyne) źródło utrzymania (art. 7 ust. 2 u.u.s.r.).

²⁶ W ubezpieczeniu obowiązkowym minimalny obszar został wyznaczony na poziomie 1 ha przeliczeniowego (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). Przypomnieć należy, iż u.k.u.r. operuje pojęciem hektara fizycznego. Ubezpieczeniem na wniosek może być objęty rolnik prowadzący gospodarstwo o mniejszej powierzchni, jeżeli spełnia dodatkowe warunki (art. 7 ust. 3-4 i art. 16 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 3 u.u.s.r.). Maksymalnej powierzchni gospodarstwa, której przekroczenie powodowałoby wykluczenie rolnika z ubezpieczenia społecznego rolników, u.u.s.r. nie przewiduje. Ubezpieczeniem objęci są również rolnicy prowadzący dział specjalny.

²⁷ Między innymi przed rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej trzeba nieprzerwanie w pełnym zakresie z mocy ustawy przez co najmniej 3 lata podlegać ubezpieczeniu w systemie rolniczym a kwota należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie może przekraczać ustawowo określonej i corocznie waloryzowanej kwoty.

Zasilenie w znakomitym zakresie ubezpieczenia społecznego na starość i wypadek niezdolności do pracy przez budżet państwa jest przedmiotem krytyki. Kwestionuje się przy tym organizacyjną i materialnoprawną odrębność tego ubezpieczenia.

Na zróżnicowanie populacji rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa, zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 października 2010 r.²⁸, stwierdzając, że populacja ta obejmuje „dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości”.

Może to służyć jako argument za wyłączeniem z systemu rolniczego jednostek „o bardzo wysokich dochodach”. Trzeba wszakże zauważyć, że w dążeniu do konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim jest uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego, tego typu rozwiązanie byłoby postrzegane jako bariera rozwoju gospodarstw rolnych. W systemie rolniczym, mimo że funkcjonuje on dzięki wsparciu z budżetu państwa, występują przecież elementy solidarności grupowej. Nie zmieniając zakresu podmiotowego systemu, można przecież nadać inny kształt solidarności grupowej, nakładając na bogatszych ubezpieczonych większy ciężar składki bez zwiększania świadczeń²⁹.

Problemem systemu ubezpieczenia społecznego rolników na starość i wypadek niezdolności do pracy pozostają przecież osoby, używając sformułowania Trybunału, prowadzące „gospodarstwo rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości”. Nie są to zapewne gospodarstwa, co do których ustrojodawca oczekiwałby, aby stały się podstawą ustroju rolnego państwa. Pozostawienie osób pracujących w tych gospodarstwach poza systemem ubezpieczenia społecznego rolników spowodowałoby konieczność włączenia ich do systemu pomocy społecznej, co niekoniecznie musiałoby powodować mniejsze koszty, aniżeli wspieranie finansowe rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego, spowodowałoby zaś zbędne koszty i mitręgę biurokratyczną obsługi systemu pomocy społecznej. W odniesieniu do samych zainteresowanych zagrażałoby naruszeniem konstytucyjnie chronionej godności³⁰.

Zauważyć należy, że gospodarstwa te w rozumieniu u.k.u.r. stanowią gospodarstwa rodzinne i mają szanse na skorzystanie z preferencji w nabywaniu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³¹. W aktywnej i rozsądnej polityce sterowania obrotem nieruchomościami rolnymi należy upatrywać szans na rozwiązanie problemu drobnych i małowydajnych gospodarstw rolnych. Je-

²⁸ K 58/07 – OTK Zb. Urz. A 8 (2010), poz. 80.

²⁹ Rozwiązanie takie zawarte jest już w obowiązującym od 1 października 2009 r. art. 17 ust. 4 u.u.s.r. Solidarność grupowa niekoniecznie musi przekładać się na zasadę: wyższa składka – wyższe świadczenie.

³⁰ Art. 30 Konstytucji RP.

³¹ Zob. art. 29 ust. 3a pkt 1 u.g.n.r.

zeli chodzi o rolę systemu ubezpieczenia społecznego rolników, to wystarczy, że nie będzie on przeszkadzał pozytywnym zmianom w strukturze agrarnej. Takiego zaś zarzutu w obecnym kształcie - również podmiotowym – postawić nie można.

7. W u.u.s.r. przywiązuje się sporą wagę do więzi rodzinnych w gospodarstwach rolnych. Art. 5 stanowi, że przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Oznacza to, że ustawodawca dostrzega i docenia więź, która występuje w tradycyjnym - w potocznym rozumieniu właśnie rodzinnym – gospodarstwie rolnym, między sferą, w której zaspokajają się potrzeby osobiste i bytowe (gospodarstwo domowe), a sferą, w której realizuje się cele produkcyjne (gospodarstwo rolne)³². W wielu sytuacjach ustawodawca zrównuje wręcz pracę w gospodarstwie domowym z pracą w gospodarstwie rolnym. Tak jest przede wszystkim w definicji wypadku przy pracy rolniczej (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.).

Rodzinny charakter tradycyjnych gospodarstw rolnych został także uwzględniony przez ustawodawcę w odniesieniu do kategorii domownika. Domownik jest drugą kategorią osób ubezpieczonych (art. 1 ust. 1 u.u.s.r.). Podstawową cechą domownika winna być jego bliskość w stosunku do rolnika³³. O stosunku bliskości decyduje przede wszystkim więź emocjonalna pomiędzy określonymi osobami. Stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa niewątpliwie sprzyja wytwarzaniu się takiej więzi. Wypada przy tym zauważyć, iż objęcie domownika ubezpieczeniem społecznym rolników jest możliwe jedynie w razie złożenia przez rolnika i kandydata na domownika zgodnego oświadczenia, że ów kandydat stale pracuje w gospodarstwie rolnym i nie jest związany z rolnikiem stosunkiem pracy (art. 38 pkt 4 u.u.s.r.). Wzmocnieniu rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych służy niewątpliwie zasilek macierzyński przysługujący ubezpieczonemu w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej z tytułu urodzenia dziecka lub przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie (art. 15 ust. 1 u.u.s.r.). Świadczenie to zostało ukształtowane odmiennie aniżeli analogiczne świadczenie w systemie powszechnym. Bardziej niż świadczeniu z ubezpieczenia społecznego odpowiada ono środkowi polityki demograficznej w postaci premii za urodzenie lub przyjęcie dziecka na wychowanie.

Świadczenia z rolniczego ubezpieczenia emerytalno-rentowego niewątpliwie sprzyjają przyspieszeniu wymiany pokoleń w rolnictwie indywidualnym. W okresie do 31 grudnia 2017 r. łączne spełnienie przed tą datą następujących warunków:

³² Na ten temat szerzej: J. Litowski, *Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Przebieg Sądowy” 5 (2010), s. 64-82.

³³ Art. 6 pkt 2 *in principio* u.u.s.r. Nadto domownik winien mieć ukończone 16 lat, pozostawać z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwać na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracować w tym gospodarstwie rolnym i nie być związany z rolnikiem stosunkiem pracy.

- 1) osiągnięcia wieku 55 lat przez kobietę i 60 lat przez mężczyznę;
- 2) podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 30 lat;
- 3) zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uprawnia do wcześniejszej emerytury³⁴.

Niezaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej rozumiane jako sytuacja, w której emeryt lub rencista albo jego małżonek jest właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego lub prowadzi dział specjalny, skutkuje, co do zasady, zawieszeniem w całości wypłaty części uzupełniającej emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy³⁵. Wbrew swej nazwie część uzupełniająca świadczenia jest wyższa aniżeli część składkowa. W ten sposób ustawodawca próbuje pogodzić zasadę wzajemności w ubezpieczeniu społecznym z pozaubezpieczeniowym celem ustawy w postaci wykorzystania jej rozwiązań dla przyspieszenia zmian pokoleniowych w gospodarstwach rolnych i wywołania korzystnych zmian w strukturze agrarnej. Nie traktuje się jako prowadzenia działalności rolniczej sytuacji, w której emeryt lub rencista wprawdzie pozostaje właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, lecz wchodzące w skład tego gospodarstwa grunty wydzierżawił na podstawie umowy pisemnej zawartej na co najmniej 10 lat i zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków, osobie, która nie pozostaje z nim w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub bliskości wynikającej ze wspólnego prowadzenia gospodarstwa domowego (art. 28 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). W tym przypadku ustawodawca docenia „rodzinnność” jako cechę gospodarstw rolnych i dba o to, aby wykorzystywanie tej cechy nie służyło obchodzeniu przepisów ustawy³⁶.

Przyspieszeniu i ułatwieniu sukcesji w gospodarstwach rodzinnych ma w zamierzeniu ustawodawcy służyć umowa z następcą szczegółowo uregulowana w rozdziale 7 u.u.s.r. Regulacja ta niewątpliwie wykracza swym zakresem poza tytuł ustawy i nie jest powiązana ze ściśle ubezpieczeniowymi przepisami ustawy, co nie pozostaje bez wpływu na jej małą skuteczność praktyczną.

8. Zakres podmiotowy u.u.s.r. jest bardzo szeroki. Ubezpieczenie z mocy ustawy obejmuje nie tylko rolników indywidualnych w rozumieniu u.k.u.r. i nie tylko rolników prowadzących gospodarstwa zasługujące na miano rodzinnych

³⁴ Art. 19 ust. 2 i 2 a u.u.s.r. Czasowy charakter tego rozwiązania jest następstwem wydłużenia wieku emerytalnego przez ustawę z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 637). Na mocy art. 3 pkt 4 tej ustawy dodano do u.u.s.r. art. 19 a przyznający rolnikom prawo do emerytury częściowej w wysokości 50% kwoty „normalnej” emerytury rolniczej po osiągnięciu wieku co najmniej 62 lat przez kobietę i 65 lat przez mężczyznę. Łagodzi to skutki reformy emerytalnej i niewątpliwie sprzyja przyspieszeniu wymiany pokoleń w rolnictwie.

³⁵ Art. 28 ust. 1-3 u.u.s.r.

³⁶ Znamienny wyjątek ustawodawca przewidział w art. 28 ust. 4 pkt 3 u.u.s.r. dla sytuacji, w której grunt lub dział specjalny należy do małżonka, z którym emeryt lub rencista zawarł związek małżeński po ustaleniu prawa do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia.

w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP. Zakres podmiotowy ubezpieczenia społecznego rolników na wniosek może być jeszcze szerszy.

Ubezpieczenie społeczne rolników dobrze jednak chroni rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne zarówno w rozumieniu u.k.u.r. jak i w rozumieniu Konstytucji. Przepisy u.u.s.r. nie stanowią też wyraźnie postrzeganej przeszkody dla korzystnych przemian w strukturze agrarnej zbliżających ustrój rolny państwa do konstytucyjnego wzorca.

Wobec znaczącego wsparcia budżetowego dla systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników należałoby zastanowić się nad powrotem do rozwiązania, zgodnie z którym wypłata całych świadczeń emerytalno-rentowych uwarunkowana byłaby zaprzestaniem działalności rolniczej, niekoniecznie pojmowanej jako wyzbycie się własności nieruchomości rolnych. Stworzyłyby to warunki dla rozwoju gospodarstw produkujących na rynek i przyspieszyłyby wzrost liczby gospodarstw rolnych zasługujących na miano rodzinnych również w rozumieniu art. 23 Konstytucji RP.

Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw rolnych

1. Uwagi wstępne

Prowadzenie działalności produkcyjnej w rolnictwie, podobnie jak prowadzenie działalności w każdym innym sektorze gospodarki obarczone jest ryzykiem, nie osiągnięcia planowanego dochodu, bądź też nie osiągnięcia żadnego dochodu, czy też poniesieniem strat. Źródłem tego ryzyka mogą być różnorodne czynniki natury ekonomicznej, gospodarczej, politycznej, prawnej, a więc czynniki które generalnie kształtują i wpływają na rozwój gospodarczy danego obszaru, powodują koniunkturę lub dekoniunkturę w określonym sektorze gospodarki, innym źródłem tego ryzyka może być działanie ludzkie wynikające czy to z niewykonania zawartych umów, czy też mających swe źródło w czynach niedozwolonych. Jednak w przypadku prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie, pojawiają się jeszcze dodatkowe czynniki, które stanowią nowe źródło ryzyk, ryzyk z którymi musi się liczyć producent rolny. Ryzyka te związane są z takimi czynnikami jak: warunki klimatyczne, pogodowe, atmosferyczne, które charakteryzują się częstotliwością zmian, gwałtownością, nieprzewidywalnością, a skutkiem ich mogą być takie zdarzenia jak: powódzie, susze, osuwiska ziemi, przymrozki, gradobicia. W działalności produkcyjnej w rolnictwie istotnym czynnikiem jest czynnik biologiczny², który występuje zarówno w przypadku produkcji roślinnej jak i zwierzęcej. Istotnym źródłem tego ryzyka jest sam fakt, że na przebieg procesu biologicznego człowiek ma ograniczony wpływ, a równocześnie mogą wystąpić takie czynniki jak choroby, które zakresem swego oddziaływania mogą objąć wielu producentów. Powyższe okoliczności sprawiają, że prowadzenie działalności produkcyjnej w rolnictwie obarczone jest w większym stopniu ryzykiem jej niepowodzenia, niż w innych sektorach

¹ Elżbieta Kremer – prof. UJ dr hab., Uniwersytet Jagielloński.

² A. Szymecka, *Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” z 2008 nr 2 s. 164.

gospodarki³. To ryzyko produkcyjne w przypadku prowadzenia działalności rolniczej potęgują charakterystyczne cechy dotyczące tego rodzaju działalności, mianowicie wspomniane już wcześniej: warunki atmosferyczne i czynnik biologiczny. Oczywiście stopień tego ryzyka produkcyjnego, a przede wszystkim skala negatywnych skutków, które może ono spowodować jest zróżnicowane, w zależności między innymi od ekonomicznej pozycji producenta rolnego. Te specyficzne cechy działalności produkcyjnej w rolnictwie powodują, że od lat poszukuje się rozwiązań w tym między innymi rozwiązań prawnych, za pomocą których producent rolny mógłby ograniczyć ryzyko prowadzonej działalności. Niewątpliwie jednym ze sposobów ograniczania ryzyka związanego z prowadzoną działalnością są ubezpieczenia majątkowe. Stąd też celem niniejszego artykułu jest z jednej strony odpowiedź na pytanie, na ile specyfika dotycząca działalności produkcyjnej w rolnictwie wpłynęła na sposób ukształtowania, zakres i rodzaje ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, z drugiej zaś strony warto się zastanowić, czy system ubezpieczeń majątkowych funkcjonuje jednolicie w stosunku do wszystkich producentów rolnych. Jednym słowem, czy producent rolny prowadzący gospodarstwo rodzinne korzysta z tego samego zakresu ochrony ubezpieczeniowej jak każdy inny producent rolny, czy też zakres tej ochrony jest zróżnicowany.

Rozważając problematykę dotyczącą ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że problematyka ta nie należała do przedmiotu polityki wspólnotowej, natomiast była przedmiotem regulowanym na poziomie regulacji krajowych. Stąd też rozwiązania prawne w zakresie ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie różnią się w poszczególnych krajach. Różnice te dotyczą zarówno kwestii przedmiotowych, a więc rodzajów ryzyk, które mogą być przedmiotem ubezpieczenia jak i zakresem podmiotowym, a więc kręgu podmiotów do których adresowany jest dany rodzaj ubezpieczenia. Jednak w ostatnim okresie czasu dostrzegamy, że problematyka ubezpieczeniowa w sektorze rolnym, staje się również przedmiotem zainteresowania na poziomie wspólnotowym. To zainteresowanie we wspieraniu ubezpieczeń na poziomie wspólnotowym dotyczy tylko określonych ryzyk występujących w procesie produkcyjnym w sektorze rolnym. Tym samym w zakresie ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie mamy na dzień dzisiejszy zróżnicowany stan prawny. Mianowicie określone ryzyka objęte są ochroną ubezpieczeniową, której źródłem są wyłącznie regulacje krajowe, oraz takie ryzyka które zostały objęte ochroną ubezpieczeniową, ale źródłem tej ochrony są rozwiązania wspólnotowe i stosowne rozwiązania krajowe. W dalszej części zostaną przedstawione powyższe rozwiązania prawne dotyczące ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, ale przedmiotem szczególnej uwagi będą dwa zagadnienia tj. rodzaje ryzyka jakie zostały objęte ochroną ubezpieczeniową oraz zakres podmiotowy danego

³ Odnośnie szczególnych cech działalności rolniczej zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 43 i n.

rodzaju ubezpieczenia, czyli kategorie producentów rolnych mogących skorzystać z danego rodzaju ubezpieczenia. Przeprowadzone rozważania pozwolą na sformułowanie uwag dotyczących funkcjonowania ubezpieczeń majątkowych w rodzinnych gospodarstwach rolnych.

2. Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie mające swe źródło wyłącznie w porządku krajowym

2.1 Ubezpieczenia obowiązkowe zgodnie z ustawą z dnia 22 maja 2003 r., o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.

Przedmiotem rozważań będą te rodzaje ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, których źródłem obowiązywania jest wyłącznie porządek krajowy, a geneza wprowadzenia ich do porządku prawnego ma wyłącznie rodzimy charakter i nie pozostaje w związku z ustawodawstwem wspólnotowym. Do ubezpieczeń tych należy zaliczyć dwa rodzaje obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych tj. ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego i drugi rodzaj ubezpieczenia tj ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Te dwa rodzaje ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie funkcjonują w polskim porządku prawnym od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku, a więc na wiele lat przed członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Na podstawie delegacji zawartej w ustawie z dnia 2 grudnia 1958 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych⁴ wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych⁵, a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń rolników od nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej⁶. Wspomniane rozporządzenia były pierwszymi regulacjami dotyczącymi obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników i obowiązkowego ubezpieczenia budynków w gospodarstwach rolnych, z czasem zastępowane nowymi rozporządzeniami. Ubezpieczenia te miały charakter obowiązkowy, co wówczas oznaczało, że powstawały z mocy prawa. Dopiero ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, która wprowadziła modelowe zmiany w zakresie funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego w Polsce wprowadziła ubezpieczenia obowiązkowe, powstające na podstawie zawartej umowy, co do których

⁴ Dz.U. z 1958 r., Nr 72, poz. 357.

⁵ Dz.U. z 1974 r., Nr 49, poz. 303.

⁶ Dz.U. z 1975 r., Nr 28, poz. 145, odnośnie rozwoju ubezpieczenia OC zob. E. Kremer, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego – zakres ochrony ubezpieczeniowej*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998.

istnieje obowiązek zawarcia umowy. Zgodnie z art. 4 pkt 3 i pkt 2 powołanej ustawy ubezpieczeniem obowiązkowym było ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, natomiast ogólne warunki dotyczące tych ubezpieczeń, a tym samym treść zawieranej umowy ubezpieczenia uregulowana była w rozporządzeniach Ministra Finansów wydanych na podstawie delegacji ustawowej. Aktualnie podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 22 maja 2003 r., o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych.⁷ Ustawa ta określa ogólne zasady dotyczące ubezpieczeń obowiązkowych oraz reguluje treść następujących ubezpieczeń obowiązkowych: ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych.

Spośród ubezpieczeń majątkowych dotyczących sektora rolnego, charakter obowiązkowy ma zatem ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczenie mienia, a konkretnie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od określonych zdarzeń losowych. Już to na wstępie bardzo ogólne wskazanie ryzyk objętych ochroną ubezpieczeniową pozwala nam dostrzec, że ryzyka te nie dotyczą wprost działalności produkcyjnej w rolnictwie, nie są bowiem związane z procesem produkcyjnym, procesem biologicznym.

a) ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej

Zapewnienie obowiązkowego charakteru tego ubezpieczenia, podobnie jak w innych przypadkach obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej spowodowane jest przede wszystkim potrzebą ochrony osób poszkodowanych. Ustawodawca dostrzegał z jednej strony potrzebę ochrony tych osób z drugiej zaś strony miał na uwadze sytuację osoby sprawcy, dla której poniesienie skutków tej odpowiedzialności mogłoby przekraczać jej możliwości. Stąd też zakres podmiotowy tego ubezpieczenia ograniczony jest do rolników – osób fizycznych w których posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne, w pozostałych przypadkach ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej może być realizowane w formie ubezpieczenia dobrowolnego. Podkreślić należy, że obowiązkowy charakter tego ubezpieczenia, począwszy od pierwszych rozwiązań prawnych przyjętych w 1975 r., aż po dzień dzisiejszy zawsze dotyczył rolników–osób fizycznych.

Dla określenia zakresu podmiotowego obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej istotne jest nie tylko stwierdzenie, że ubezpieczenie to dotyczy rolników–osób fizycznych, ale kwestią niezmiernie istotną jest pojęcie

⁷Dz.U. Nr 124, poz. 1152 ze zm.

gospodarstwa rolnego. Albowiem warunkiem powstania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia jest posiadanie przez osobę fizyczną gospodarstwa rolnego. Stąd też sposób zdefiniowania gospodarstwa rolnego w sposób bezpośredni wpływa na zakres stosowania tego ubezpieczenia. Przyjęto następującą definicję gospodarstwa rolnego mianowicie za gospodarstwo rolne uważa się będący w posiadaniu osoby fizycznej obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1 ha, jeżeli podlega on w całości lub w części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów, niezależnie od jego powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolno, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. To sięgnięcie do kryterium podatku rolnego ma ułatwić poczynienie ustaleń czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z gospodarstwem rolnym w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej, a tym samym obowiązkiem zawarcia umowy ubezpieczenia. Rozważając tym samym zakres podmiotowy tego ubezpieczenia musimy stwierdzić, że obowiązek zawarcia umowy dotyczy wyłącznie osób fizycznych, które mają w swym posiadaniu określony obszar użytków rolnych, przekraczających powierzchnię 1 ha, jeżeli obszar ten podlega przynajmniej w części opodatkowaniu podatkiem rolnym, bądź prowadzą dział specjalny. Tym samym jedyną przesłanką, którą musi spełniać osoba fizyczna to posiadanie określonych użytków rolnych. Tak określony zakres podmiotowy sprawia, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej obejmuje tym samym osoby prowadzące gospodarstwo rodzinne. Czyli zakres podmiotowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej jest szerszy niż krąg osób prowadzących gospodarstwo rodzinne, albowiem obejmuje również takie sytuacje w których osoba fizyczna posiada gospodarstwo rolne, lecz gospodarstwo to nie jest gospodarstwem rodzinnym. Zakres ochrony ubezpieczeniowej wynikający z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej określają zarówno ogólne zasady zawarte w ustawie jak i przepisy szczególne dotyczące tego rodzaju ubezpieczenia. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, umowa ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej obejmuje odpowiedzialność cywilną podmiotu objętego obowiązkiem ubezpieczenia za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym oraz wynikłe z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, o ile nie sprzeciwia się to ustawie lub właściwości (naturze) danego rodzaju stosunków. Natomiast z ust. 2 wynika, że umowa ubezpieczenia obowiązkowego odpowiedzialności cywilnej, o którym mowa w art. 4 pkt 1 i 2, obejmuje również szkody wyrządzone umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa ubezpieczającego lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność. Jest to zatem odstępstwo od ogólnych zasad odpowiedzialności określonych w art. 827 § 1 kc. Zgodnie bowiem z tym przepisem ubezpieczyciel jest wolny od odpowiedzialności, jeżeli ubezpieczający wyrządził szkodę umyślnie; w razie rażącego

niedbalstwa odszkodowanie nie należy się, chyba że umowa lub ogólne warunki ubezpieczenia stanowią inaczej. Art. 827 § 2 kc stanowi jednak wyraźnie, że w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej możliwe jest ustalenie innych zasad odpowiedzialności. Artykuł art. 9 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych wprowadza właśnie takie inne zasady, znacznie rozszerzając zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela. Takie rozwiązanie jest wyrazem jak najszerzej ochrony osób poszkodowanych, a nie sprawców. Stąd też ubezpieczycielowi będzie przysługiwało na podstawie art. 58 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych roszczenie regresowe do sprawcy szkody. Roszczenie to obejmuje żądanie do dochodzenia od sprawcy szkody zwrotu wypłaconego z tytułu ubezpieczenia OC rolników odszkodowania, jeżeli wyrządził on szkodę umyślnie, w stanie po użyciu alkoholu lub w stanie nietrzeźwości albo po użyciu środków odurzających, substancji psychotropowych lub środków zastępczych w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii.

Z kolei art. 50 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych określa krąg osób, które są objęte ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej rolników. Z przepisu tego wynika, że z umowy ubezpieczenia OC rolników przysługuje odszkodowanie jeżeli rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w gospodarstwie rolnym rolnika są zobowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego szkodę, następstwem której jest śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia. Przepis szczególnie jakim jest art. 50 ustawy nie ograniczył ochrony ubezpieczeniowej do szkód wyrządzonych przez rolnika czynem niedozwolonym, co jest nowością w stosunku do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie niniejszej ustawy. Ochroną ubezpieczeniową objęte są więc także szkody powstałe w następstwie niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.⁸ Ubezpieczenie obejmuje również przypadki gdy mamy do czynienia ze zbiegiem roszczeń, gdy niewykonanie przez rolnika zobowiązania stanowi jednocześnie delikt prawa cywilnego.⁹ Ta zmiana zakresu ochrony ubezpieczeniowej ma duże znaczenie praktyczne, w szczególności w realiach gospodarki rynkowej i łączącej się z tym większej aktywności gospodarczej rolników, którzy poprzez niewykonanie lub nienależyte wykonanie zawartych umów mogą prowadzić do wyrządzenia szkody.

Przesłanką konieczną jest, aby szkoda powstała w związku z posiadaniem gospodarstwa rolnego, a rolnik lub osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub pracująca w gospodarstwie rolnym byli odpowiedzialni cywilnie za powstanie szkody. Zasady odpowiedzialności cywilnej określa kodeks cywilny. W przypadku gdy rolnik, osoba pozostająca z nim we

⁸ St. Rogowski, *Prawo ubezpieczeń, ustawy z komentarzem*, pod red. St. Rogowskiego, Warszawa 2004 r.

⁹ J. Nawracała, [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych, komentarz*, t. I, 2010 r., s. 875 i 876.

wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w jego gospodarstwie rolnym wyrządzili szkodę, a rolnik nie zawarł umowy obowiązkowego ubezpieczeniem OC, odszkodowanie z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej jest wypłacane przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (art. 98 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy).

Odszkodowanie ustala się i wypłaca w granicach odpowiedzialności cywilnej osoby odpowiedzialnej, najwyżej jednak do ustalonej w umowie sumy gwarancyjnej

b) Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych.

Zgodnie z art. 59 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, rolnik jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia budynku wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego zwanego „budynkiem rolniczym” od ognia i innych zdarzeń losowych. Jeśli chodzi o zakres podmiotowy tego rodzaju ubezpieczenia wyznaczony terminem rolnik, to jest to zakres analogiczny jak w przypadku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Podobnie definicja gospodarstwa rolnego dla potrzeb tego ubezpieczenia została sformułowana w analogiczny sposób jak w obowiązkowym ubezpieczeniu OC rolników. Obiektem ochrony ubezpieczeniowej jest w tym przypadku budynek rolniczy. Budynkiem rolniczym zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy jest budynek wchodzący w skład gospodarstwa rolnego – obiekt budowlany o powierzchni powyżej 20 m² określony w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, będący w posiadaniu rolnika. Jak zwraca uwagę J. Nawracała¹⁰ definicja budynku rolniczego składa się z trzech elementów. Pierwszym jest określona powierzchnia, drugim jest dalsze odwołanie do innej definicji, do definicji obiektu budowlanego w prawie budowlanym, a trzecim fakt znajdowania się budynku w posiadaniu rolnika.

Natomiast zakres przedmiotowy ochrony ubezpieczeniowej w przypadku tego ubezpieczenia został określony w art. 67 ustawy, który zawiera enumeratywny katalog zdarzeń, wraz z definicjami tych zdarzeń, które mogą rodzić odpowiedzialność ubezpieczyciela. Ubezpieczyciel nie odpowiada za zaistniałe w budynkach szkody: wyrządzone umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa przez ubezpieczającego lub przez osobę, za którą ubezpieczający ponosi odpowiedzialność lub która pozostaje z ubezpieczającym we wspólnym gospodarstwie domowym, górnicze w rozumieniu przepisów prawa geologicznego i górniczego, powstałe wskutek trzęsienia ziemi (art. 73 ustawy).

Ubezpieczenie budynków rolniczych jest jedynym ubezpieczeniem obowiązkowym w rozumieniu ustawy, które nie jest ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej lecz ubezpieczeniem mienia. Jak podnosi J. Nawracała¹¹ utrzymywanie w realiach wolnorynkowych obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia

¹⁰ J. Nawracała [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych, komentarz*, t. I, 2010 r., s. 911.

¹¹ J. Nawracała [w:] *Prawo ubezpieczeń gospodarczych, komentarz*, t. I, 2010 r., s. 910.

budynków rolniczych, skoro nie ma w tym przypadku uzasadnienia w postaci potrzeby ochrony interesów osób trzecich, było wielokrotnie krytykowane. Ustawodawca uznaje jednak za zasadną potrzebę ochrony interesów samych rolników mając na uwadze rolę jaką pełnią budynki w gospodarstwie rolnym, a także wartość ekonomiczną tego składnika gospodarstwa rolnego jakim są budynki.

3. Rozwiązania prawne dotyczące ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie mające swe źródło w regulacjach unijnych

3.1 Uwagi ogólne

Jak zaznaczono we wstępie regulacje prawne w zakresie systemów ubezpieczeniowych leżą w gestii państw członkowskich i nie były one elementem Wspólnej Polityki Rolnej. Jak podnosi A. Szymecka¹² z czasem potrzeba rozwoju instrumentów ubezpieczeniowych została wyeksponowana w wydanym w 2005 r. Komunikacie Komisji Europejskiej (KOM(2005)) w sprawie zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie. W dokumencie tym Komisja poddała szerokiej dyskusji trzy propozycje instrumentów zarządzania ryzykiem, z których dwa miały charakter *stricte* ubezpieczeniowy: dopłaty do składek ubezpieczeniowych na wypadek klęsk żywiołowych, oraz wsparcie dla funduszy wzajemnego inwestowania. Trzeci z proponowanych instrumentów – gwarancje dla ubezpieczenia dochodu w razie sytuacji kryzysowych został skrytykowany i nie uwzględniony w dalszych pracach legislacyjnych. Efekt tych prac został wykorzystany w przygotowywanych projektach rozporządzenia dotyczącego systemów wsparcia dla rolników. W obowiązującym aktualnie rozporządzeniu Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej¹³ uregulowano takie instrumenty. W pkt 35 preambuły tego rozporządzenia wskazano, że ze względu na rosnące znaczenie skutecznego zarządzania ryzykiem państwa członkowskie powinny otrzymać możliwość współfinansowania składek ubezpieczeniowych, jakie rolnicy płacą w związku z ubezpieczeniem upraw, zwierząt i roślin jak również współfinansowania rekompensat za niektóre straty gospodarcze poniesione w przypadku chorób zwierząt lub roślin oraz incydentów środowiskowych. Prawodawca unijny dostrzegając negatywne skutki jakie wywołują różnorodne zjawiska klimatyczne, przyrodnicze na proces produkcji rolnej, poszukuje rozwiązań za pomocą których można by ograniczyć te skutki. Takim rozwiązaniem jest między innymi

¹² A. Szymecka, *Ubezpieczenia gospodarcze jako instrument zarządzania ryzykiem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 169.

¹³ Dz.U.UE.L 2009.30.16 z zm., odnośnie tego rozporządzenia zob. I. Lipińska, *Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa rolnego” z 2012, nr 2, s. 58 i 59.

dopuszczenie państwa do współfinansowania kosztów ubezpieczenia. W art. 70 dotyczącym ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin, postanowiono w ust. 1, iż państwa członkowskie mogą przyznać wkład finansowy w składki z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Dalsze postanowienia art. 70 regulują szczegółowe zasady przyznawania wkładu finansowego. W tym miejscu można zwrócić uwagę na niektóre z tych postanowień: np. wkład finansowy przyznawany na rolnika nie przekracza 65% należnej składki z tytułu ubezpieczenia (ust. 3), każdy wkład finansowy jest wypłacany bezpośrednio danemu rolnikowi (ust. 6), wydatki państw członkowskich w zakresie przyznawania wkładów finansowych są współfinansowane przez Wspólnotę z funduszy, o których mowa w art. 69 ust. 1, w wymiarze 75% wkładu finansowego (ust. 7).¹⁴ Drugim instrumentem, obok możliwości przyznania wkładu finansowego są fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych uregulowane w art. 71 rozporządzenia. Zgodnie z art. 71 ust. 1. Państwa członkowskie mogą przewidzieć wypłatę rekompensaty finansowej rolnikom z tytułu strat gospodarczych spowodowanych wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub incydem środowiskowym poprzez wkład finansowy w fundusze wspólnego inwestowania. Definicja funduszu wspólnego inwestowania zawarta jest w art. 71 ust. 2 lit. a, zgodnie z tą definicją „fundusz wspólnego inwestowania” oznacza system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z jego prawem krajowym, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom ubezpieczenie się i za pomocą którego rekompensaty wypłacane są tym rolnikom, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub incydem środowiskowym. Dalsze ustępy art. 71 określają mechanizmy funkcjonowania tego instrumentu. Zgodnie zaś z ust. 9. art. 71 państwa członkowskie określają zasady tworzenia funduszy wspólnego inwestowania i zarządzania nimi, w szczególności w zakresie przyznawania rolnikom rekompensat w przypadku kryzysu oraz w zakresie zarządzania i monitorowania zgodności z tymi zasadami. Natomiast ust. 10 art. 71 nałożył na państwa członkowskie obowiązek przedkładania Komisji rocznych sprawozdań z wdrażania niniejszego artykułu. Choć w definicji z rozporządzenia użyto słowa ubezpieczenie, to już kolejne wyjaśnienia wskazują, że nie mówimy stricte o mechanizmie ubezpieczeniowym, ale raczej o instrumencie związanym z zabezpieczeniem. Celem funkcjonowania funduszy wzajemnego inwestowania jest pokrywanie zdarzeń, które mają charakter katastrof. Fundusz rekompensuje zatem właściwie wyłącznie szkody powstałe wskutek zdarzeń nieubezpieczalnych lub takich, dla których nie ma możliwości zapewnienia ochrony ubezpieczeniowej na polskim rynku

¹⁴ Więcej na temat rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 zobacz I. Lipińska, *Z problematyki ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 58 i 59.

ubezpieceniowym. Jest to nowy instrument, który zaproponowała Komisja Europejska w powoływanym rozporządzeniu, który będzie dotyczył utworzenia systemu wzajemnego ubezpieczenia na wypadek strat w dochodach, albowiem dotychczas w przepisach europejskich takiego instrumentu nie było, który gwarantowałby utrzymanie poziomu dochodów rolników, zabezpieczonych poprzez wzajemne ubezpieczenie się.

Warto również zwrócić uwagę na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1308/2013. (Dz.U. UE.L. 2013.347.671) z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, w którym przepis art. 49 dotyczy ubezpieczenia zbiorów. Przepis ten stanowi w ust. 1, że wsparcie na rzecz ubezpieczenia zbiorów przyczynia się do zabezpieczenia dochodów producentów, którzy ponieśli straty w następstwie klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych, chorób lub inwazji szkodników. Umowy ubezpieczenia wymagają od beneficjentów podjęcia niezbędnych środków zapobiegania ryzyku. Zgodnie zaś z ust. 2 wsparcie na rzecz ubezpieczenia zbiorów może być przyznane w formie finansowego wkładu Unii w koszty związane z tym ubezpieczeniem, dalsza część przepisu określa wysokość tego wkładu finansowego, która wynosi 80% lub 50% kosztów składek ubezpieczeniowych, a także stanowi, że ubezpieczenie zbiorów nie może zakłócać konkurencji na rynku ubezpieczeń. Powyższe rozwiązanie wskazuje, że prawodawca unijny rozszerza możliwości wsparcia finansowego w ramach ubezpieczeń dotyczących sektora rolnego, albowiem przedmiotem wsparcia mogą być nie tylko ubezpieczenia związane z samym procesem produkcyjnym, ale również ubezpieczenia dotyczące zbiorów, czyli efektów tych procesów produkcyjnych.

3.2. Polskim aktem prawnym, który zawiera regulacje dotyczące ubezpieczenia produkcji rolnej jest ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich

3.2.1. Obowiązkowe ubezpieczenie upraw

Ustawą z dnia 7 marca 2007 r. nowelizującą ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich, wprowadzony został do polskiego porządku prawnego nowy rodzaj ubezpieczenia, który został określony jako ubezpieczenie obowiązkowe upraw. Obligatoryjność zawierania tego rodzaju ubezpieczenia została wprowadzona w związku z wdrażaniem przepisów unijnych w zakresie wsparcia bezpośredniego. Zgodnie z art. 10c powołanej ustawy rolnik w rozumieniu art. 2 lit.a rozporządzenia Rady (WE) Nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003, który uzyskał płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw, o których mowa

w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Jak podkreśla się w literaturze ustawodawca używa zwrotu „ubezpieczenie obowiązkowe”, jednak nie chodzi tutaj o ubezpieczenie obowiązkowe w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Co prawda art. 4 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych stanowi, że charakter obowiązkowy mają również ubezpieczenia wynikające z przepisów odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, nakładających na określone podmioty obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia, co mogłoby sugerować, że obowiązkowe ubezpieczenie upraw ma taki właśnie charakter. Jednak jest to wniosek przedwczesny, a przez to i błędny, albowiem treść powołanego art. 4 pkt 4 ustawy należy odczytywać zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, który to przepis stanowi, że obowiązkowymi ubezpieczeniami, o których mowa w art. 4 pkt 4, jest objęta odpowiedzialność cywilna podmiotów objętych ubezpieczeniem za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, wykonywaniu zawodu albo prowadzeniu działalności lub będące następstwem wad produktu, określona w ustawie wprowadzającej dany obowiązek lub umowie międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Tym samym zasadny jest wniosek, że obowiązkowe ubezpieczenie upraw, nie jest ubezpieczeniem obowiązkowym w rozumieniu ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, co oznacza tym, że przepisy ogólne zawarte w rozdziale I tej ustawy nie mają zastosowania do obowiązkowego ubezpieczenia upraw.

Zakres podmiotowy tego ubezpieczenia, a więc ustalenie kogo dotyczy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw został inaczej określony niż w przypadku obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i obowiązkowego ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Jak wynika z art. 10c ust. 1 ustawy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw dotyczy rolnika w rozumieniu art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników. Zgodnie zaś z powołanym art. 2 lit. a rozporządzenia „rolnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Tym samym obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw dotyczy szerokiego kręgu podmiotów, nie jest ograniczony do rolników będących osobami fizycznymi, a wręcz odwrotnie adresowany jest również do osób prawnych, a także jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw adresowanych jest do tych podmiotów z wskazanego wcześniej kręgu, którzy uzyskali płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach

systemu wsparcia bezpośredniego. Można tym samym stwierdzić, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw, z tym, że chodzi tylko o te uprawy które zostały wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy, dotyczy tych podmiotów, które uzyskały płatności bezpośrednie. To uzyskanie płatności bezpośrednich jest tym kryterium decydującym o obowiązku zawarcia umowy, a nie status prawny podmiotu, rolnika, który te płatności uzyskał. Stąd też sytuacja prawna osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rodzinne, w przypadku obowiązkowego ubezpieczenia upraw jest taka sama jak każdego innego podmiotu.

Należy również zwrócić uwagę, że przedmiotem umowy obowiązkowego ubezpieczenia upraw jest ochrona od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne. Jest to tym samym ubezpieczenie bezpośrednio związane z procesem produkcyjnym. Inaczej zatem niż w przedstawionych wyżej obowiązkowych ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczeniach budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, gdzie przedmiot ochrony ubezpieczeniowej nie dotyczył procesu produkcyjnego. Wprowadzenie obowiązkowej umowy ubezpieczenia upraw od wskazanych ryzyk, ryzyk, które w polskich warunkach klimatycznych najczęściej występują sprawia, że w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń, klęsk żywiołowych ochrona ubezpieczeniowa pozwala ubezpieczonym na pokrycie przynajmniej w części poniesionych strat. Istnienie tego rodzaju obowiązkowych ubezpieczeń upraw ma również istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia rolnika, ale również z punktu widzenia państwa. Jak słusznie podnosi A. Szymecka z punktu widzenia państwa dobrze funkcjonujący rynek ubezpieczeniowy ma tę zaletę, że pozwala na stabilizację wydatków budżetowych. W przypadku bowiem klęsk żywiołowych gdy rynek ubezpieczeniowy nie działa, państwo musi uruchamiać w trybie pilnym dodatkowe fundusze, które niejednokrotnie mogą zakłócać równowagę budżetową. Taka pomoc *ex post* łączy się także z trudnościami w redystrybucji tych środków, rolnicy nie mają pewności zarówno co do samego otrzymania jak i wysokości otrzymanej rekompensaty. Z reguły otrzymywane środki nie pokrywają rzeczywiście poniesionej szkody, a mają raczej charakter socjalny. Pomimo tego ta oczekiwana przez rolników doraźna pomoc państwa, sprawia niekiedy zmniejszenie poczucia potrzeby zawarcia umowy ubezpieczenia. Stąd też tak istotne jest, aby za pomocą różnych instrumentów rozwijać rynek ubezpieczeniowy i skłaniać rolników do zawierania umów ubezpieczenia. Jednym z takich instrumentów jest wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw przez rolników, którzy otrzymali płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Zgodnie z art. 10 c ust. 2 Obowiązek ubezpieczenia będzie uważany za spełniony, jeżeli od dnia 1 lipca roku następującego po roku, za który rolnik uzyskał płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, w okresie 12 miesięcy ochroną ubezpieczeniową objęte jest co najmniej 50% powierzchni upraw. Rolnik zawiera umowę ubezpieczenia z wybranym zakładem ubezpieczeń.

Rolnik, który nie spełni obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego zgodnie z warunkami tego ubezpieczenia określonymi w ustawie, będzie zobowiązany wnieść opłatę za niespełnienie tego obowiązku. Opłata wnoszona jest na rzecz gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika. Do kontroli spełniania obowiązku ubezpieczenia, jak również dochodzenia opłat za niespełnienie tego obowiązku stosowana jest odpowiednio ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia budynków rolniczych. Wysokość opłaty za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia określona została w art. 10c ust. 7 ustawy i wynosi równowartość w złotych 2 euro od 1 ha. Podkreślić należy, że wysokość tej opłaty ma raczej charakter symboliczny, co sprawia, że opłata ta nie stanowi bodźca do przestrzegania ustawowego obowiązku i zawierania umowy ubezpieczenia. Stąd też celowym i zasadnym jest poszukiwanie innych bodźców, które zachęciły by do rozwoju rynku ubezpieczeniowego w rolnictwie, a producentów rolnych do zawierania umów ubezpieczenia.

Ten nowy rodzaj ubezpieczenia majątkowego w rolnictwie, jakim jest obowiązek zawarcia przez rolnika, który uzyskał płatności bezpośrednio w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, umowy ubezpieczenia obowiązkowego wskazanych upraw, skłania do następującej refleksji. Mianowicie powodem, celem wprowadzenia umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw jest z jednej strony potrzeba ochrony procesu produkcyjnego, a przeto ochrony dochodowości rolników, bez różnicowania tej ochrony w zależności od statusu prawnego rolnika, ale z drugiej strony ochrona ta adresowana jest tylko do tych rolników, którzy uzyskali płatności bezpośrednio, czyli określone wsparcie finansowe pochodzące ze środków publicznych. Można zatem wysunąć wniosek, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia upraw dlatego został wprowadzony, aby tą drogą pośrednio chronić środki publiczne.

3.2.2. Dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich ze środków budżetu państwa są udzielane dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia:

- 1) upraw zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych, od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru – od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne lub
- 2) bydła, koni, owiec, kóz lub świń – od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez ogień, huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, eksplozję, obsunięcie się ziemi, lawinę oraz w wyniku uboju z konieczności.

Umowa ubezpieczenia może obejmować wszystkie lub wybrane przez producenta rolnego rodzaje ryzyka wymienione wyżej. Szczegółowe zasady ustalania wysokości dopłat i ich wypłacania reguluje art. 5 ustawy, w tym miejscu należy tylko wspomnieć, że dopłaty wynoszą do 50% ale nie mniej niż 40% składek zarówno z tytułu ubezpieczenia upraw jak i z tytułu ubezpieczenia zwierząt. Dopłaty do składek producentów rolnych z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia pochodzą z budżetu państwa. Poziom dopłat z budżetu państwa do składek ubezpieczeń należnych od producentów rolnych jest corocznie określany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Z dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia mogą skorzystać producenci rolni będący zarówno osobami fizycznymi, osobami prawnymi, jak i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, w których posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne, będący małym lub średnim przedsiębiorcą¹⁵. Aby zatem móc skorzystać z tej formy wsparcia jaką są dopłaty do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia podmiot ubiegający się o wsparcie musi posiadać status producenta rolnego w rozumieniu definicji zawartej w tej ustawie. Kształt tej definicji jest związany z ograniczeniami wynikającymi z prawa wspólnotowego odnośnie kwestii udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Producenci rolni są bowiem na tle przepisów komentowanej ustawy pośrednimi recypientami pomocy publicznej. Stąd też duże znaczenie praktyczne ma status małego lub średniego przedsiębiorcy. Wspomniany załącznik nr I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 zawiera bardzo szczegółowe kryteria dotyczące przede wszystkim liczby zatrudnianych przez przedsiębiorcę osób, skali jego obrotów, a także powiązań z innymi podmiotami.

Dwa podstawowe kryteria (dotyczące zatrudnienia i obrotu) są następujące:

Mały przedsiębiorca to przedsiębiorca prowadzący przedsiębiorstwo, które

- 1) zatrudnia mniej niż 50 pracowników oraz
- 2) jego roczne obroty nie przekraczają 7 000 000 euro lub jego roczna suma bilansowa nie przekracza 5 000 000 euro.

Średni przedsiębiorca to przedsiębiorca prowadzący przedsiębiorstwo, które:

- 1) zatrudnia mniej niż 250 pracowników oraz
- 2) jego roczne obroty nie przekraczają 40 000 000 euro lub jego roczna suma bilansowa nie przekracza 27 000 000 euro.

Producentem rolnym jest zatem podmiot spełniający łącznie niżej wymienione warunki:

- 1) jest osobą fizyczną, prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;
- 2) jest posiadaczem lub współposiadaczem gospodarstwa rolnego;
- 3) jest małym lub średnim przedsiębiorcą

¹⁵ w rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw /Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001, s. 33 z późn. zm.

Dostrzegamy zatem, że krąg podmiotów uprawnionych do wsparcia w postaci dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia, określony terminem producent rolny, nie jest tożsamy z kręgiem podmiotów zobowiązanych do zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia upraw, a określonym terminem rolnik. Mając na uwadze treść tych definicji należy stwierdzić, że producent rolny będzie w praktyce zawsze podlegał pod zakres pojęciowy definicji rolnika, o którym mowa w art. 10c ustawy. Jednak rolnik taki nie zawsze będzie producentem rolnym (np. gdy zatrudnia ponad 250 osób). Nie wszystkie podmioty uprawnione do otrzymywania dopłat bezpośrednich z Unii Europejskiej, na które został nałożony obowiązek zawarcia obowiązkowej umowy ubezpieczenia upraw, będą zatem uprawnione do otrzymania dopłaty do składek za ubezpieczenie upraw¹⁶.

3.3 Fundusz wspólnego inwestowania

Jeśli chodzi o ten instrument jakim jest fundusz wspólnego inwestowania określony w art. 71 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, to instrument ten nie został jeszcze wprowadzony do polskiego porządku prawnego. Przygotowany został projekt ustawy o utworzeniu Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych. W projekcie ustawy proponuje się uregulowanie utworzenia, zasad finansowania, funkcjonowania Funduszu Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolniczych oraz zakresu i trybu wypłacania producentom rolnym rekompensat. Proponuje się, aby rekompensaty wypłacane były producentom rolnym sprzedającym swoje produkty rolne na podstawie umów w przypadku: spadku dochodów w gospodarstwach rolnych lub działach specjalnych produkcji rolnej o co najmniej 30% w stosunku do średniego rocznego dochodu z ostatnich trzech lat lub trzech lat w ramach ostatnich pięciu lat, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej lub braku zapłaty za sprzedane produkty rolne od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie skupu, uboju lub przetwórstwa. Natomiast w uzasadnieniu projektu wskazuje się, że istniejące obecnie uregulowania nie gwarantują wsparcia producentom rolnym, którzy utracili dochody na skutek ograniczeń w produkcji rolnej wprowadzonych w ramach działań zapobiegającym wystąpieniu lub rozprzestrzenianiu się chorób roślin i zwierząt. Kolejnym czynnikiem mającym znaczący wpływ na obniżenie dochodów producentów rolnych są spadki cen rynkowych produktów rolnych, a także nieregulowanie należności przez podmioty skupujące produkty rolne. A zatem zachodzi pilna potrzeba wprowadzenia rozwiązań systemowych umożliwiających producentom rolnym uzyskanie w sytuacjach kryzysowych, od ryzyka których nie mogą wykupić polisy ubezpieczeniowej, rekompensat w wysokości 70% utraconych dochodów, w celu kontynuowania przez nich produkcji rolnej, spłaty ciężących na nich zobowiązań lub kredytów oraz na zaspokojenie

¹⁶J. Nawracała, op. cit., s. 1265 i 1266.

bieżących potrzeb życiowych rodziny. Jest to nowy instrument, który zaproponowała Komisja Europejska w powoływanym rozporządzeniu który będzie dotyczył utworzenia systemu wzajemnego ubezpieczenia na wypadek strat w dochodach, albowiem dotychczas w przepisach europejskich takiego instrumentu nie było, który gwarantowałby utrzymanie poziomu dochodów rolników, zabezpieczonych poprzez wzajemne ubezpieczenie się.

4. Uwagi końcowe

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania następujących wniosków. Przede wszystkim regulacje dotyczące ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie mają wyraźnie zróżnicowany charakter zarówno z punktu widzenia zakresu przedmiotowego jak i zakresu podmiotowego. Zarówno ubezpieczenie OC posiadaczy gospodarstw rolnych jak i ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, a więc te dwa rodzaje ubezpieczeń, których podstawa prawna obowiązywania wynika wyłącznie z polskiego porządku prawnego charakteryzują się dwiema szczególnymi cechami. Pierwsza z nich to stwierdzenie, że ubezpieczenia te nie pozostają w bezpośrednim związku z prowadzoną działalnością produkcyjną, a właściwie można stwierdzić, że związek ten nawet w sposób pośredni może nie występować. W przypadku ubezpieczenia OC przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej jest ryzyko związane z taką sytuacją w której rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub osoba pracująca w gospodarstwie rolnym rolnika są zobowiązani do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem przez rolnika tego gospodarstwa rolnego szkodę, następstwem której jest śmierć, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia. Dostrzegamy zatem, że ryzyko objęte ochroną ubezpieczeniową, czyli odpowiedzialność cywilna połączona jest z faktem posiadania gospodarstwa rolnego, a nie konieczności prowadzenia w nim działalności produkcyjnej. Również w drugim rodzaju ubezpieczenia jakim jest ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od określonych zdarzeń losowych, brak powiązania ryzyka objętego ochroną ubezpieczeniową z faktem prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie. Sam fakt, że dany budynek wchodzi w skład gospodarstwa rolnego jest już bowiem wystarczającą przesłanką do powstania obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, natomiast nie ma prawnego znaczenia dla powstania tego obowiązku okoliczność dotycząca prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie. Tym samym zarówno w przypadku ubezpieczenia OC jak i ubezpieczenia budynków ryzyka będące przedmiotem ochrony ubezpieczeniowej nie są powiązane z koniecznością prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie. Drugą cechą charakterystyczną tych dwóch rodzajów ubezpieczeń obowiązkowych jest ich zakres podmiotowy. Jak wskazywano we wstępie obowiązek zawarcia powyższych umów ubezpieczenia dotyczy wyłącznie osób fizycznych, które mają

w swym posiadaniu określony obszar użytków rolnych, przekraczających powierzchnię 1 ha, jeżeli obszar ten podlega przynajmniej w części opodatkowaniu podatkiem rolnym, bądź prowadzą dział specjalny. Tym samym jedyną przesłanką, którą musi spełniać osoba fizyczna to posiadanie określonego minimum obszaru użytków rolnych. Natomiast przepisy ustawy nie określają maksymalnego obszaru posiadanych użytków rolnych, jak również nie wprowadzają żadnych innych przesłanek, czy to związanych z samą osobą posiadacza, np. takich jak: przygotowanie zawodowe, osobiste prowadzenie działalności, czy też związanych z rozmiarem prowadzonej działalności. Tak określony zakres podmiotowy sprawia, że obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, czy też obowiązek ubezpieczenia budynków obejmuje tym samym osoby prowadzące gospodarstwa rodzinne, aczkolwiek nie jest z nim tożsamy. Można stwierdzić, że obowiązek zawarcia obowiązkowych umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego mimo, że dotyczy tylko osób fizycznych posiadających gospodarstwa rolne ma szerszy zakres i obejmuje nie tylko gospodarstwa rodzinne.

Natomiast odmiennymi cechami charakteryzują się ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie mające swe powiązania z procesem produkcyjnym. Obowiązujący w Polsce od 2007 r. nowy rodzaj ubezpieczenia, które nakłada na rolników którzy uzyskali płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia obowiązkowego upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne, charakteryzuje się odmiennie określonym zakres podmiotowym. Mianowicie obejmuje osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu, oraz które prowadzą działalność rolniczą.

Pierwsza podstawowa cecha tych ubezpieczeń to powiązanie ich z procesem produkcyjnym w rolnictwie, są więc typowymi ubezpieczeniami, które mają zabezpieczać producenta rolnego przed określonymi ryzykami występującymi w czasie trwania procesu produkcyjnego. Drugą cechą charakterystyczną tej grupy ubezpieczeń majątkowych jest ich zakres podmiotowy, który został ujęty szeroko i obejmuje zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w których posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne. Powiązanie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia upraw z faktem uzyskania płatności bezpośrednich związane jest z wdrażaniem przepisów unijnych w zakresie wsparcia bezpośredniego¹⁷.

¹⁷ Tak ustawa z 7 marca 2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49, poz. 328, zob. I. Lipińska, *Z problematyki ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2012, nr 2, s. 60.

Z kolei obowiązujące rozwiązanie dotyczące dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia samo w sobie nie wprowadza nowego rodzaju ubezpieczenia, ale zawiera istotny i ważny mechanizm, polegający na współfinansowaniu kosztów ubezpieczenia z środków budżetu państwa. Rozwiązanie to stanowi istotny czynnik wpływający na wzrost liczby zawieranych umów ubezpieczenia. Zważywszy, że rozwiązanie to stanowi formę pomocy z środków publicznych, adresatami tej pomocy mogą być producenci rolnej będący zarówno osobami fizycznymi, prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, posiadającymi gospodarstwo rolne i mający status małego lub średniego przedsiębiorcy.

W konkluzji można stwierdzić, że w polskim porządku prawnym w zakresie ubezpieczeń majątkowych rodzinnych gospodarstw rolnych brak szczególnych rozwiązań które byłyby adresowane wyłącznie do tej kategorii gospodarstw. Nie mniej można stwierdzić, że dwa rodzaje obowiązkowych ubezpieczeń tj. ubezpieczenie OC z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego i ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego to ubezpieczenia, które w zdecydowanej mierze dotyczą rodzinnych gospodarstw rolnych. Nadanie ubezpieczeniu OC i ubezpieczeniu budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego charakteru obowiązkowego i ograniczenie ich zakresu podmiotowego tylko do osób fizycznych jest kontynuacją obowiązujących już wcześniej rozwiązań i funkcjonującego przekonania, o słabszej pozycji ekonomicznej gospodarstw prowadzonych przez osoby fizyczne, a tym samym potrzebą zabezpieczenia ich przed negatywnymi skutkami w przypadku zaistnienia tych ryzyk. W przypadku ubezpieczeń obowiązkowych koszty związane z zawarciem tych umów ponoszą w całości ubezpieczający, w tym przypadku brak podstawy prawnej do stosowania dopłat do składek z budżetu państwa. Można zatem stwierdzić, że państwo dostrzegając negatywne skutki jakie mogą wynikać dla osób fizycznych posiadających gospodarstwa rolne w przypadku, czy to zniszczenia budynków, czy też ponoszenia odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną w związku z posiadaniem gospodarstwem, ograniczyło się do nadania tym ubezpieczeniom charakteru obowiązkowego, natomiast nie wprowadziło żadnych rozwiązań, które pozwoliłyby na stosowanie dopłat do składek ubezpieczeniowych, w tym również dla osób prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Równocześnie wyraźnie zauważa się, potrzebę ograniczania ryzyka związanego bezpośrednio z procesem produkcyjnym w rolnictwie jaki ponosi producent rolny. Stąd też podejmowane są rozwiązania, które mają na celu zwiększyć powszechność ubezpieczeń związanych z procesem produkcyjnym w zakresie wskazanych konkretnych ryzyk. Jednak inicjatorem tych rozwiązań jest prawodawca unijny, a obowiązujące rozwiązania krajowe nie wykorzystwały jeszcze wszystkich możliwości jakie stwarzają regulacje europejskie.

Dorota Łobos-Kotowska¹
Marek Stańko²

Dywersyfikacja działalności rolniczej jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego (na przykładzie agroturystyki)

I. Zagadnienia wprowadzające

Konieczność różnicowania działalności rolniczej nie jest zagadnieniem nowym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zainteresowanie dodatkową działalnością gospodarczą prowadzoną początkowo wyłącznie w ramach gospodarstw rolnych, a obecnie również poza tymi gospodarstwami, systematycznie wzrasta. Można poszukiwać wielu przyczyn tego zjawiska. Wydaje się jednak, że do podstawowych czynników sprzyjających dywersyfikacji działalności rolniczej należy nie tylko możliwość wzrostu dochodów, ale również lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów oraz umożliwienie pozostawania podejmującym działalność gospodarczą w miejscu ich zamieszkania i pracy. W tym ujęciu dywersyfikacja stanowi jeden z podstawowych instrumentów trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Już w tym miejscu rodzi się jednak problem usytuowania dywersyfikacji działalności rolniczej w nowych regulacjach prawnych ustanawiających przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. Wątpliwości pojawiły się na gruncie rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1307/2013³. Prawodawca unijny w pkt 10 preambuły wyraźnie deklaruje ograniczenie dotychczasowego wsparcia, które było przyznawane „osobom fizycznym lub prawnym prowadzącym działalność, której cel nie był lub był tylko w marginalnym stopniu związany

¹ Dorota Łobos-Kotowska – dr hab., Uniwersytet Śląski.

² Marek Stańko – dr, Uniwersytet Śląski.

³ Publ. L 347/608.

z prowadzeniem działalności rolniczej”. Dla zapewnienie więc „lepszego ukierunkowani wsparcia, państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich niektórym osobom fizycznym i prawnym, chyba że mogą one udowodnić, iż ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego”. Co więcej, państwa członkowskie powinny również mieć możliwość nieprzyznawania płatności bezpośrednich „innym osobom fizycznym lub prawnym, których działalność rolnicza ma charakter marginalny”. Jednocześnie zadeklarowano, że państwom członkowskim należy zezwolić na przyznawanie płatności bezpośrednich „małym gospodarstwom prowadzącym działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin, ponieważ tacy rolnicy wnoszą bezpośredni wkład w żywotność obszarów wiejskich”.

Kolejna determinanta dywersyfikacji pojawia się w pkt 26 preambuły. Z uwagi na to, że działalność pozarolnicza może przyczynić się do zróżnicowania dochodów gospodarstw rolnych i do żywotności obszarów wiejskich, użytki rolne gospodarstwa rolnego, które są wykorzystywane także do prowadzenia działalności pozarolniczej mają być uznawane za kwalifikujące się, pod warunkiem że są w „przeważającym zakresie wykorzystywana do prowadzenia działalności rolniczej”. W celu oceny tej przewagi należy określić wspólne kryteria dla wszystkich państw członkowskich. W tym kontekście oraz aby zapewnić lepsze ukierunkowanie płatności bezpośrednich należy umożliwić państwom członkowskim sporządzanie, mając na uwadze pewność prawa i przejrzystość, wykazu obszarów, które są głównie wykorzystywane do prowadzenia działalności pozarolniczej i w związku z tym się nie kwalifikują.

Jak się wydaje, przy tak sformułowanych założeniach, można postawić wstępną tezę, że zakres wsparcia dla działań dywersyfikacyjnych w sferze działalności rolniczej został znacznie ograniczony. Konieczne jest więc poszukiwanie instrumentów prawnych dywersyfikacji w tak zakreślonych ramach.

Mając na uwadze próby podejmowane na gruncie polskiego ustawodawstwa, w referacie zaproponowane zostało dokonanie analizy tego zagadnienia prawnego na przykładzie agroturystyki. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi na pytanie, czy agroturystyka, jako jedna z propozycji dywersyfikacji, może wpływać na wspieranie rozwoju gospodarstwa rodzinnego. W aktualnym systemie prawno-finansowym wspierania rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020 zagadnienie to wywołuje różnego rodzaju wątpliwości.

II. Wybrane zagadnienia szczegółowe

1. Rozważania wypadu rozpocząć od analizy samego pojęcia dywersyfikacji działalności rolniczej. Zagadnienie to było sygnalizowane w doktrynie prawniczej⁴,

⁴ Por. T. Kurowska, D. Łobos – Kotowska, *Diversification of the agricultural activities – Comparative legal analysis of the selected questiones*, [w:] *Jahrbuch des Agrarrecht Band XII*, red. J. Martinez, Göttingen 2013 r.

lecz – jak dotychczas – problematyka ta nie znalazła szerszego rozwinięcia. Nieco szerzej kwestie te zostały podjęte w naukach ekonomicznych⁵. Wydaje się jednak niezbędne powiązanie rozwiązań ekonomicznych w tym zakresie z odpowiednim instrumentarium prawnym. Dodatkowo – jak wcześniej zostało zasygnalizowane – ramy pojęcia dywersyfikacji zdeterminowane zostały nowymi rozwiązaniami prawnymi, zawartymi w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (UE) nr 1307/2013.

Nie ulega wątpliwości, że termin „dywersyfikacja działalności rolniczej” używany jest w różnych kontekstach znaczeniowych. Ramy tego artykułu nie pozwalają na pełną analizę zagadnienia, wydaje się jednak uprawnione zaproponowanie następującej systematyki:

- 1) niewątpliwie dywersyfikacja może być traktowana jako prowadzenie, niejako obok działalności rolniczej, innej działalności gospodarczej. W tym ujęciu dywersyfikacja stanowi źródło wsparcia działalności podstawowej, a także wsparcia dochodów z działalności podstawowej;
- 2) z dywersyfikacją możemy mieć do czynienia również wtedy, gdy dane przedsięwzięcie podejmowane jest przez rolnika zamiast działalności rolniczej, ale z wykorzystaniem składników gospodarstwa rolnego jako jej „bazy”;
- 3) w najszerszym ujęciu dywersyfikację możemy rozumieć jako prowadzenie działalności gospodarczej w oddzieleniu od działalności rolniczej; w tym zakresie pojawiają się dwa rozwiązania (warianty):
 - prowadzenie gospodarstwa rolnego, a jednocześnie podjęcie innego rodzaju działalności, wprawdzie na obszarach wiejskich, ale nie powiązanej w żaden sposób z gospodarstwem rolnym,
 - zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej i rozpoczęcie innej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w oderwaniu od gospodarstwa rolnego; wydaje się, że w tym ostatnim ujęciu należałoby raczej przyjąć, iż chodzi o wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, a nie dywersyfikację działalności rolniczej w znaczeniu ścisłym; należy jednak podkreślić, że dywersyfikacja może być jednym z instrumentów tworzenia wielofunkcyjnych obszarów wiejskich.

Uwzględniając przedstawiony wcześniej kontekst prawodawstwa unijnego, wydaje się, że w szczególności w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, z dywersyfikacją będziemy mieli do czynienia w pierwszym przypadku, czyli prowadzenia działalności rolniczej i *obok* tej działalności – prowadzenia działalności innej niż rolnicza. Należy jednak mieć na uwadze, że w obecnym stanie prawnym państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich pod-

M. Stańko, *Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 8, 2009 r.

⁵ Por. m.in. I. Paluszek, *Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce*. „Roczniki naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. X, I. Sikorska-Wolak, *Dywersyfikacja ekonomiczna gospodarstw rolnych jako przejaw przedsiębiorczych zachowań rolników*. ZN SGGW EiOGŻ, 2011; 2011(93) 29–42.

miotom, których działalność rolnicza ma charakter „marginalny” w stosunku do działalności pozarolniczej. Takie założenie wywołuje kolejne implikacje prawne. W dotychczasowym stanie prawnym, dywersyfikacja rozumiana była również jako prowadzenie *zamiast* działalności rolniczej innej działalności gospodarczej, ale z wykorzystaniem potencjału gospodarstwa rolnego (gospodarstwa rodzinnego). W tym zakresie rodzi się zasadniczy problem – prowadzenie takiej działalności gospodarczej zamiast działalności rolniczej, nawet z wykorzystaniem potencjału gospodarstwa rolnego, może w pewnych sytuacjach pozbawiać rolnika możliwości otrzymania płatności bezpośredniej. Otwarte pozostaje pytanie, czy z ekonomicznego punktu widzenia to zawężenie nie jest nadmierne.

2. Należy zauważyć, że prawodawca unijny w omawianym zakresie nie posługuje się konstrukcją gospodarstwa rodzinnego. Wydaje się jednak uprawniony pogląd, iż dywersyfikacja działalności rolniczej, w szczególności w kierunku agroturystyki będzie w przeważającej mierze powiązana z gospodarstwem rodzinnym. Trudno bowiem założyć, aby prowadzenie działalności rolniczej w znacznej skali, zbliżonej do przedsiębiorstwa rolnego wymagało podejmowania działań dywersyfikacyjnych. Zatem poszukując optymalnych rozwiązań prawnych w sferze dywersyfikacji – z punktu widzenia przepisów rozporządzenia nr 1307/2013 – konieczne wydaje się powiązanie konstrukcji gospodarstwa rodzinnego – z tzw. „małym gospodarstwem rolnym”.

Rozważania dotyczące pojęcia gospodarstwa rodzinnego, a raczej koncepcji takiego gospodarstwa, muszą zostać poprzedzone zdefiniowaniem gospodarstwa rolnego w ogólności. W rozumieniu art. 4 pkt b cyt. rozporządzenia gospodarstwo rolne oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Podstawowym problemem w polskim ustawodawstwie nie jest różnorodność definicji gospodarstwa rolnego⁶, ale przede wszystkim brak określenia zakresu pojęcia gospodarstwa rolnego jako przedmiotu wsparcia, a tym bardziej dywersyfikacji.

Definicje gospodarstwa rolnego, które mamy do dyspozycji w ustawodawstwie krajowym, mają różnorodny charakter uzależniony od celu regulacji. Podobnie jak w większości prawodawstw krajów unijnych, również w polskim kodeksie cywilnym (art. 55³ k.c.) znajduje się przedmiotowo-funkcjonalna definicja gospodarstwa rolnego. Pomimo, że w doktrynie na tle tej definicji pojawiło się sporo kontrowersji⁷, zdaje się nie ulegać wątpliwości, że gospodarstwo

⁶ Różnorodność ta nie jest cechą ustawodawcy polskiego, a jej dopuszczalność wynika z również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, por. m.in. sprawa 85/77: Santa Anna, ECR 1978, s. 527.

⁷ Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 51, 72 i 83, który podkreśla, że w szczególności przepisy pozakodeksowe traktują gospodarstwo rolne jako przedmiot obrotu, ale jednocześnie postuluje, aby rozciągnąć działanie art. 55² kc.

rolne określone w tym przepisie, jako funkcjonalnie powiązany ze sobą zespół składników takich jak m.in. grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, ale także budynki, części budynków, urządzenia oraz inwentarz, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, powinno stanowić – analogicznie jak przedsiębiorstwo – przedmiot zbycia w drodze jednej czynności prawnej⁸. Dodać należy, że w skład tak określonego gospodarstwa rolnego wchodzi również prawa związane z jego prowadzeniem. Jest natomiast wysoce wątpliwe czy tak stypizowane gospodarstwo rolne, ze względu na jego niezwykle pojemny zakres, może stanowić przedmiot wsparcia czy dywersyfikacji.

Definicję legalną gospodarstwa rolnego zawiera również art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁹. Celem tej definicji jest określenie gospodarstwa rolnego jako przedmiotu opodatkowania. Z funkcjonalnym ujęciem gospodarstwa rolnego mamy także do czynienia w ustawie w przepisach ubezpieczeniowych. Określenie w art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁰ gospodarstwa rolnego jako każdego gospodarstwa służącego do prowadzenia działalności rolniczej pozwala na wydzielenie rolników podlegających ubezpieczeniu z urzędu (z mocy prawa).

Kwestia gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego została zasygnalizowana w art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. Przepis ten nie kreuje wprawdzie jakichkolwiek praw podmiotowych i nie może być traktowany w kategoriach wyznaczających konstytucyjny status jednostki, niemniej jednak pozwala na sprecyzowanie zakresu tego pojęcia w ustawodawstwie zwykłym, z uwzględnieniem powszechnie przyjętych standardów, zakorzenionych w prawodawstwie unijnym.¹¹

Szczególne ujęcie gospodarstwa rodzinnego w polskim ustawodawstwie pojawia się w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹². W ustawie tej, na gruncie kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego,

na gospodarstwo rolne. Odmienne stanowisko zajmuje SN, który w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r. (publ. OSP. Z 1993, nr. 1, poz.) 5 wyłączył taką możliwość. Por. także glosa A. Lichorowicza do tego orzeczenia, który ujmuje gospodarstwo rolne w kategoriach prawnorzeczowych. Gospodarstwo rolne jako jeden przedmiot obrotu ujmują J. Strzępka, *Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę* [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków-Zakamycze, 1995, s. 229, podobnie M. Bednarek, *Komentarz do art. 55³ kc.* [w:] M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków-Zakamycze 1997. Na praktyczne trudności w zbyciu gospodarstwa rolnego jako jednego przedmiotu obrotu wskazuje D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, *Kwartalnik „Prawa Prywatnego”* z 2008 r., z. 4, s. 985 i nast., który podkreśla, że oznaczenie przedmiotu czynności prawnej tylko jako gospodarstwa rolnego nie pozwala na ustalenie, jakie elementy rzeczywiście przeszły na nabywcę.

⁸ W tym zakresie art. 55² kc. winien być stosowany odpowiednio.

⁹ Jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

¹⁰ Jedn. tekst: Dz.U. z 2013, poz. 1403 ze zm.

¹¹ Por. T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*. „*Studia Iuridica Agraria*”, t. VIII, s. 14 i nast.

¹² Dz.U. z 2012, poz. 803.

wyodrębniona została kategoria prawna gospodarstwa rodzinnego. Według art. 5 powołanej ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 hektarów. Klasyfikacja gospodarstwa rolnego jako gospodarstwa rodzinnego wymaga więc łącznie spełnienia dwóch przesłanek: podmiotowej, dotyczącej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne (przymiot rolnika indywidualnego) oraz przedmiotowej – odnoszącej się do maksymalnej powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład danego gospodarstwa (300 ha).

W doktrynie podkreśla się, że definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego została sformułowana na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie zaś dla wskazania typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie ustrojowej¹³ i mogącego uzyskać szczególne wsparcie tak ze środków unijnych, jak i krajowych¹⁴.

3. Podejmując problematykę dywersyfikacji gospodarstw rodzinnych należy przede wszystkim zwrócić uwagę na obciążenia publicznoprawne związane ze zmianą przedmiotu działalności oraz wsparcia ze środków funduszy UE.

W pierwszej płaszczyźnie przedmiotem analizy będzie wzrost obciążeń podatkowych związanych z podjęciem działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym.

W drugim obszarze zainteresowania, przedmiotem rozważań będzie pomoc przewidziana, zarówno jako element polityki struktur rolnych finansowany z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak i instrument wsparcia dochodowego finansowany z Europejskiego Funduszu Gwarancji.

Celem analizy będzie w szczególności odpowiedź na pytanie, czy dywersyfikacja działalności rolniczej w kierunku agroturystyki może stanowić szansę dla gospodarstw rodzinnych na podniesienie poziomu dochodów. Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga zróżnicowania kryteriów, w zależności od tego czy działalność agroturystyczna prowadzona jest obok podstawowej działalności rolniczej w gospodarstwie rodzinnym, czy podjęta zostanie na obszarach wiejskich w powiązaniu podmiotowym z gospodarstwem rolnym.

Prowadząc rozważania, dotyczące sfery publicznej, wskazać należy przede wszystkim na brak definicji agroturystyki w polskim systemie prawnym. Jednocześnie ustawodawca w ustawie z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje rodzaje aktywności gospodarczej, które wchodzą w skład agroturystyki. Umożliwia jednocześnie rolnikom prowadzenie działalności o ta-

¹³ Por. m.in. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004 r., zeszyt 2.

¹⁴ Por. D. Łobos-Kotowska, *Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie* [w:] „Studia Iuridica Agraria”, t. VI pod red. S. Prutisa i K. Stefańskiej, s. 56 i nast.

kim charakterze z wyłączeniem stosowania przepisów tej ustawy. Ze względu na ramy niniejszego opracowania, pominięte zostaną uwagi dotyczące samego charakteru prawnego działalności rolniczej i ustalenia, czy może być ona traktowana jako działalność gospodarcza, a w konsekwencji, czy rolnika można w niektórych sytuacjach uznać za przedsiębiorcę¹⁵.

Zauważyć należy, że mimo szerokiego ujęcia zakresu regulacji powołanej ustawy, ustawodawca zastosował wyłączenie o charakterze przedmiotowym stanowiąc, że przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wyłączenie o charakterze podmiotowym stanowiąc, że przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się także do wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego.¹⁶ Z treści art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, iż wyłączenie dotyczące usług w zakresie agroturystyki odnosi się tylko do podmiotów będących rolnikami. Podkreślić przy tym należy, że przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie definiują pojęcia „rolnika”. Przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej przepisu art. 3 można natomiast przyjąć, iż chodzi o podmioty zajmujące się wskazaną w powołanym przepisie działalnością wytwórczą w rolnictwie. Rolnikami mogą być zarówno osoby fizyczne, prawne, jak i posiadające zdolność prawną spółki osobowe. W takich też formach organizacyjnoprawnych mogą być prowadzone gospodarstwa rodzinne¹⁷.

¹⁵ Kwesta ta była już bowiem przedmiotem licznych opracowań, por. m.in. R. Budzinowskiego, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 3, s. 111 i n., A. Kidybę, *Galimatias z przedsiębiorcami*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 czerwca 2003 r., s. C3, K. Kohutka, Komentarz do usdg, lex, B. Jeżyńską, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008 r., s. 101 i n., A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994 r., s. 28, M. Waligórskiego, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001 r., s. 90, M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005 r., D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, „Studia Iuridica”, nr 59/2014. Potwierdziła je także judykatura, w szczególności uchwała NSA podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 2.04.2007 r. II OPS 1/07, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 5–6, s. 157.

¹⁶ Wyłączenie dotyczy rolników wskazanych w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz.U. nr 120, poz. 690.

¹⁷ W doktrynie prezentowane jest także odmienne stanowisko, zgodnie z którym dla ustalenia zakresu podmiotowego pojęcia rolnik można się odwołać do definicji rolnika indywidualnego zawartej w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zawarte w powołanej definicji ograniczenia (podmiotowe i przedmiotowe) nie mogą być stosowane na potrzeby wykładni art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z uwagi na jego szerokie zastosowanie do wszystkich osób prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie, bez względu na ich kwalifikacje oraz powierzchnię użytków rolnych, tak m.in. przez K. Kohutek, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, LEX.

Nadto wyłączenie stosowania przepisów ustawy jest stosunkowo wąskie, ogranicza bowiem agroturystykę do wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Nie obejmuje natomiast innych usług, wśród których można wymienić np. wynajmowanie turystom miejsc przeznaczonych na ustawienie namiotów¹⁸, organizowanie jazdy konnej, z wykorzystaniem koni hodowanych przez rolnika itp.

Treść powołanego przepisu stanowi o możliwości dywersyfikowania działalności rolniczej oraz podejmowania działalności rozszerzonej, z tym zastrzeżeniem, że nie może być ona prowadzona poza ustawowo zakreślonymi ramami. Powoduje to odmienne traktowanie gospodarstwa rolnego, w którym prowadzona jest dodatkowo działalność agroturystyczna, i przedsiębiorstwa prowadzącego działalność turystyczną na obszarach wiejskich, którego działalność nie jest powiązana z gospodarstwem rolnym.

Konsekwencją dywersyfikacji działalności rolniczej w kierunku agroturystyki, w podstawowym zakresie jest jej wyłączenie z obowiązku wpisu do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Na rolnikach prowadzących działalność agroturystyczną, objętych zakresem tego wyłączenia nie będą ciążyły także inne obowiązki przewidziane w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które zostały nałożone na pozostałych przedsiębiorców, takie jak m.in. obowiązek posługiwania się numerem NIP, poszanowanie zasad uczciwej konkurencji, dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów, przestrzeganie przepisów dotyczących zagrożeń zdrowia, życia, moralności publicznej i ochrony środowiska zapewnienie wykonywania czynności w ramach działalności przez osoby, które posiadają odpowiednie uprawnienia zawodowe, zamieszczenie informacji o towarze wprowadzanym do obrotu na terenie Polski, dokonywanie i przyjmowanie płatności za pośrednictwem konta bankowego. Niepodleganie działalności określonej w art. 3 reżimowi ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie oznacza, że działalność ta może być wykonywana w sposób całkowicie dowolny. Także na rolniku ciążyą pewne obowiązki, których przestrzeganie ma na celu zapewnienie ochrony określonych, powszechnie uznawanych wartości, takich jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo obrotu.

Zasadniczo, można więc stwierdzić, że właśnie przepis art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej określa ramy dywersyfikacji, ograniczając pojęcie do świadczenia usług turystycznych przez rolników. Choć przewidziane w powołanym przepisie wyłączenie podmiotowe jest krytykowane w literaturze¹⁹, należy podkreślić jego istotny walor dla rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁸ Ustawianie namiotów było wyraźnie wymienione w ustawie z dnia 19.11.1999 r., Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178.

¹⁹ W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 43; K. Stoga [w:] *Działalność gospodarcza przedsiębiorców i osób zagranicznych*, Warszawa 2001, s. 25.

Wsparcie instytucjonalne, finansowe i ułatwienia organizacyjne, dotyczące podmiotów prowadzących działalność rolniczą powinno być traktowane całościowo, także gdy rolnicy prowadzą dodatkową działalność agroturystyczną, przy jednoznacznym określeniu ram tej działalności. Nie stanowi to oczywiście przeszkody wspierania działalności turystycznej na obszarach wiejskich na podstawie przepisów i w formach prawnych przewidzianych dla przedsiębiorców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

4. Dywersyfikacja działalności rolniczej polegająca na prowadzeniu dodatkowej działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym, nie zwiększa obciążeń publicznoprawnych rolnika, w tym w szczególności nie zwiększa obciążeń z tytułu podatku dochodowego. Ustawa z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w art. 21 ust. 1 pkt 43 przewiduje zwolnienie od podatku niektórych dochodów z agroturystyki, o ile działalność taka wykonywana jest na niewielką skalę. Zwolnienie to dotyczy wyłącznie dochodów uzyskanych z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochodów uzyskanych z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza pięciu.²⁰ Zwolnienie to dotyczy jednak tylko części usług agroturystycznych. Jeżeli działalność taka jest prowadzona w większym rozmiarze lub są to usługi świadczone w oparciu o składniki majątkowe gospodarstwa rolnego, ale skierowane do innych podmiotów niż te, które korzystają z zakwaterowania lub polegają na świadczeniu innych usług, jak np. wynajem sprzętu turystycznego i sportowego, przejażdżki bryczkami, saniami, organizacja kuligów i ognisk, nauka jazdy konnej, wypożyczanie sprzętu wędkarskiego, sprzedaż produktów regionalnych czy udostępnianie miejsca dla namiotów, to nie korzysta ze zwolnienia. Wyłącznie jednak dochody uzyskiwane z wynajmu pokoi gościnnych i wyżywienia na warunkach wynikających z art. 21 ust. 1 pkt 43 u.p.d.o.f. są preferowane przez ustawodawcę. Orzecznictwo sądów administracyjnych natomiast wskazuje na ścisłe rozumienie zwrotów zawartych w przepisie art. 21 ust. 1 pkt 43 i podkreśla, że zwolnienie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5, zaś budynek mieszkalny położony jest na terenie wiejskim w gospodarstwie rolnym.²¹ Takie podejście rodzi konieczność wyodrębniania kwot przychodów ze względu na ich rodzaj i nie współgra z regulacją ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jest to niezrozumiałe, gdyż wprowadzając powyższe zwolnienie, ustawodawca miał na celu zaktywizowanie

²⁰ Ustawa z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012, poz. 361 z późn. zm.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lutego 2008 r., I SA/Lu 30/08.

ludności wiejskiej w celu dywersyfikacji działalności i uzyskiwania innych dochodów niż tylko dochodów z działalności rolniczej.²²

5. Analizując problematykę dywersyfikacji jako instrumentu wspierania gospodarstw rodzinnych należy uwzględnić także wsparcie dochodowe. Przypomnienia wymaga, że jednym z fundamentalnych założeń Wspólnej Polityki Rolnej pozostaje stopniowe zrównanie dochodów rolników z innymi grupami zawodowymi. Realizacja tego postulatu powiązana jest ze zmianami w zasadach WPR i wynika przede wszystkim z założenia, iż wsparcie i ochrona przysługują nie z uwagi na sam fakt posiadania gruntu rolnego, ale z uwagi na inne, spełniane przez producenta rolnego funkcje: produkcyjną, środowiskową i społeczną. Szczególny nacisk, po reformie WPR z 2013 r. został położony na wymóg rolniczej aktywności zawodowej. Zgodnie z przepisem art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR²³, wsparcie bezpośrednie winno być kierowane wyłącznie do rolników czynnych zawodowo i stanowić formę utrzymania poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagrodzenia za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo społeczeństwu, dopuszczając także dywersyfikację działalności rolniczej i uzyskiwanie dochodów z pozarolniczej aktywności zawodowej.

Prawodawca unijny uzależnił otrzymywanie przez rolników wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich od spełnienia dwóch wzajemnie powiązanych ze sobą grup przesłanek.

Pierwsza przesłanka polega na prowadzeniu działalności rolniczej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt c) rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich. Zgodnie z powołanym przepisem, działalność rolnicza to chów lub uprawa produktów rolnych, utrzymywanie powierzchni użytków rolnych w stanie, którym nadają się do wypasu lub uprawy lub zachowanie norm minimalnych przewidzianych przez krajowe przepisy²⁴. Spełnienie tak rozumianej przesłanki prowadzenia działalności rolniczej nie jest jednak wystarczające dla uzyskania uprawnienia do płatności, a należy traktować ją jako punkt wyjścia do dalszej analizy i kontroli, czy rolnik jest aktywny zawodowo. Definicja rolnika aktywnego zawodowo stanowi pojęcie nowe, nieznanne dotychczas prawu unijnemu ani krajowym regulacjom prawnym. Przesłanki uznania rolnika za aktywnego zawodowo zostały określone przy zastosowaniu dwóch kryteriów. Pierwsze z nich ma charakter kwotowy i odnosi się do stosunku przychodów uzyskiwanych z dzia-

²² Zwracały na to uwagę także sądy administracyjne, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2014 r. III SA/Wa 2465/13.

²³ Dz. Urz. UE, L 347/608 z 20.12.2013.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11.03.2010 r. w sprawie norm minimalnych, Dz.U. nr 39, poz. 211 ze zm.

łałości pozarolniczej i kwoty płatności bezpośrednich. Uprawnienie do płatności bezpośrednich przysługuje, jeżeli roczna kwota płatności bezpośrednich przekracza 5% łącznych przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym.

Druga przesłanka powiązana jest ściśle ze sposobem korzystania z gruntu rolnego. W tym przypadku prawodawca unijny za wystarczające uznaje utrzymanie większości powierzchni gruntów w stanie naturalnym odpowiednim do wypasu lub uprawy i prowadzenie na niej działalności co najmniej minimalnej. Z punktu widzenia zakreślonego tematu, ograniczenia wynikające w powołanego przepisu mają niewielkie praktyczne znaczenie dla gospodarstw rodzinnych. Nie mają one bowiem zastosowania do rolników, których płatności bezpośrednie nie przekroczyły w poprzednim roku kwoty 5000 euro. Z danych dostępnych na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika bowiem, że aż około 1,25 mln gospodarstw rolnych otrzymało płatności poniżej 5000 euro.²⁵ Tylko w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, które uzyskały płatności w kwocie przekraczającej 5000 euro, ograniczenie rozmiaru prowadzonej działalności agroturystycznej ma znaczenie. Przekroczeniu pułapu przychodu w wysokości 5% kwoty płatności, pozbawi bowiem gospodarstwo rodzinne dochodu z tego tytułu.

6. Istotną zachętę do dywersyfikacji działalności rolniczej w kierunku działalności agroturystycznej, w rozumieniu art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowić powinny środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nieco przedwczesne jest obecnie dokonywanie analizy i oceny w tym zakresie z uwagi na nieostateczny charakter PROW na lata 2014–2020, który nie uzyskał, jak dotąd zatwierdzenia Komisji Europejskiej. Podstawą rozważań jest projekt PROW na lata 2014–2020²⁶. Już teraz można jednak poczynić pewne uwagi w zakresie możliwości uzyskania wsparcia na działalność agroturystyczną.

W szczególności stwierdzić należy, że w ramach działania *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej* przewidziane jest udzielanie wsparcia na działalność rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą. Przy czym, przez działalność rolniczą rozumieć należy działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym również produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego lub reprodukcyjnego, produkcji warzywniczej, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowli i produkcji materiału zarodkowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych lub produkcji zwierzęcej typu przemysłowego fermowego, z wyłączeniem chowu i hodowli ryb. Jest to zatem wsparcie działalności rolniczej, przy jednoznacznym wyłączeniu wsparcia na budynki

²⁵ Dotyczy to 92% gospodarstw otrzymujących płatności w 2010 r. (wg danych ARiMR – Z. Giersz i A. Poślednik, www.org.pl).

²⁶ Projekt PROW na lata 2014–2020 na dzień 7.04.2014 r. dostępny na stronie www.arimr.gov.pl.

mieszkalne w gospodarstwie rolnym, co już na wstępie wyłącza możliwość uzyskania środków na działalność agroturystyczną i może zostać pominięte w dalszych rozważaniach.

Drugim obszarem wsparcia jest podejmowanie działalności gospodarczej w zakresie usług rolniczych, w tym także turystyki wiejskiej. W odniesieniu do tego poddziałania przesłankami uzyskania premii są między innymi rejestracja działalności gospodarczej w odpowiednim rejestrze – Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz status mikro- lub małego przedsiębiorstwa. Tak określone przesłanki uzyskania wsparcia determinują charakter działalności agroturystycznej. Wsparcie w istocie nie dotyczy więc wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów, gdyż do takiej działalności nie mają zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przedmiotem wsparcia jest natomiast działalność prowadzona w większym rozmiarze i obejmująca świadczenie usług turystycznych poza gospodarstwem rolnym. Otwartym pozostaje zatem pytanie, czy wsparcie udzielane na podjęcie działalności w zakresie turystyki wiejskiej zrekompensuje potencjalnym beneficjentom zwiększone obciążenia z tytułu opodatkowania działalności podatkiem dochodowym od osób fizycznych lub podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz obciążenia wynikające z zastosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

III. Konkluzje

Prowadzone na tle aktualnego stanu prawodawstwa rozważania, nie pozwalają jeszcze na sformułowanie ostatecznych wniosków.

Zdaje się jednak nie ulegać wątpliwości, iż podstawowym, wyłaniającym się problemem będzie konieczność dostosowania ustawodawstwa krajowego do nowych ram prawnych wyznaczonych m.in. rozporządzeniem nr 1307/2013.

Należy zauważyć, że w systemie prawa krajowego, jak dotychczas, brak jest konstrukcji gospodarstwa rodzinnego jako przedmiotu wsparcia, co było sygnalizowane w doktrynie prawa rolnego. Przy czym zagadnienie nie sprowadza się jedynie do sformułowania samej definicji takiego gospodarstwa, ale do stworzenia oprzyrządowania prawnego, przede wszystkim w sferze prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych.

Analiza zagadnienia dywersyfikacji działalności rolniczej na przykładzie agroturystyki wskazuje przede wszystkim na brak powiązania instrumentów prawnych przyjętych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z przepisami innych ustaw.

Polski ustawodawca, na gruncie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów podatkowych stwarza wprawdzie zachętę do dy-

wersyfikowania działalności rolniczej, w kierunku agroturystyki, ograniczając ją jednak wyłącznie do podstawowej kategorii usług agroturystycznych i zasadniczo zawężając rozmiar dywersyfikowanej działalności. Brak natomiast korelacji wskazanych przepisów z przesłankami wsparcia w ramach PROW na lata 2014–2020.

Wprawdzie ustawodawca krajowy jest uprawniony, z różnych względów, do wprowadzania tego typu ograniczeń, trudno jednak w takim przypadku przyjąć, że agroturystyka spełnia jeden z podstawowych celów dywersyfikacji, jakim jest realny wzrost dochodów rolnika.

Trudno również w świetle podstawowych zasad WPR zaakceptować sytuację, w której prawodawca unijny daje państwom członkowskim większą swobodę w tej sferze, a ustawodawca krajowy w sposób nieuzasadniony ją zawęża.

Tomasz Rokicki¹

Regulacje prawne dotyczące gospodarstw owczarskich w Polsce

Wprowadzenie

Gospodarstwa owczarskie najlepiej funkcjonowały w pierwszej połowie lat 80. dwudziestego wieku. W tym okresie pogłowie owiec wynosiło około 5 mln sztuk. Po roku 1986 liczebność owiec bardzo szybko zmniejszała się². Przyczyną redukcji pogłowia owiec były przemiany gospodarcze, które spowodowały zmiany zasad gospodarowania i w rezultacie zmniejszenie opłacalności chowu owiec³. Szczególnie ważne było zmniejszenie zapotrzebowania przez przemysł włókienniczy na wełnę. Na światowych rynkach występowała nadprodukcja tego surowca, co spowodowało spadek jego ceny. Polska wełna nie mogła konkurować z tańszym i lepszym jakościowo surowcem z Australii i Nowej Zelandii⁴. Do likwidacji stad owiec przyczyniły się również inflacja, wzrastające koszty środków do produkcji oraz problemy z płynnością finansową. Spóźnioną reakcją na taką sytuację było opracowanie programów mających na celu przedstawienie produkcji owczarskiej na kierunek mięsny. Wprowadzony w 1996 r. „Program rozwoju krajowego owczarstwa do roku 2010” był ambitny ale okazał się nierealny⁵. Integracja Polski z Unią Europejską oznaczała wzrost znaczenia ras zachowawczych owiec, cennych ze względu na niektóre właściwości, jak m.in. odporność na zachorowania, plenność. Równocześnie rozpowszechniono mięsne użytkowanie owiec. W Polsce problemem dla rozwoju produkcji owczarskiej był brak tradycji spożywania jagnięciny i w związku z tym brak

¹ Tomasz Rokicki – dr inż., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

² *Poradnik dla rolników – producentów jagniąt rzeźnych*, red. R. Niżnikowski, Wydawca TWIGGER Conferences Ltd., Warszawa 2003, s. 7.

³ *Hodowla i chów owiec*, red. R. Niżnikowski, Wydawnictwo SGGW., Warszawa 2003, s. 5.

⁴ R. Niżnikowski, *Chów owiec*, Państwowe Wydawnictwa Rolnicze i Leśne, Warszawa 1994, s. 4–8.

⁵ *Poradnik producenta jagniąt rzeźnych*, red. R. Niżnikowski, Wydawca TWIGGER Conferences Ltd., Warszawa 2005, s. 7–8.

rynku mięsa jagnięcego⁶. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało uzyskanie pełnego dostępu polskich producentów rolnych do rynku unijnego. Dużą pomocą dla polskiego rolnictwa były i są płatności bezpośrednie a także możliwość korzystania z funduszy strukturalnych. Minusem były i są koszty związane z dostosowaniem gospodarstw do wymogów UE oraz z niezbędnymi działaniami modernizacyjnymi⁷. Integracja Polski z UE wpłynęła na wielkość i strukturę popytu, a także na stronę podaży⁸. Będąc członkiem UE Polska musiała dostosować się do wspólnych wymagań polityki w odniesieniu do poszczególnych rynków rolnych⁹. Przed akcesją do wsparcia hodowli owiec w Polsce stosowano środki z budżetu krajowego. Polska zobowiązała się do zaniechania ze wsparcia krajowego gospodarstw owczarskich najpóźniej do końca 2008 r.¹⁰

Dla gospodarstw owczarskich najważniejsze były przepisy prawa, które regulowały wsparcie gospodarstw oraz nakładały na nie obowiązki. Nieliczne badania pokazują, że sytuacja gospodarstw oraz całej branży była uzależniona w dużym stopniu od korzystnych lub mniej korzystnych regulacji prawnych¹¹.

Cel i metody

Celem artykułu jest przedstawienie prawnych uwarunkowań funkcjonowania gospodarstw owczarskich w Polsce. Regulacje prawne mają istotny wpływ na sytuację dochodową gospodarstw, a w konsekwencji na pogłowie owiec. W pracy przedstawione zostaną regulacje obowiązujące w Polsce przed akcesją do UE, a także bezpośrednio po integracji (w okresie przejściowym) i w kolejnych latach po ujednoczeniu warunków. W artykule przedstawione zostaną również regulacje, które mają obowiązywać gospodarstwa owczarskie w przyszłości. Skupiono się przede wszystkim na dokumentach, które wpływały na sytuację

⁶ B. Klepacki, T. Rokicki, *Prowadzenie efektywnych gospodarstw owczarskich po przystąpieniu Polski do UE*, [w:] *Technologie produkcji owczarskiej*. Polskie Towarzystwo Zootechniczne, Warszawa 2006, s. 53–62.

⁷ T. Rokicki, *Szanse i zagrożenia polskiego sektora owczarskiego w okresie integracji z Unią Europejską*, „Zeszyty Naukowe SGGW” Warszawa, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 63, 2007, s. 103–109.

⁸ E. Bąk-Filipek, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na stan rynku wołowiny w Polsce*. *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 9 (XXIV), 2009, s. 5–14.

⁹ Ł. Hardt, *Wartość dodana Wspólnej Polityki Rolnej dla Unii Europejskiej*, [w:] M. Bład, D. Klepacka-Kołodziejska (red.), *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN i Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2007, s. 195–211; B. Kowrygo, M. Krasnodębska, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na produkcję surowców żywnościowych i ich wykorzystanie*. *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 7 (XXII), 2009, s. 58–69.

¹⁰ T. Rokicki, *Wpływ zmiany zasad dotowania na chów i hodowlę owiec w Polsce i UE*. „Problemy rolnictwa światowego”. Vol. 10 (XXV), z. 1, 2010, s. 106–115.

¹¹ T. Rokicki, *Uwarunkowania rozwoju produkcji owczarskiej w Polsce*. „Zeszyty Naukowe SGGW” Warszawa, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 67, 2008, s. 109–116; T. Rokicki, *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw zajmujących się hodowlą owiec w okresie integracji z Unią Europejską*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2007, s. 164–167.

ekonomiczną gospodarstw owczarskich. Do prezentacji wyników badań wykorzystano metodę opisową.

Wyniki badań

Regulacje prawne w przypadku produkcji owczarskiej wpływały znacząco na sytuację w branży i w pojedynczych gospodarstwach. Rekordowy wzrost pogłowia owiec w latach 1979–1986 był rezultatem wprowadzonego w Ministerstwie Rolnictwa programu genetycznego doskonalenia pogłowia owiec w Polsce, który wprowadził doskonalenie stad zarodowych w pięciu kierunkach użytkowania: wełnistym, mięsnym, plennym, wełnisto-plennym i wełnisto-mięsnym. Regres hodowli owiec w czasie transformacji gospodarczej zmotywował środowisko rządowe i naukowe do stworzenia „Programu doskonalenia pogłowia owiec do roku 2010”¹². Został on zaakceptowany i wdrożony we wrześniu 1996 roku, gdy liczebność owiec wynosiła 522,5 tys. sztuk, co stanowiło tylko 10% stanu z 1986 roku¹³. Program doskonalenia owiec zakłada, że podstawowym kierunkiem użytkowania owiec jest kierunek mięsny. Produkcja w sektorze towarowym według założeń miała być realizowana przez krzyżowanie krajowych ras i odmian owiec¹⁴. Najważniejszymi celami w nowym programie były: szybkie tempo wzrostu jagniąt, wysoka plenność i zdolności macierzyńskie maciorek, dobre cechy jakościowe tuszy oraz wykorzystanie paszy. Trzon populacji towarowej stanowiły miejscowe rasy owiec (owce merynosowe, polskie owce nizinne, polskie owce długowełniste i polska owca górską), które określono jako rasy mateczne. Rasy mięsne i plenne owiec określono jako rasy ojcowskie. W programie doskonalenia pogłowia owiec założono, że rodzinne rasy i odmiany owiec (owca wielkopolska, żelazieńska, uhurska, kamieniecka, pomorska, wrzosówka), jak i małych populacji ras importowanych do Polski (leine, booroola) będą stanowiły stada rezerwy genetycznej oraz stada zachowawcze. Programem hodowli zachowawczej objęto też niektóre odmiany polskiej owcy nizinnej (żelazieńska, pomorska, kamieniecka). Dla gospodarstw objętych programem przewidziano dotację budżetową Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która miała pokrywać część kosztów utrzymania zwierząt. Tytuły i stawki dotacji były corocznie ustalane rozporządzeniami Ministra Rolnictwa. W roku 1997 stawka dotacji wynosiła 111 zł/maciorkę stada podstawowego¹⁵. Zakładano, że w wyniku realizacji programu populacja owiec zostanie dostosowana do potrzeb sektora

¹² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1996 r., Dz.U. 1996 nr 81 poz. 378.

¹³ *Hodowla owiec i kóz w Polsce w 1997 roku*, (1998), Rocznik, Polski Związek Owczarski, Warszawa.

¹⁴ Programu doskonalenia pogłowia owiec do roku 2010. Departament Produkcji Zwierzęcej Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Warszawa 1996, s. 1–19.

¹⁵ J. Krupiński, *Bioróżnorodność w świecie zwierząt gospodarskich jako rezerwa zasobów genetycznych*, „Przegląd Hodowlany”, nr 2, 2009, s. 1–8.

towarowego. Z uwagi na odmienne warunki środowiskowe utrzymania owiec w Polsce utworzone programy regionalne, w które zakładały strukturę rasową, wielkość stad zarodowych oraz zalecane metody krzyżowania. Ważną częścią „Programu doskonalenia pogłowia owiec do roku 2010” był program plenności owiec. Został on rozpoczęty już w 1994 roku w celu szybkiej poprawy plenności owiec w stadach zarodowych i towarowych. Założeniem programu była produkcja większej liczby jagniąt rzeźnych poprzez poprawę wskaźników reprodukcji w pogłowiu owiec. Program plenny został zawieszony w 2004 r. z powodu słabych wyników i braku środków na ten cel w budżecie rolnym. Założone w „Programie doskonalenia pogłowia owiec do roku 2010” zmiany i odbudowa krajowego owczarstwa wspomagane były poprzez środki z funduszu postępu biologicznego¹⁶. Program nie mógł być jednak w pełni realizowany z powodu obniżanych co roku stawek dotacji do hodowli¹⁷. W 1997 r. stawki w zależności od stada wahały się od 50 do 165 zł, a w 2004 od 30 do 120 zł¹⁸.

Polskie gospodarstwa owczarskie po integracji z UE musiały konkurować na wspólnym rynku. Gospodarstwa owczarskie z państw będących już wcześniej członkami UE funkcjonowały w oparciu o szczególne uregulowania. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 2529/2001, od 1 stycznia 2002 r. w krajach „starej” Unii Europejskiej (piętnaście państw) obowiązywała jednolita płatność (premia) w wysokości 21 euro na sztukę (maciorę)¹⁹. Przy sprzedaży mleka owczego płatność była obniżana do 16,8 euro na sztukę. Dodatkową premię w wysokości 7 euro na sztukę otrzymywali producenci gospodarujący na obszarach o niekorzystnych warunkach, gdy takie grunty stanowiły co najmniej 50% użytkowanej ziemi. Dodatkowa premia przysługiwała też w przypadku wypasu owiec poprzez ich okresowe pędzenie – wędrowkę²⁰. Ministrowie rolnictwa krajów Unii Europejskiej w dniu 26 czerwca 2003 r. uzgodnili fundamentalną reformę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Większość dotacji miała być wypłacana rolnikom niezależnie od wielkości bieżącej produkcji. Wprowadzono tzw. jednolite płatności na gospodarstwo (JPG) i jednolite płatności regionalne (JPG). Aby uniknąć zaniechania produkcji przez rolników, państwa członkowskie mogły wypłacać część płatności w powiązaniu z produkcją. Od 1 stycznia

¹⁶ D. Piwczyński, A. Czajkowska, A. Zalewska, *Zmiany cech reprodukcyjnych wybranych ras plennych owiec w Polsce w latach 1997–2010*. „Przegląd Hodowlany”, nr 2, 2013, s. 20–22.

¹⁷ Wstępne podsumowanie działalności polskiego Związku Owczarskiego i regionalnych Związków Hodowców Owiec i Kóz w latach 2000–2003. „Biuletyn owczarski” nr 2 (19) 2004, s. 19–24.

¹⁸ T. Rokicki, *Gospodarstwa owczarskie w okresie po transformacji gospodarczej*. [w:] *Procesy przystosowawcze przedsiębiorstw agrobiznesu do gospodarki rynkowej*, „Wieś Jutra”, Warszawa 2005, s. 216–220.

¹⁹ Rozporządzenia Rady (WE) nr 2529/2001 z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa baraniego i koziego, (2001), Dz.U. WE L 341, 22.12.2001, s. 1–21.

²⁰ Bieżące informacje i analizy funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE. Rynek mięsa, drobiu i miodu, Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU/FAPA), Warszawa 2005, s. 14.

2005 roku, wraz z wejściem w życie reformy Wspólnej Polityki Rolnej, kraje starej UE wprowadziły tzw. płatność indywidualną (SPS). Płatność tą przyjęło 10 krajów starej UE: Austria, Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania. Pozostałe pięć krajów dawnej Unii: Finlandia, Francja, Grecja, Holandia i Hiszpania, przyjęło nowy system dopłat w 2006 roku. Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia i Włochy wprowadziły od 1 stycznia 2005 r. całkowite oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji we wszystkich sektorach rolnych. Państwa członkowskie mogły pozostawić część dopłat powiązanych z produkcją w sektorze baraniny na poziomie 50% premii owczej. Premia dla farmerów gospodarujących w niekorzystnych warunkach była nadal uzależniona od wielkości produkcji²¹. Rezygnacja z jednolitej płatności na matkę w krajach UE-15 miała poprawić konkurencyjność produkcji. W Polsce Ministerstwo Rolnictwa musiało zdecydować w latach 2006–2008, jak system płatności będzie zbudowany.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich przewidziana była dotacja do owiec ras i odmian zachowawczych. W 2005 r. było dziesięć ras i odmian owiec objętych wsparciem, tj. owca wielkopolska, żelazieńska, uhruska, kamieniecka, pomorska, wrzosówka, leine, booroola, świniarka, corideil. W kolejnych latach liczba ras objętych programem zwiększała się. Płatność za pakiet „Ochrona zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich” w przypadku owiec w latach 2004–2006 wynosiła 310 zł/matkę rocznie, zaś w latach 2007–2013 było to 320 zł²². Tym wsparciem unijnym objęto zaledwie kilka tysięcy sztuk owiec. Trzeba podkreślić, że w przypadku wsparcia krajowego, jak i unijnego rolnicy musieli spełnić szereg warunków²³. Aby otrzymać płatności rolnośrodowiskową na matkę rolnicy musieli spełnić następujące wymagania:

- minimalna liczba owiec matek jednej rasy, zakwalifikowanych do udziału w programie ochrony, wynosiła 5 sztuk w przypadku owiec rasy olkuskiej i 10 sztuk dla owiec pozostałych ras,
- owce musiały być wpisane do księgi zwierząt hodowlanych danej rasy i prowadzona musiała być dokumentacja hodowlana stada,
- gospodarstwo powinno realizować program hodowlany ochrony zasobów genetycznych owiec danej rasy,
- liczba maciorek przypadających na 1 tryka nie mogła przekroczyć 30 sztuk.

²¹ Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski. Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej SAEPR/FAPA, Warszawa 2003, s. 4–9.

²² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28.02.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 33 poz. 262); N. Dobrzyńska, M. Jobda, A. Lisowska, A. Liro, M. Szemplińska, *Przewodnik po krajowym programie rolnośrodowiskowym*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004, s. 6–22; Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl, (odczyt 25.05.2012).

²³ G. Berdychowska, J. Niemczyk, L. T. Szklarski, *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju owczarstwa po akcesji do Unii Europejskiej, z uwzględnieniem stanu i sytuacji tego sektora na Mazowszu*. Biuletyn owczarski Polskiego Związku Owczarskiego, Warszawa 2004, s. 2–20.

Obowiązkiem rolników było również zachowanie powierzchni trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo na terenie całego gospodarstwa objętego programem rolnośrodowiskowym²⁴.

Polscy rolnicy po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej otrzymywali tylko dopłaty do użytków rolnych. W systemie uproszczonym przyjętym przez Polskę brak było bowiem dopłat do produkcji owczarskiej. Taki system dotowania był dla polskich owczarzy niekorzystny i stawiał ich w gorszej pozycji w stosunku do konkurentów europejskich. Do 2006 roku owczarze otrzymywali dotacje z Funduszu Postępu Biologicznego. Bez tej formy wsparcia produkcja owczarska byłaby mało opłacalna. W 2006 roku obowiązywały następujące stawki dotacji²⁵:

- 92 zł do maciorki ras i linii hodowlanych ojcowskich mięsnych oraz plennych lub łączących obydwie te cechy, utrzymywanej w stadzie zarodowym,
- 70 zł do maciorki ras i linii hodowlanych matecznych oraz do maciorki polskiej owcy górskiej utrzymywana w stadzie zarodowym,
- 36 zł do maciorki w stadzie reprodukcyjnym, poddanej ocenie wartości użytkowej,
- 23 zł do maciorki o udokumentowanym pochodzeniu utrzymywaną w innych stadach pozostających pod nadzorem zootechnicznym podmiotu upoważnionego do prowadzenia ksiąg owiec.

Po roku 2006 pojawił się problem związany z koniecznością rezygnacji ze wsparcia krajowego. Rozwiązaniem w takiej sytuacji było wprowadzenie tzw. płatności za ważenie jagniąt. Płatność taką w przeliczeniu na owcę matkę otrzymywał rolnik mający stado hodowlane. Warunkiem podstawowym do otrzymania płatności było zważenie co najmniej 1 jagnięcia od matki. Procedura uzyskania środków z tego tytułu była dość zawiła. W 2008 r. rolnicy otrzymywali płatności za ważenie jagniąt od 49,53 do 84,20 zł na matkę²⁶.

Przepisy dotyczące wspólnej organizacji rynku mięsa baraniego i koziego ustanowiono w wielu rozporządzeniach. Obecnie obowiązują przepisy zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007. Wspólna organizacja rynku mięsa baraniego i koziego składa się z systemu rynku wewnętrznego i systemu handlu oraz obejmuje następujące produkty pochodzące od owiec²⁷:

²⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2007, s. 261–274.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. (2006), Warszawa, Dz.U. Nr 121 poz. 836.

²⁶ T. Rokicki, *Przemiany w gospodarstwach owczarskich w Polsce*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, t. 96, z. 3, Warszawa 2009, s. 265–272.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia

- jagnięta (do jednego roku życia),
- owce żywe inne niż zwierzęta hodowlane czystej krwi i jagnięta,
- mięso z owiec świeże, chłodzone lub mrożone,
- mięso z owiec z kością, solone, w solance, suszone lub wędzone,
- mięso z owiec bez kości, solone, w solance, suszone lub wędzone,
- owce żywe – zwierzęta hodowlane czystej krwi,
- jadalne podroby z owiec świeże, chłodzone lub mrożone, inne niż przeznaczone do produkcji wyrobów farmaceutycznych,
- jadalne podroby z owiec solone, w solance, suszone lub wędzone,
- tłuszcze owcze,
- pozostałe przetworzone lub konserwowane mięso lub podroby z owiec, niegotowane; mieszanki gotowanego i niegotowanego mięsa lub podrobów,
- pozostałe przetworzone lub konserwowane mięso lub podroby z owiec, inne niż niegotowane albo mieszanki.

Interwencją na rynku mięsa baraniego zajmuje się w Polsce Agencja Rynku Rolnego. Zainteresowanie w Polsce, np. prywatnym przechowywaniem mięsa jagnięcego praktycznie nie istnieje²⁸. Interwencja może być uruchomiona w przypadku trudnej sytuacji na rynku. Najczęściej przyczyną jest spadek cen rynkowych baraniny poniżej pewnego minimum. Interwencję uruchamia się, gdy cena referencyjna w UE i danym regionie spadnie poniżej 90% dostosowanej sezonowo ceny podstawowej lub gdy cena referencyjna spadnie poniżej 70% ceny podstawowej. Decyzja dotycząca uruchomienia tego instrumentu leży w gestii Komisji Europejskiej. Wsparcie prywatnego przechowywania jest przewidziane jedynie do tusz i półtuszy z młodych jagniąt, tj. do 1 roku życia. Dopłaty są wypłacane producentom, którzy decydują się przechowywać mięso na własny koszt, przez ustalony czas i w określonych warunkach. Składowanie musi mieć miejsce w koncesjonowanych chłodniach, minimum 3 miesiące. Stawki dopłat są ustalane przez Komisję UE²⁹.

Rolnicy utrzymujący owce mogli otrzymać z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w działaniach Osi 1 (Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego) wsparcie dla grup producenckich. Celem tego programu było dostosowanie produkcji prowadzonej w gospodarstwach członków grup producentów rolnych do wymogów rynkowych, poprzez wspólną sprzedaż towarów. Pomoc była realizowana w formie rocznych płatności w okresie pierwszych pięciu lat funkcjonowania grupy producentów rolnych. Wsparcie stanowiło procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy ze sprzedaży

2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

²⁸ T. Rokicki, *Regulacje rynku mięsa baraniego i jagnięcego w Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe” SERiA t. VII, z. 2, 2005, s. 188–193.

²⁹ B. Klepacki, T. Rokicki, *Prowadzenie efektywnych gospodarstw owczarskich po przystąpieniu Polski do UE*, [w:] *Technologie produkcji owczarskiej*, Polskie Towarzystwo Zootechniczne, Warszawa 2006, s. 53–63.

produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach rolnych jej członków w poszczególnych latach³⁰:

- 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej do sumy 1 000 000 euro, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, albo
- 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% i 1,5% wartości produkcji sprzedanej powyżej sumy 1 000 000 euro, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku.

Na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2009 r. o Funduszach Promocji Produktów Rolno-Spożywczych powołano Fundusz Promocji Mięsa Owczego. Fundusz Promocji Mięsa Owczego wspiera m.in. działania mające na celu informowanie o jakości i zaletach mięsa owczego, promocję spożycia mięsa owczego oraz jego przetworów, udział w wystawach i targach związanych z chowem lub hodowlą zwierząt, badania rynkowe spożycia mięsa owczego, badania naukowe nad poprawą jakości mięsa owczego oraz jego przetworów oraz prowadzące do wzrostu ich spożycia, szkolenia producentów i przetwórców mięsa owczego³¹.

Sektor owczarski od 2015 r. zostanie objęty wsparciem z uwagi na wieloletnie tradycje produkcji owczarskiej w Polsce, ale przede wszystkim ze względu na konieczność zagospodarowania trwałych użytków zielonych (TUZ), szczególnie na obszarach górskich. Planowane jest wprowadzenie wsparcia dla gospodarstw z całego kraju, do maciorek w wieku od 12 miesięcy, od 10 sztuki w gospodarstwie. Szacowana stawka płatności wyniesie 25 euro na sztukę. Wsparciem objętych zostanie ok. 152 tys. zwierząt, czyli około 76% całej populacji maciorek w Polsce w wieku co najmniej 12 miesięcy. Z takiego wsparcia skorzystałoby ok. 3,8 tys. rolników, co stanowi 49% wszystkich utrzymujących maciorki. Dodatkowo, rolnicy utrzymujący w swoich gospodarstwach owce określonych ras zachowawczych, będą mogli skorzystać ze wsparcia w ramach PROW 2014–2020 (Pakiet 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie)³². Jest to kontynuacja programów założonych we wcześniejszym PROW 2007–2013. Stawka została zwiększona do 360 zł na owcę matkę³³.

Jedną z możliwości wsparcia producentów owiec jest tworzenie grup producenckich. W nowym PROW dotyczącym lat 2014–2020 taka możliwość istnieje i jest określona w priorytecie 3. Celem jest poprawa konkurencyjności poprzez zintegrowanie producentów z łańcuchem rolno-spożywczym. Wsparcie będzie

³⁰ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, projekt grudzień 2006, MRiRW, s. 65–67.

³¹ Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o Funduszach Promocji Produktów Rolno-Spożywczych (Dz.U. z dnia 23 czerwca 2009 r).

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.

³³ Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa kwiecień 2014, s. 181.

stanowiło ryczałt od wartości przychodów netto grupy pochodzących ze sprzedaży produktów grupy wytworzonych w gospodarstwach jej członków. Pomoc będzie przyznawana w okresie pierwszych pięciu lat funkcjonowania grupy. Przepisy te są powiązane z aktami prawa krajowego i unijnego dotyczącymi grup producentów rolnych. Wsparcie wynosi odpowiednio w pierwszym roku 10%, a w kolejnych jest zmniejszane o dwa punkty procentowe rokrocznie³⁴.

Podsumowanie

Regulacje prawne dotyczące gospodarstw owczarskich miały duży wpływ na ich funkcjonowanie. W pracy przedstawiono najważniejsze uregulowania dotyczące branży owczarskiej przed integracją z Unią Europejską, w pierwszych latach członkostwa oraz przyszłe rozwiązania, które zaczną funkcjonować od 2015 r. Były to przede wszystkim uregulowania i programy, które oferowały rolnikom wsparcie w zamian za realizację postanowień hodowlanych. Przed integracją i w pierwszych latach członkostwa z UE, środki pochodziły z budżetu krajowego. W skutek negocjacji przedakcesyjnych Polska zobowiązała się do odejścia od wspierania gospodarstw owczarskich z budżetu krajowego. Rolnicy mogli korzystać z dopłat bezpośrednich do produkcji roślinnej, nie przewidziano wsparcia do produkcji owczarskiej. Takie regulacje wpływały niekorzystnie na sytuację gospodarstw zajmujących się chowem owiec. W nowej budżetowej od 2015 r. przewidziano wsparcie produkcji w wysokości 25 euro na sztukę. Dodatkowo utrzymano wsparcie w ramach PROW na ochronę ras zachowawczych. Produkcja owczarska jest działalnością, która wymaga dodatkowego wsparcia. Bez tej pomocy owczarstwo w Polsce może nie przetrwać, a owce mogą zniknąć z krajobrazu polskiej wsi.

Literatura

- Bąk-Filipek E.: *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na stan rynku wołowiny w Polsce. Problemy Rolnictwa Światowego*, tom 9 (XXIV), 2009.
- Berdychowska G., Niemczyk J., Szklarski L.T.: *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju owczarstwa po akcesji do Unii Europejskiej, z uwzględnieniem stanu i sytuacji tego sektora na Mazowszu*. Biuletyn owczarski Polskiego Związku Owczarskiego, Warszawa 2004.
- Bieżące informacje i analizy funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej UE. Rynek mięsa, drobiu i miodu, Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU/FAPA), Warszawa 2005.
- Dobrzyńska N., Jobda M., Lisowska A., Liro A., Szemplińska M.: *Przewodnik po krajowym programie rolnośrodowiskowym*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2004.

³⁴Tamże, s. 162–164.

- Hardt Ł.: *Wartość dodana Wspólnej Polityki Rolnej dla Unii Europejskiej*, [w:] M. Błąd, D. Klepacka-Kołodziejska (red.): *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN i Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2007.
- Hodowla owiec i kóz w Polsce w 1997 roku*, (1998), Rocznik, Polski Związek Owczarski, Warszawa.
- Hodowla i chów owiec*, R. Niżnikowski (red.), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003.
- Klepacki B., Rokicki T.: *Prowadzenie efektywnych gospodarstw owczarskich po przystąpieniu Polski do UE* [w:] *Technologie produkcji owczarskiej*. Polskie Towarzystwo Zootechniczne, Warszawa 2006.
- Kowrygo B., Krasnodębska M.: *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na produkcję surowców żywnościowych i ich wykorzystanie*. Problemy Rolnictwa Światowego, tom 7 (XXII), 2009.
- Niżnikowski R.: *Chów owiec*. Państwowe Wydawnictwa Rolnicze i Leśne, Warszawa 1994.
- Piwczyński D., Czajkowska A., Zalewska A.: *Zmiany cech reprodukcyjnych wybranych ras plennych owiec w Polsce w latach 1997–2010*, „Przegląd hodowlany”, nr 2, 2013.
- Poradnik dla rolników – producentów jagniąt rzeźnych*, R. Niżnikowski (red.), Wydawca TWIGGER Conferences Ltd., Warszawa 2003.
- Poradnik producenta jagniąt rzeźnych*, R. Niżnikowski (red.), Wydawca TWIGGER Conferences Ltd., Warszawa 2005.
- Programu doskonalenia pogłowia owiec do roku 2010. Departament Produkcji Zwierzęcej Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1996.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2007.
- Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa kwiecień 2014
- Rokicki T.: *Gospodarstwa owczarskie w okresie po transformacji gospodarczej* [w:] *Procesy przystosowawcze przedsiębiorstw agrobiznesu do gospodarki rynkowej*, „Wieś Jutra”, Warszawa 2005.
- Rokicki T.: *Regulacje rynku mięsa baraniego i jagnięcego w Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe” SERiA t. VII, z. 2, 2005
- Rokicki T.: *Sytuacja ekonomiczna gospodarstw zajmujących się hodowlą owiec w okresie integracji z Unią Europejską*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2007.
- Rokicki T.: *Szanse i zagrożenia polskiego sektora owczarskiego w okresie integracji z Unią Europejską*, „Zeszyty Naukowe SGGW” w Warszawie, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 63, 2007.

- Rokicki T.: *Uwarunkowania rozwoju produkcji owczarskiej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW” w Warszawie, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 67, 2008.
- Rokicki T.: *Przemiany w gospodarstwach owczarskich w Polsce*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, t. 96, z. 3, Warszawa 2009.
- Rokicki T.: *Wpływ zmiany zasad dotowania na chów i hodowlę owiec w Polsce i UE*, „Problemy rolnictwa światowego” Vol. 10 (XXV), z. 1, 2010.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wysokości stawek dotacji dla rolnictwa oraz szczegółowych zasad i trybu ich udzielania w 1996 r., Dz. U. 1996 nr 81 poz. 378.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa. (2006): Warszawa, Dz. U. Nr 121 poz. 836.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28.02.2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 33 poz. 262).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.
- Rozporządzenia Rady (WE) nr 2529/2001 z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa baraniego i koziego, (2001): Dz. U. WE L 341, 22.12.2001, s. 1–21.
- Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o Funduszach Promocji Produktów Rolno-Spożywczych (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2009 r).
- Wstępne podsumowanie działalności polskiego Związku Owczarskiego i regionalnych Związków Hodowców Owiec i Kóz w latach 2000–2003. „Biuletyn owczarski” nr 2 (19) 2004.

Odstępstwo rolne jako prawny instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego

I. Zagadnienia wstępne

Rozważając kwestie instrumentów prawnych ochrony gospodarstw rodzinnych nie sposób pominąć problemów związanych z definiowaniem pojęcia „gospodarstwa rodzinnego” w polskim porządku prawnym.

Pojęciem gospodarstwa rodzinnego posługuje się przede wszystkim Konstytucja RP², która w art. 23 wskazuje, iż jest ono podstawą ustroju rolnego państwa. Norma ta nie wskazuje na żadne kryteria wyróżnienia gospodarstw rodzinnych spośród ogółu gospodarstw rolnych, nie zawiera także definicji tego pojęcia. W literaturze prawa rolnego podkreśla się, że ma ona charakter optymalizacyjny³, tj. wyznacza ramy ochronne dla gospodarstw rodzinnych, których zadaniem jest zapobieganie możliwości podejmowania działań zmierzających do ograniczenia lub osłabienia ich funkcji ustrojowej.

Definicję gospodarstwa rodzinnego zawiera zaś art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴. Zgodnie z jego treścią:

Za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne:

- 1) prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz
- 2) w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha.

Ukształtowana w taki sposób definicja gospodarstwa rodzinnego budzi wiele kontrowersji. Przede wszystkim wiąże ona pojęcie gospodarstwa rodzinnego z pojęciem rolnika indywidualnego tak nierozzerwalnie, że brak jest możliwości skonstruowania odrębnych przesłanek przedmiotowych i podmiotowych dla tych dwóch pojęć⁵. Jedno pojęcie nie może funkcjonować w oderwaniu od drugiego.

¹ Paweł Gała – dr, Uniwersytet Śląski.

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych*, „Opinie i Ekspertyzy”, nr 214, Kancelaria Senatu 2014, str. 3.

⁴ tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.

⁵ B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje ...*, str. 4.

Jednocześnie, stanowiące składową definicji gospodarstwa rodzinnego, pojęcie rolnika indywidualnego, również jest niezwykle kontrowersyjne. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego:

Za rolnika indywidualnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

W definicji tej przesłanki uznania osoby fizycznej za rolnika indywidualnego mają bardzo często charakter czysto formalny, jak np. konieczność legitymowania się zaświadczeniem o zameldowaniu na pobyt stały dla wykazania zamieszkiwania przez daną osobę na terenie gminy na obszarze, której położona jest co najmniej jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa.

Ukształtowana w ten sposób definicja rolnika indywidualnego funkcjonuje w zasadzie w oderwaniu od, wydaje się najistotniejszych kwestii dotyczących pojęcia gospodarstwa rodzinnego, takich jak koncentracja życia rodzinnego i zawodowego na obszarze takiego właśnie gospodarstwa.

Warto także zwrócić uwagę na ukształtowaną cytowaną ustawą normę obszarową gospodarstwa rodzinnego. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 2) w zw. z art. 2 pkt 2) ustawy, w skład gospodarstwa rodzinnego muszą wchodzić użytki rolne o powierzchni zawierającej się pomiędzy 1 ha a 300 ha.

Wszystkie powyższe aspekty sprawiają, że w istocie bardzo trudno jest określić jaką grupę, spośród wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce, stanowią gospodarstwa rodzinne. Trudności rodzi już samo ustalenie liczby takich gospodarstw. Zgodnie z danymi statystycznymi⁶ w 2012 r. w Polsce funkcjonowały 1.477.852 gospodarstwa rolne, w tym 1.474.343 gospodarstwa indywidualne. Podkreślić przy tym należy, że definicja gospodarstwa indywidualnego, na potrzeby publikacji GUS znacząco dobiega od definicji gospodarstwa rodzinnego. W ramach prezentowanych danych statystycznych gospodarstwo indywidualne rozumiane jest jako gospodarstwo rolne (jednostka wyodrębniona pod względem technicznym i ekonomicznym, posiadająca odrębne kierownictwo i prowadząca działalność rolniczą) użytkowane przez osobę fizyczną⁷. Uznać tym samym należy, że pojęcie gospodarstwa rodzinnego zawiera się w pojęciu gospodarstwa indywidualnego, we wskazanym wyżej rozumieniu. Jednocześnie cytowane wyżej dane statystyczne wskazują, że w ogólnej liczbie 1.474.343 gospodarstw indywidualnych, 21.450 gospodarstw stanowią gospodarstwa indywidualne o powierzchni do 1 ha. Analizowane dane statystyczne nie zawierają informacji o ilości gospodarstw indywidualnych o powierzchni przekraczającej 300 ha.

⁶ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2013, str. 103.

⁷ *Ibidem*, str. 46.

Jednak z informacji zaprezentowanych podczas konferencji: „Rodzinne gospodarstwa rolne – najważniejsze wyzwania i priorytety”⁸ wynika, że zgodnie z danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, w 2013 r. wnioski o przyznanie jednolitej płatności obszarowej dla gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 300 ha złożyło jedynie 2388 posiadaczy gruntów rolnych. Niezależnie od tego ilu w tej kategorii mieści się posiadaczy gruntów rolnych będących osobami fizycznymi, wskazać należy, że jest to liczba znikoma w stosunku do ogólnej liczby gospodarstw rolnych w Polsce.

Tym samym, przyjąć można, że w Polsce funkcjonuje około 1 450 000 gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych pomiędzy 1 ha a 300 ha i prowadzonych przez osoby fizyczne. W tej liczbie zawierać się będą wszystkie gospodarstwa rodzinne zdefiniowane zgodnie z postanowieniami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie ma jednak możliwości wskazania, które spośród ww. gospodarstw rolnych spełniają przesłanki do uznania za gospodarstwa rodzinne. Nie ulega jednak wątpliwości, że w kategorii gospodarstw rodzinnych mieszają się obecnie zarówno niewielkie gospodarstwa socjalne, nieuczestniczące w obrocie towarowym, jak i gospodarstwa średnie i bardzo duże, których zajmują się zasadniczo produkcją towarową. Jednocześnie w kategorii gospodarstw rolnych o powierzchni od 1 ha do 300 ha znajduje się zaledwie około 50 000 gospodarstw, które nie są prowadzone przez osoby fizyczne.

Mając na uwadze zagadnienie odstępowstwa rolnego jako instrumentu prawnego ochrony gospodarstw rodzinnych, należy we wskazanej wyżej grupie gospodarstw indywidualnych (zawierających podgrupę gospodarstw rodzinnych) wyróżnić jeszcze dwie kategorie statystyczne: gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych do 20 ha i powyżej 20 ha. Ta pierwsza podgrupa, obejmuje gospodarstwa rolne prowadzone przez podmioty zwane dalej „drobnymi rolnikami” i liczy około 1 325 000 gospodarstw. Druga z ww. grup statystycznych obejmuje około 128 000 gospodarstw.

II. Odstępstwo rolne – instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego

Odstępstwo rolne stanowi licencję ustawową wyłącznego prawa do odmian roślin. Przypomnieć zatem należy, że w polskim porządku prawnym, odmiany roślin mogą podlegać ochronie wyłącznie w oparciu o przepisy statuujące tzw. prawo hodowcy (plant breeders right – PBR). Wyłączona jest natomiast możli-

⁸ Konferencja „Rodzinne gospodarstwa rolne – najważniejsze wyzwania i priorytety” zorganizowana została w dniu 11.02.2014 r. przez senacką Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi – jej zapis audio-video dostępny jest na stronach internetowych Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem <http://senat.atmitv.pl/SenatConsole/TransmissionArchiveItem.go?code=8konfKRRW1102141>.

wość patentowania odmian roślin⁹. Odmiana rośliny nie może również stanowić utworu w rozumieniu przepisów prawa autorskiego¹⁰. Mamy zatem do czynienia z *sui generis* – prawem na dobrach niematerialnych, uregulowanych przepisami prawa rolnego.

Podkreślić wymaga także, że odmiany roślin mogą być chronione w oparciu o polskie regulacje wewnętrzne lub też bezpośrednio na podstawie przepisów prawa europejskiego. Na gruncie regulacji krajowej podstawą ochrony jest ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin¹¹, zaś na szczeblu wspólnotowym – Rozporządzenie Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. sprawie wspólnotowego prawa do odmian roślin¹². Wyłącznie od woli podmiotu uprawnionego do ubiegania się o ochronę zależy w oparciu o jakie przepisy chroniona będzie jego odmiana. Jeżeli podmiot uprawniony podejmie decyzję o uzyskaniu ochrony w oparciu o przepisy prawa wspólnotowego, musi on wystąpić z wnioskiem o przyznanie ochrony do Wspólnotowego Biura Ochrony Odmian Roślin z siedzibą w Angeres. Po uzyskaniu takiej ochrony będzie ona skuteczna we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Uprawniony może również zdecydować się na ochronę w oparciu o polską, krajową regulację prawną. W takim przypadku, składa on wniosek o przyznanie ochrony do Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych w Słupi Wielkiej. Po uzyskaniu ochrony na szczeblu krajowym, uprawniony uzyska gwarancję wyłączności na terytorium RP.

Dodać należy, że tak prawodawca krajowy jak i wspólnotowy wykluczają możliwość łączenia ochrony krajowej z ochroną wspólnotową. W przypadku, gdy podmiot uprawniony uzyska ochronę krajową, a następnie wystąpi o ochronę na szczeblu całej Unii Europejskiej i ochrona taka zostanie mu przyznana, wówczas ochrona krajowa z mocy prawa ulega zawieszeniu na czas trwania ochrony wspólnotowej. Jeżeli natomiast, uprawniony uzyska jako pierwszą ochronę wspólnotową, a następnie złoży wniosek o przyznanie ochrony krajowej, to wniosek taki nie będzie rozpatrywany a ochrona krajowa nie zostanie mu przyznana dopóty, dopóki trwa ochrona wspólnotowa. Tym samym uznać należy, że system krajowy oraz wspólnotowy są systemami konkurencyjnymi. W tym miejscu zasygnalizować należy, że wprowadzenie do polskiej regulacji krajowej, instytucji zarządu powierniczego, mogłoby stanowić argument prze-

⁹ M. Korzycka-Iwanow, P. Gała, *Ochrona prawna odmian roślin* [w:] *Studia Prawa Prywatnego* pod red. Z. Radwańskiego, Zeszyt 3(14)-4(15) 2009, str. 299–300.

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, *Wyłączne prawo do nowej odmiany rośliny uprawnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1990, str. 14; a także A. Patrycka-Skrzypek, *Ochrona odmian roślin w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Prace z Prawa Własności Intelektualnej 2005, z. 89, str. 190 i n.

¹¹ Dz.U. z 2003 r., Nr 127, poz. 1300 ze zm.

¹² Dz.U. WE z dnia 01.09.1994 r. nr L 227. Tytuł rozporządzenia stanowi tłumaczenie autorskie dokonane wprost w oparciu o anglojęzyczny tekst tego aktu prawnego i odbiega od ustalonego przez UKIE w brzmieniu: „W sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin”. W opinii autora zaproponowane tłumaczenie bardziej odpowiada intencji prawodawcy wspólnotowego.

mawiający za atrakcyjnością krajowego modelu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin. Utartą praktyką w zakresie twórczej hodowli nowych odmian roślin jest bowiem rozdzielenie podmiotowe działań w zakresie wyhodowania nowej odmiany oraz jej komercjalizacji. Najczęściej podmiot uprawniony z tytułu wyłącznego prawa do odmiany nie chce zajmować się komercjalizacją odmiany, nie chce także wyzbywać się (przenosić) wyłącznego prawa na rzecz innego podmiotu. Celem czerpania korzyści ze swojego dobra intelektualnego, hodowcy udzielają zainteresowanym podmiotom umownego upoważnienia do korzystania z odmiany – licencji (w zamian za opłatę licencyjną). Tym samym podmiotem *de facto* zainteresowanym bezpośrednio ochroną wyłącznego prawa do odmiany przed naruszeniami jest licencjobiorca. Podmiot taki nie może jednak, w świetle polskiej regulacji krajowej, dochodzić roszczeń z tytułu naruszenia wyłącznego prawa do odmiany. Zarząd powierniczy wyłącznym prawem do odmian roślin umożliwiłby powiernikowi realizowania uprawnień wynikających z wyłącznego prawa w swoim własnym imieniu i na swój własny rachunek, lecz na rzecz podmiotu uprawnionego. Tym samym, podmiot zarządzający powierniczo wyłącznym prawem do odmiany mógłby realizować kompleks uprawnień hodowcy z tytułu wyłącznego prawa do odmiany, w tym roszczenia związane z jego naruszeniem, bez konieczności angażowania hodowcy w taką aktywność.

Odmienne niż ma to miejsce w prawie autorskim, a podobnie jak w prawie własności przemysłowej, uzyskanie ochrony dla odmian roślin jest procesem sformalizowanym. Konieczne jest zatem złożenie przez podmiot uprawniony do domagania się przyznania ochrony właściwego wniosku. Wniosek ten musi być adresowany do właściwego podmiotu. Następnie podmiot, do którego kompetencji należy przyznanie lub odmowa przyznania wyłącznego prawa, zobligowany jest do przeprowadzenia postępowania sprawdzającego, które przesądzić ma o spełnianiu przez konkretną odmianę wymogów (posiadaniu cech) niezbędnych dla uzyskania ochrony. Ostatecznie podejmowana jest decyzja o przyznaniu ochrony lub o odmowie jej przyznania, a w tym pierwszym przypadku przyznane prawo podlega rejestracji, zaś sam rejestr upublicznieniu¹³. Dla potrzeb dalszego wywodu nie jest konieczne precyzyjne omawianie zarysowanego procesu, czy też dogłębna analiza przesłanek ochrony odmian roślin. Zarówno ramy tego opracowania jak i jego cel usprawiedliwiają jedynie zasygnalizowanie tej problematyki.

Konieczne jest jednak wskazanie istoty wyłącznego prawa do odmiany oraz jego najistotniejszego ograniczenia w postaci swoistej licencji ustawowej odstępowania rolnego.

Niezależnie od przyjętego systemu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin jego zakres jest tożsamy. Obejmuje on szereg uprawnień jakie w stosunku

¹³ M. Korzycka-Iwanow, P. Gała, *Ochrona prawna ...*, str. 304–308.

do materiału siewnego odmiany chronionej przysługują wyłącznie jego hodowcy, czyli podmiotowi uprawnionemu z tytułu wyłącznego prawa do odmiany. Uprawnienia te obejmują:

- wytwarzanie lub rozmnażanie
- przygotowanie do rozmnażania
- oferowanie do sprzedaży
- sprzedaż i inne formy zbywania
- eksport i import
- przechowywanie,

materiału siewnego odmiany chronionej wyłącznym prawem. Pojęcie materiału siewnego precyzuje art. 2 ust. 1 pkt. 8) ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, zgodnie z którym materiał siewny – oznacza rośliny lub ich części przeznaczone do siewu, sadzenia, szczepienia, okulizacji lub innego sposobu rozmnażania roślin, w tym z zastosowaniem metod biotechnologii.

Scharakteryzowane powyżej wyłączne prawo do odmian roślin podlega szeregowi ograniczeń:

- jest ograniczone w czasie – w przypadku odmian winorośli, drzew oraz ziemniaka, wyłączne prawo wygasa po upływie 30 lat licząc od roku następującego po roku przyznania ochrony. W przypadku pozostałych odmian roślin z upływem 25 lat,
- ogranicza je tzw. przywilej hodowcy – pozwalający na korzystanie z materiału siewnego odmian chronionych bez żadnych ograniczeń, o ile celem takiego korzystania jest hodowla twórcza nowych odmian roślin,
- nie znajduje ono zastosowania w przypadku korzystania z materiału siewnego odmiany dla własnych, niezarobkowych celów,
- ograniczają je licencje ustawowe: licencja przymusowa oraz odstępstwo rolne.

Spośród wszystkich instrumentów prawa służących ograniczeniu wyłącznego prawa hodowców w stosunku do odmian objętych wyłącznym prawem na szczególną uwagę, jako instrument ochrony gospodarstwa rodzinnego, zasługuje instytucja odstępstwa rolnego (agricultural exemption).

Funkcjonuje ona zarówno w sferze krajowego, jak i wspólnotowego systemu ochrony wyłącznego prawa do odmian roślin, podkreślić jednak należy, że jej źródłem jest unormowanie zawarte w art. 15 ust. 2 konwencji UPOV: „Niezależnie od postanowień art. 14, każda z umawiających się stron może w rozsądnych granicach i pod warunkiem ochrony uzasadnionych interesów hodowcy ograniczyć prawo hodowcy w odniesieniu do każdej odmiany, aby umożliwić rolnikom używanie do siewu w ich własnym gospodarstwie materiału ze zbioru chronionej odmiany lub odmiany wymienionej w art. 14 ust. 5 lit. a pkt i lub ii¹⁴ uzyskanego z uprawy we własnym gospodarstwie”.

¹⁴ Odmiany pochodne oraz odmiany nieróżniące się wyraźnie od odmiany macierzystej.

Pojęcie odstępstwa rolnego zaczęło funkcjonować w polskim porządku prawnym z chwilą uzyskania przez RP członkostwa w Unii Europejskiej, a w konsekwencji, za sprawą bezpośredniej stosowalności przepisów Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95 z dnia 24 lipca 1995 r. ustanawiające przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin sprawie wspólnotowego prawa do odmian roślin¹⁵. Zgodnie z preambułą rozporządzenia nr 1768/95, odstępstwo rolne stanowi „możliwość odstępstwa od wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin w celu zabezpieczenia produkcji rolnej”. Powyższa definicja została sformułowana dla potrzeb realizacji wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin i jej stosowanie nie budzi wątpliwości w przypadku wspólnotowego prawa do odmian roślin.

Polska ustawa o ochronie prawnej odmian roślin nie posługuje się pojęciem odstępstwa rolnego. Stanowiące w tej materii podstawę regulacji krajowej przepisy art. 23–23c ustawy poprzestają na określeniu zakresu praw i obowiązków stron stosunku obligacyjnego, który powstaje pomiędzy stronami w ramach tej instytucji. Niemniej treść norm art. 23–23c ustawy o ochronie prawnej odmian roślin wskazuje wyraźnie, że objęta nimi instytucja stanowi odstępstwo od krajowego systemu ochrony odmian roślin.

Na podstawie powyższych spostrzeżeń, w literaturze przedmiotu¹⁶ ukształtowało się jednolite pojęcie odstępstwa rolnego, rozumiane jako odstępstwo od przyjętego systemu ochrony odmian roślin w celu zabezpieczenia interesów rolników. Realizacja interesów rolników polega na możliwości wykorzystywania przez nich we własnym gospodarstwie materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego bez zgody hodowcy (posiadacza odmiany) za stosowną opłatą lub bez obowiązku jej uiszczenia.

W zależności od przyjętego systemu ochrony podmiotami uprawnionymi do korzystania z odstępstwa rolnego są:

- 1) posiadacze gruntów rolnych – w przypadku krajowego wyłącznego prawa do odmian roślin;
- 2) rolnicy – w przypadku wspólnotowego wyłącznego prawa do odmian roślin.

Ustawa o ochronie prawnej odmian roślin nie definiuje pojęcia „posiadacza gruntów rolnych”. Brak jest również w przepisach szczególnych prawa cywilnego jednolitej definicji „posiadacza gruntów rolnych”¹⁷. W materii tej należy zatem odnieść się do zasad ogólnych kodeksu cywilnego. Wprawdzie przepisy k.c. również nie definiują wprost pojęcia „posiadacz gruntów rolnych”, ale jednak posługują się funkcjonującymi w polskim porządku prawnym definicjami

¹⁵ Dz.U. L z dnia 25.07.1995 r., Nr 173, str. 14–21.

¹⁶ P. Gała, *Prawne aspekty wykorzystania materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego*, „Hodowla Roślin i Nasiennictwo” 2004, Nr 3.

¹⁷ J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1970, str. 80; B. Zdziennicki, *Charakter prawny posiadania*, „Pal”. 1976, Nr 11, str. 11.

legalnymi pojęć „posiadacz” oraz „grunt rolny”. Na podstawie wyżej wspomnianych pojęć prawa cywilnego przyjąć można, iż „posiadaczem gruntów rolnych” na potrzeby ochrony prawnej odmian roślin jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która faktycznie włada nieruchomością wykorzystywaną (lub taką, która może być wykorzystywana) do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto taką nieruchomością faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny).

Podmiotem uprawnionym do korzystania z instytucji odstępstwa rolnego w ramach wspólnotowego prawa do odmian jest rolnik. Definicję pojęcia „rolnik” dla potrzeb wspólnotowej instytucji odstępstwa rolnego zawiera rozporządzenie nr 1768/95 (art. 4 ust. 3): „Za rolnika uważa się osobę lub osoby, którym przysługuje własność gospodarstwa rolnego (to whom the holding concerned belongs as property) w chwili zgłoszenia roszczeń co do wypełniania obowiązków, chyba że dowiodą, że rolnikiem, który powinien wypełniać te obowiązki, jest inna osoba, zgodnie z przepisami ust. 1 i 2”.

Jednakże termin „własne gospodarstwo” rolne (own holding), zdefiniowany w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1768/95, nie odnosi się do pojęcia własności rozumianej jako prawo rzeczowe. Własne gospodarstwo rolne to „jakikolwiek gospodarstwo lub jego część, faktycznie wykorzystywane przez rolnika do uprawy roślin, będące jego własnością lub zarządzane na jego odpowiedzialność i rachunek na innej podstawie, w szczególności odnosi się to do dzierżaw. Wyzbycie się gospodarstwa lub jego części w celu jego prowadzenia przez innych uważa się za przekazanie (transfer) gospodarstwa w rozumieniu ust. 1”.

Stąd też za rolnika uprawnionego do korzystania z odstępstwa rolnego od wspólnotowego prawa do odmian uznać należy osobę fizyczną, osobę prawną lub jakąkolwiek organizację takich osób, która posiada własne gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1768/95. Tym samym, osobą uprawnioną w ramach instytucji odstępstwa rolnego będzie podmiot, który jest właścicielem gospodarstwa wykorzystywanego w jakimkolwiek zakresie do prowadzenia produkcji roślinnej, jak również osoba władająca takim gospodarstwem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, o ile czyni to na własny rachunek i na własne ryzyko. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby uznać dopuszczalność formy mieszanej. Rolnikiem dla potrzeb instytucji odstępstwa rolnego może być zatem również taka osoba (osoby), której służy w części prawo własności gospodarstwa rolnego, a w pozostałej części zarządza nim jako posiadacz zależny lub nawet bez jakiegokolwiek tytułu prawnego.

W dalszym wywodzie, dla określenia podmiotu uprawnionego do stosowania instytucji odstępstwa rolnego, zarówno na gruncie systemu krajowego, jak i wspólnotowego, stosowane będzie pojęcie rolnika.

Podkreślić zatem należy, że pojęcie rolnika, uprawnionego do korzystania z instytucji odstępowstwa rolnego, z powodzeniem mieści się w definicji rolnika indywidualnego, z ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, jako podmiotu prowadzącego gospodarstwo rodzinne.

Charakter ochronny instytucji odstępowstwa rolnego dla funkcjonowania w gospodarstwach rodzinnych w Polsce wyraża się zatem już w możliwości korzystania z wyłącznego prawa do odmiany bez zgody podmiotu uprawnionego.

Podstawowym uprawnieniem rolnika wynikającym z instytucji odstępowstwa rolnego jest bowiem możliwość wykorzystania we własnym gospodarstwie materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego, bez zgody hodowcy. Uprawnienie to zarówno na gruncie regulacji krajowej jak i unijnej, nie podlega żadnym limitom, tzn. rolnik jest uprawniony do wykorzystania w ramach odstępowstwa rolnego dowolnej ilości materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego we własnym gospodarstwie.

Szczególne ochrona dotyczy jednak kategorii tzw. „drobnych rolników”. Uprawnienie rolnika do wykorzystania materiału ze zbioru odmiany chronionej jako materiału siewnego w jego własnym gospodarstwie, jest ściśle związane ze skorelowanym z nim obowiązkiem zapłaty przez rolnika, na rzecz uprawnionego hodowcy, należnego z tego tytułu wynagrodzenia. Z obowiązku zapłaty wynagrodzenia na rzecz hodowcy zwolnieni są jednak tzw. drobni rolnicy. Kategoria drobnych rolników jest w odmienny sposób definiowana w przypadku krajowego oraz unijnego prawa do odmiany.

Na gruncie znowelizowanej ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, zwolnionym z obowiązku zapłaty jest posiadacz gruntów rolnych o powierzchni do 10 ha (art. 23 ust. 3 pkt 1) – w przypadku, gdy korzysta z odstępowstwa rolnego w stosunku do odmian ziemniaka, oraz posiadacz gruntów rolnych o powierzchni do 25 ha (art. 23 ust. 3 pkt 2) – jeżeli korzysta z odstępowstwa rolnego w stosunku do odmian pozostałych gatunków objętych tą instytucją.

Ze względu na znaczne rozdrobnienie polskich gospodarstw rolnych, ukształtowana w ten sposób definicja drobnego rolnika sprawia, że Polska jest krajem, w którym najwyższy w Europie odsetek gospodarstw oraz powierzchni gruntów rolnych zwolniony z obowiązku uiszczenia opłaty przez posiadaczy gruntów rolnych w ramach instytucji odstępowstwa rolnego. Warto wskazać, że do grupy podmiotów zwolnionych w Polsce z obowiązku ponoszenia jakichkolwiek kosztów z tytułu korzystania z instytucji odstępowstwa rolnego zaliczyć należy ponad 1.350.000 gospodarstw indywidualnych, zawierających w większości gospodarstwa rodzinne. W tym właśnie aspekcie ujawnia się szczególna funkcja ochronna instytucji odstępowstwa rolnego.

W ramach unijnego systemu ochrony odmian kategorię drobnych rolników definiuje art. 14 ust. 3 akapit 3 rozporządzenia nr 2100/94 w zw. z art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 1768/95 na podstawie wielkości produkcji rolnej, przy uwzględnieniu m.in. obszaru prowadzonych upraw oraz uprawianych gatunków. Za drobnego rolnika uważa się podmiot, który:

- 1) w przypadku gatunków: jęczmienia, kanaru, lnu oleistego, owsa, pszenicy orkisz, pszenicy twardej, pszenżyta, ryżu, rzepaku, rzepiku, żyta nie uprawia roślin na powierzchni większej niż ta, która potrzebna jest do wytworzenia 92 ton zboża;
- 2) w przypadku gatunków: bobiku, ciecierzycy pospolitej, grochu zwyczajnego, koniczyny Aleksandryjskiej, koniczyny perskiej, lucerny siewnej, łubinu żółtego, wyki siewnej (niezależnie od obszaru, na którym uprawia rośliny inne niż tu wymienione) nie uprawia wymienionych tu roślin pastewnych przez okres dłuższy niż 5 lat na obszarze większym niż obszar potrzebny do wyprodukowania 92 ton zboża w czasie jednego zbioru;
- 3) w przypadku ziemniaków (niezależnie od obszaru, na którym uprawia rośliny inne niż ziemniaki) nie uprawia ich na obszarze większym niż obszar potrzebny do wyprodukowania 185 ton ziemniaków w czasie jednego zbioru.

W istocie po przeliczeniu w/w., skomplikowanych norm produkcyjnych, w przypadku najbardziej popularnych odmian zbóż objętych instytucją odstępowania rolnego, z obowiązku zapłaty z tytułu stosowania tej instytucji zwolnieni są rolnicy, którzy posiadają gospodarstwa rolne o powierzchni użytków rolnych mniejszej niż 20–25ha.

Zatem funkcja ochronna instytucji odstępowania rolnego w kontekście gospodarstw rodzinnych ma znaczenie również w przypadku odmian roślin chronionych na szczeblu wspólnotowym.

Pozostali rolnicy niespełniający powyższych kryteriów są zobowiązani do zapłaty na rzecz uprawnionego hodowcy wynagrodzenia z tytułu zastosowania instytucji odstępowania rolnego. Zarówno w przypadku odmian chronionych na poziomie krajowym, jak i unijnym, prawodawca przyznał pierwszeństwo w zakresie ukształtowania wysokości wynagrodzenia zgodnej woli stron stosunku zobowiązaniowego. Hodowcy oraz rolnicy mogą ustalić kwotę tego wynagrodzenia w drodze umowy. Zarówno na gruncie przepisów krajowych jak i unijnych wskazana wyżej umowa może być zawarta pomiędzy hodowcami a rolnikami działającymi indywidualnie, a także między organizacjami tych podmiotów, jak i w sposób mieszany (organizacja z podmiotem indywidualnym). Rozwiązanie to zawiera wprost ustawa o ochronie prawnej odmian roślin w art. 23 ust. 4, zaś w przypadku regulacji wspólnotowej wynika ono z przepisów art. 5 ust. w zw. z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1768/95.

W braku umowy ustalającej wysokość wynagrodzenia z tytułu stosowania instytucji odstępowania rolnego lub gdy w konkretnej sytuacji nie znajduje ona zastosowania (np. nie obejmuje stanowiącej przedmiot zainteresowania odmiany), wysokość wynagrodzenia ustala się na podstawie względnie obowiązujących przepisów prawa. W takiej sytuacji wysokość wynagrodzenia jest ustalana w różny sposób, w zależności od tego, czy wykorzystany został materiał ze zbioru odmiany chronionej na poziomie krajowym, czy też unijnym. W przypadku regulacji krajowej, zastosowanie znajdują przepisy art. 23 ust. 5 i 6 usta-

wy o ochronie prawnej odmian roślin, które wskazują, iż w braku umowy pomiędzy uprawnionym a zobowiązanym do zapłaty z tytułu odstępowstwa rolnego, opłata taka wynosi 50% wartości opłaty licencyjnej za daną kategorię materiału siewnego, ustalonej w danym roku przez hodowcę tego materiału i powinna być uiszczona w terminie 30 dni od dnia wykorzystania materiału ze zbioru, jako materiału siewnego odmiany chronionej wyłącznym prawem.

W przypadku regulacji unijnej zasady postępowania zmierzające do skalkulowania należnego wynagrodzenia, w braku odpowiedniej umowy, są bardziej skomplikowane i wynikają z treści przepisów art. 5 ust. 2–5 rozporządzenia nr 1768/95 w brzmieniu zmienionym Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 2605/98 z 03.12.1998r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1768/95 ustanawiające przepisy wykonawcze w zakresie odstępowstwa rolnego przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego wyłącznego prawa do odmian roślin¹⁸. Zgodnie z tą regulacją, w przypadku gdy umowa nie została zawarta, lub nie ma ona zastosowania, poziom wynagrodzenia przysługującego hodowcy powinien być w rozsądnym stopniu niższy od kwoty pobieranej za licencjonowaną produkcję materiału rozmnożeniowego najniższej kategorii kwalifikującego się do urzędowej certyfikacji w odniesieniu do tej samej odmiany, na tym samym obszarze. Jeżeli na obszarze, na którym położone jest gospodarstwo rolnika, nie prowadzi się licencjonowanej produkcji materiału rozmnożeniowego oraz jeżeli nie istnieje jednolity poziom wyżej wymienionej kwoty w całej UE, poziom wynagrodzenia jest w rozsądnym stopniu niższy od kwoty wliczanej zwykle, z powyższego powodu, w cenę, po której materiał rozmnożeniowy tej odmiany najniższej jakości kwalifikujący się do urzędowej certyfikacji jest na tym obszarze sprzedawany, pod warunkiem że nie jest ona wyższa od wymienionej kwoty pobieranej na obszarze, na którym ten materiał rozmnożeniowy został wyprodukowany. Natomiast poziom wynagrodzenia uważa się za niższy w rozsądnym stopniu, jeżeli nie przekracza poziomu koniecznego dla ustanowienia bądź stabilizacji, jako czynnik ekonomiczny określający zakres korzystania z odstępowstwa, racjonalnie zrównoważonej proporcji między korzystaniem z licencjonowanego materiału rozmnożeniowego, a korzystaniem z materiału ze zbioru poszczególnych odmian objętych wspólnotowym systemem ochrony odmian roślin. Proporcję taką należy uznać za racjonalnie zrównoważoną, jeżeli zapewni posiadaczowi odmiany otrzymanie, w całości, prawnie uzasadnionego wynagrodzenia z tytułu całokształtu korzystania z jego odmiany.

Dodatkowo, prawodawca unijny określił, że w przypadku, gdy w ramach konkretnego stosunku zobowiązaniowego odstępowstwa rolnego, hodowca i rolnik nie są związani łączącą ich umową, a wynagrodzenia z tytułu odstępowstwa rolnego podlegają umowom między organizacjami hodowców a rolnikami, które utworzone są we UE odpowiednio na szczeblu unijnym, krajowym lub regionalnym,

¹⁸ Dz. Urz. UE L z dnia 04.12.1998 r., Nr 328, poz. 6.

to dla takich stosunków indywidualnych uzgodnione poziomy wynagrodzenia stosuje się jako wytyczne do określenia wynagrodzenia, jakie ma być wypłacone w odniesieniu do danego obszaru lub gatunku. Warunkiem stosowania w ramach indywidualnych węzłów obligacyjnych umów nie wiążących stron jako swoistych wytycznych jest to, że o treści takich umów-wytycznych Komisja Europejska została powiadomiona na piśmie przez upoważnionych przedstawicieli odpowiednich organizacji. Ponadto treść tej umowy (w zakresie uzgodnionych poziomów i warunków płatności wynagrodzenia) ma zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym wydawanym przez CPVO.

Na koniec, prawodawca unijny określa, że jeżeli stron stosunku zobowiązaniowego odstępstwa rolnego nie wiąże umowa, a także nie można zastosować innej umowy jako swoistych wytycznych, to wówczas wynagrodzenie, jakie ma być wypłacone, wynosi 50 % kwot pobranych za licencjonowaną produkcję materiału rozmnożeniowego danej odmiany.

W przypadku Polski, obowiązek zapłaty ww. wynagrodzenia na rzecz uprawnionego hodowcy obejmuje podmioty prowadzące zaledwie 128.000 gospodarstw indywidualnych, z czego zapewne jedynie część stanowią gospodarstwa rodzinne w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie prawnej odmian roślin.

III. Konkluzje

Niewątpliwie instytucja odstępstwa rolnego stanowi prawny instrument ochrony gospodarstw rodzinnych w Polsce. Warto jednak zwrócić uwagę, że ochrona taka dotyczy wszystkich gospodarstw rodzinnych niezależnie od spełnianych przez nie funkcji. Taki sam poziom ochrony ma miejsce zarówno w przypadku gospodarstw spełniających funkcje produkcyjne, jak i funkcje socjalne, czy też środowiskowe lub rekreacyjne.

Konstrukcja taka nie wydaje się być prawidłowa. Przede wszystkim wskazać należy, że w polskim porządku prawnym instytucja odstępstwa rolnego stanowi daleko idąca ingerencję w monopol hodowców wyłącznych praw do odmiany. Ponad 91% podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne korzysta z tej instytucji nie ponosząc z tego tytułu żadnych obciążeń finansowych. W przypadku tych podmiotów, w tym podmiotów prowadzących gospodarstwa rodzinne, odstępstwo rolne przybiera postać „przywileju farmera”. Wydaje się, że rozwiązanie takie sprzeczne jest z wyrażoną Konwencją UPOV zasadą równoważenia w stosowaniu odstępstwa rolnego interesów rolników oraz podmiotów uprawnionych z tytułu wyłącznego prawa do odmian roślin.

Godnym rozważenia wydaje się ograniczenie możliwości nieodpłatnego korzystania z instytucji odstępstwa rolnego wyłącznie do tych rolników indywidualnych, którzy prowadzą gospodarstwa rodzinne o funkcji socjalnej. Jednak wyodrębnienie takiej grupy gospodarstw rodzinnych wymagałoby stworzenia nowej definicji gospodarstwa rodzinnego, uwzględniającej jego wielofunkcyjny charakter.

Spółdzielczość a rozwój gospodarstw rodzinnych – wybrane zagadnienia prawne

Wprowadzenie

Od około 200 lat spółdzielnie wpisują się w rozwój rolnictwa i wsi, przystosowując się do zmieniających się warunków gospodarczych oraz potrzeb producentów rolnych. Atrybutem wyróżniającym je od innych typów podmiotów gospodarczych jest to, że łączą nie tylko środki materialne (kapitały), lecz także, a może przede wszystkim, ludzi². Istota spółdzielczości opiera się bowiem na wzajemnej pomocy i współdziałaniu jej członków³, pracy na ich rzecz oraz zasadach spółdzielczych. Poza tym spółdzielnie charakteryzuje długofalowa perspektywa prowadzenia działalności oraz ponadpokoleniowa trwałość co sprawia, że należą one do najstarszych podmiotów gospodarczych⁴.

Konieczność organizowania się rolników indywidualnych w struktury gospodarcze wynika ze specyfiki produkcji rolniczej, coraz większej konkurencji

¹ Aneta Suchoń – dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² M. Zuba, *Spółdzielnie mleczarskie trwałą formą agrobiznesu*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie”, seria „Ekonomia”, nr 1/2009, s. 167–175.

³ Z. Zalewski, historyk spółdzielczości i działacz tego ruchu pisał o jego genezie następująco: „*Życie ludzkie zawsze wymagało nie tylko walki, ale i współdziałania. Było to i jest zgodne z naturą człowieka, jak i z całą przyrodą. Ludzie i zwierzęta nie tylko walczą między sobą, lecz i pomagają sobie wzajemnie. Spółdzielczość wywodzi swój rodowód z idei współdziałania, wzajemnej pomocy i solidarności*”. Tak, J. Pastuszka, E. Turkowski, *Spółdzielczość jako ruch obywatelski na przełomie XIX/XX wieku w Europie i w Polsce – inspiracja dla przyszłości*, [w:] *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność*, red. T. Skoczek, Warszawa 2013, s. 29 i n., http://mbc.malopolska.pl/Content/74836/spoldz_2013.pdf [data odczytu, maj 2014].

⁴ *Niektóre spółdzielnie mleczarskie mają ponad 100 lat albo powstały w okresie międzywojennym*. Zob. szerzej A. Piechowski, *Spółdzielcze stulatki, Rzecz o wiekowych polskich spółdzielniach*, wyd. KRS, Warszawa 2008, s. 3–4; A. Domagalski, *Wyzwania stojące przed spółdzielczością w III RP*, [w:] *Spółdzielczość...*, s. 23 i n.

i nowoczesnego sposobu funkcjonowania przetwórstwa oraz marketingu. Nie ulega wątpliwości, że w rolnictwie występuje duża niepewność finansowa dla producentów rolnych. Związane jest to m.in. ze stosunkowo wysokimi kosztami produkcji, wpływem warunków atmosferycznych na jej proces oraz zmiennością cen na produkty rolne. Dlatego dla rozwoju rolnictwa niezbędne jest wspólne działanie rolników, pozwalające na obniżenie kosztów produkcji i uzyskanie wyższych dochodów⁵. W wielu państwach świata to właśnie spółdzielnie rolników są najpopularniejszą formą współdziałania gospodarczego i wzajemnej pomocy i to nie tylko w razie pojawiających się okazjonalnie bądź cyklicznie potrzeb i zagrożeń⁶. Co istotne, spółdzielnie przyczyniają się do rozwoju innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich, wprowadzając m.in. nowe lub ulepszone produkty, technologie i metody organizacji lub marketingu⁷.

Celem artykułu jest: po pierwsze, przedstawienie niektórych regulacji prawnych⁸ oraz danych statystycznych dotyczących spółdzielni rolniczych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz: po drugie, próba dokonania ustalenia czy przepisy prawne sprzyjają zrzeszaniu się w naszym kraju rolników indywidualnych w spółdzielnie, które z kolei wpływają na rozwój ich gospodarstw rodzinnych. Rozważania zaczynają zagadnienia poświęcone istocie i koncepcjom spółdzielczości oraz rodzajom spółdzielni rolniczych i danym statystycznym w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej. Następnie artykuł będzie się koncentrował na regulacjach prawnych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona możliwościom rozwoju spółdzielni rolników indywidualnych w kontekście zmian Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014–2020.

Istota i koncepcje spółdzielczości

W literaturze można spotkać się z określeniem, że specyfika spółdzielni polega na łączeniu dwóch organizacji: zrzeszenia społecznego stawiającego sobie cele ekonomiczne i przedsiębiorstwa je realizującego⁹. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie interes ekonomiczny skłania producentów rolnych do podejmowania współpracy. Jednak już z samej definicji spółdzielni zawartej w ustawie z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze wynika, że do istoty tego podmiotu należy nie tylko prowadzenie działalności gospodarczej, ale także społecznej

⁵ Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju Europejskiego Modelu Rolnictwa, <http://copa-cogeca.be> [data odczytu: marzec 2014].

⁶ Krajowa Rada Spółdzielcza: <http://krs.org.pl> [data odczytu: marzec 2014].

⁷ Definicja Projekt PROW 2014–2020, <http://minrol.gov.pl> [data odczytu: lipiec 2014].

⁸ Spółdzielnie działające w rolnictwie i na obszarach wiejskich prowadząc działalność gospodarczą stykają się z bardzo rozbudowanym katalogiem regulacji prawnych, związanych szczególnie z prawem rolnym i Wspólną Polityką Rolną, podatkami, finansami, prawem gospodarczym, gospodarką gruntami, ochroną środowiska i innymi działami prawa.

⁹ Powszechnie przyjmuje się, że skupianie się jednostek dla realizacji jakiegoś celu nazywa się zrzeszeniem, a jego specyficznym rodzajem jest spółdzielnia. A. Maliszewski, *Dylematy polskiej spółdzielczości*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 4/1989, s. 21–49.

i oświatowo-kulturalnej. Takie zróżnicowane funkcje podmiotu spółdzielczego wpisują się w teoretyczne podstawy tego ruchu. Chodzi przede wszystkim o idee liberalizmu ekonomicznego oraz solidaryzmu chrześcijańskiego. Słusznie można spotkać się w literaturze ze stwierdzeniem, że spółdzielczość nie jest jednolita pod względem teoriopoznawczym, stanowiąc przedmiot wielu nauk. Przede wszystkim prawa, ekonomii, polityki społecznej, socjologii, historii i teorii organizacji¹⁰.

Dla zwolenników neoliberalnych teorii spółdzielczych społeczeństwo to mozaika różnorodnych jednostek, grup społecznych i instytucji powiązanych wieloma odmiennymi w swym charakterze więziami. W zachowaniach i działaniach ludzki szczególne znaczenie mają te, które skierowane są na sferę ekonomiczną. Działania gospodarcze służą bowiem zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka, artykułowanych w postaci interesu ekonomicznego. W teoriach neoliberalnych kooperacja to „współdziałanie” jednostek dla realizacji ich ekonomicznych interesów¹¹.

Za prekursora teorii liberalnych w spółdzielczości uznawany jest H. Schultze-Delitzscha. Twierdził on, że zadaniem spółdzielczości jest ochrona indywidualnych interesów słabych ekonomicznie jednostek, a nie przekształcenie stosunków społecznych. Spółdzielcza forma gospodarowania nie może być oparta na jakiejś abstrakcyjnej idei uniwersalnej, lecz realistycznie musi stać na stanowisku, że ekonomiczny interes jednostek jest przewodnim motywem działania wszystkich ludzi¹².

Kolejny nurt spółdzielczości to solidaryzm chrześcijański. Źródła jego tkwią w chrześcijańskiej zasadzie miłości bliźniego i pomocy wzajemnej. Jego twórcy uważali, że społeczeństwo jest realną wspólnotą, powiązaną naturalnymi więziami. Podstawowe znaczenie w takiej wspólnocie mają według nich – rodzina oraz podział pracy¹³. W teoriach spółdzielczości mieszczących się w tym nurcie zarówno praca, jak i współdziałanie mają na celu przede wszystkim budowanie nowego rodzaju więzi społecznych przez wspólne zaspokajanie indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) osób zrzeszających się w spółdzielniach.

L. Carlo, jeden z polskich teoretyków spółdzielczości, wskazywał, że przynosi ona zarówno niezwykle doniosłe i pozytywne zmiany gospodarcze, jak też bardzo istotne mentalne, zmieniając gruntownie myślenie ludzi. Wszystko to dobrze służy sprawie solidaryzmu, przybliża jego ustanowienie, stąd z całą mocą

¹⁰ Zob. K. Boczar, *Spółdzielczość*, PWE, Warszawa 1979, s. 14 i n.

¹¹ A. Maliszewski, *Wartości wyznaczające sens istnienia ruchu spółdzielczego w Polsce*, [w:] *Spółdzielczość w lokalnym systemie samorządowym* red. K. Z. Sowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 103 i n.

¹² *Tamże*, s. 107 i n.

¹³ A. Piechowski, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycje i przykłady* [w:] *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne* red. E. Leś, Warszawa 2008, s. 21 i n. http://www.pozytek.gov.pl/files/pozytek/Polecamy/gospodarka_spoleczna.pdf [data dostępu: wrzesień 2014].

należy ją wspierać¹⁴. Natomiast Jan Paweł II w encyklice „Centesimus Annus” nawiązał do spółdzielczości podkreślając różnorodną działalność, podejmowaną także przez wielu chrześcijan, a związaną z zakładaniem spółdzielni wytwórczych, spożywców oraz spółdzielni kredytowych, z rozwijaniem oświaty ludowej i kształcenia zawodowego, z tworzeniem eksperymentalnych form udziału w życiu przedsiębiorstwa i całego społeczeństwa¹⁵.

Spółdzielczość jest elastyczną formą prowadzenia działalności gospodarczej tworzona przez niejednolite podmioty, co daje szansę rozwoju właśnie gospodarstwom rodzinnym bardzo przecież zróżnicowanym pod względem powierzchni, jak i stopnia modernizacji. Należy podkreślić, że w państwach Europy Zachodniej spółdzielczość jest bardzo popularna wśród rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Spółdzielczość rolnicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Ustawodawcy wielu państw Europy Zachodniej starają się podążać za zmieniającymi się warunkami gospodarczymi wprowadzając odpowiednie zmiany do krajowych porządków prawnych w zakresie przepisów spółdzielczych. Przykładem jest chociażby system niemiecki, francuski czy włoski. Tytułem przykładu warto wskazać na zmianę ustawy niemieckiej *Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften – Genossenschaftsgesetz*¹⁶. Z dniem 18 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z 14 sierpnia 2006 r. o wprowadzeniu spółki europejskiej oraz zmieniająca prawo spółdzielcze¹⁷. Z jednej strony jej celem było stworzenie podstaw prawnych do implementacji spółdzielni europejskiej SCE (Société Coopérative Européenne) jako nowej formy prawnej w prawie niemieckim. Z drugiej wprowadzenie ułatwień mających na celu stworzenie i zarejestrowanie spółdzielni oraz pozyskanie i utrzymanie dla niej kapitału/funduszy, jak również wzmocnienie praw członków¹⁸.

Nowelizacja wprowadziła zmiany m.in. odnośnie do minimalnej liczby członków (z siedmiu do trzech), nowe rozwiązania w zakresie możliwości inwestowania przez nich oraz ustalania minimalnego kapitału podstawowego. Modyfikacje miały ułatwić w szczególności zakładanie spółdzielni, pozyskiwanie

¹⁴ L. Caro, *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931, s. 5–6.

¹⁵ http://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_2.html#m4 [data dostępu: styczeń 2014].

¹⁶ Gesetz betreffend die Erwerbs und Wirtschaftsgenossenschaften, ogłoszona w dniu 01.05.1889 (RGBl. s. 55 ze zm), weszła w życie z dniem 1 października 1889 r. Obecna nazwa Genossenschaftsgesetz, zwana GenG albo ustawa.

¹⁷ Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung Genossenschaftsrechts, BGBl. I 2006, S. 1911–1957.

¹⁸ H. Münkner, Germany, [w:] “Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society” (SCE), Part II. National Report, Brussels 2010, s. 560 i n.

i utrzymanie ich kapitału¹⁹. W odniesieniu do mniejszych podmiotów przewidziano możliwość powołania zarządu jednoosobowego i uproszczenia w zakresie nadzoru. Wprowadzono udogodnienia w dostarczaniu informacji członkom spółdzielni, umożliwiono przeprowadzanie on-line walnego zgromadzenia i oddawanie głosów w formie elektronicznej (o ile statut tak stanowi). Nastąpiło rozszerzenie przedmiotu działalności spółdzielni w zakresie promocji społecznej i kulturalnej (§ 1 pkt 1 GenG) oraz wnoszenia wkładów w formie rzeczowej. Mianowicie, zgodnie z § 7 ust. 3 ustawy, postanowienia statutu mogą przewidywać, że wkłady do spółdzielni można wносить w postaci wkładów rzeczowych. To powoduje, że jej finansowanie jest bardziej elastyczne. Również poszerzenie katalogu członków o tych inwestujących, a nie korzystających z jej usług miało na celu polepszenie sytuacji finansowej spółdzielni. Ustawodawca wprowadził także możliwość zmniejszenia kosztów audytu mniejszym spółdzielniom, których roczny obrót wynosi mniej niż 2 mln Euro²⁰.

Do założenia spółdzielni wystarczy obecnie tylko 3 członków. Po podpisaniu statutu, który musi mieć formę pisemną, założyciele składają wniosek o rejestrację w sądzie²¹. Jednocześnie prawo przewiduje specjalną kontrolę procesu tworzenia (rejestracji wstępnej kontroli) przez związki sprawdzające. Mianowicie łącznie z wnioskiem o rejestrację założyciele muszą przedstawić zaświadczenie regionalnego związku spółdzielni, że po zakończeniu procedury rejestracji, będzie ona przyjęta do związku (§ 11 ustęp 2 nr 3 GenG), jak również pisemną opinię związku o procesie tworzenia nowego podmiotu. Dopiero po rejestracji uzyskuje ona osobowość prawną stając się zarejestrowaną spółdzielnią²². Jako osoba prawna ma swoje prawa i obowiązki; może nabywać własność i inne prawa rzeczowe, być pozywana i pozywać inne podmioty. Spółdzielnie są uważane za kupców (przedsiębiorców) w rozumieniu przepisów niemieckiego prawa handlowego²³.

Na niemieckiej wsi popularne są spółdzielnie typu Raiffeisen. Według danych statystycznych na koniec 2012 r. funkcjonowały następujące spółdzielnie pod-

¹⁹ Na temat nowelizacji ustawy o spółdzielniach z 2006 odnotować należy bardzo bogatą literaturę, np. M. Geschwandtner, M. Helios, *Genossenschaftsrecht, Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Haufe Verlag, Freiburg–Berlin–München 2006; T. Brockmeier, *Zur Reform des deutschen Genossenschaftsgesetzes – Frischer Wind durch das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE)*, in: *Volkswirtschaftliche Theorie der Kooperation in Genossenschaften*, red. Th. Brockmeier, U. Fehl, *Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen Bd. 100*, Göttingen 2007, s. 831–894.

²⁰ Zob. szerzej H. Münkner, Germany, [w:] „Study on the implementation...”, s. 560 i n.

²¹ Zob. szerzej E. Steinle, Ch. Terbrack, *Gründung der Genossenschaft und Genossenschaftsregister* [w:] *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, München 2009, s. 75 i n.; A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2012, s. 239–266.

²² Zagadnienia związane z rejestracją spółdzielni uregulowane zostały w *Verordnung über das Genossenschaftsregister (Genossenschaftsregisterverordnung – GenRegV*, rozporządzenie o rejestrze spółdzielni), (BGBl. I S. 2268).

²³ Zob. H. Münkner, Germany, [w:] „Study on the implementation...”, s. 565 i n.; A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech...*, s. 239–266.

stawowe: 251 mleczarskich, 97 – producentów bydła i mięsa, 179 – plantatorów wina, 90 – owoców i warzyw, 305 – spółdzielni zakupu i sprzedaży produktów rolnych (zaopatrzenia i zbytu), 792 – rolnicze spółdzielnie produkcyjne, 592 – kredytowe oraz inne działające na wsi np. związane z bioenergią, gorzelnie, leśnictwo²⁴. W systemie niemieckim występują także tzw. centrale spółdzielni, które działają wyłącznie w dziedzinie przetwórstwa, m.in. centrale spółdzielni mleczarskich, ubojnie, spółdzielnie przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz spółdzielnie winne (winnice). Ich członkami nie są producenci rolni, lecz spółdzielnie podstawowe zrzeszające rolników²⁵.

We Francji występuje ponad 3500 przedsiębiorstw spółdzielczych (spółdzielni, związków spółdzielczych, SICAs) oraz ok. 1500 oddziałów (bez CUMA). Ich łączny obrót w 2004 r. wynosił ponad 77 mld euro²⁶. Wspomnieć należy także o funkcjonowaniu CUMA (cooperatives d'utilisation materielle Agricole), czyli małych podmiotach spółdzielczych zbiorowego użytkowania sprzętu rolniczego. Są one rodzajem spółdzielni usług. Dzięki odpowiedniemu wyposażeniu wykonują zadania, które mają bezpośredni wpływ na prowadzenie działalności rolniczej. Celem CUMA jest bowiem ułatwienie działalności lub poprawa i zwiększenie produktywności gospodarstw rolnych²⁷.

We Francji poza ogólną ustawą o spółdzielniach z 1947 r. istnieją także przepisy szczególne odnoszące się do wybranych branż spółdzielczości²⁸. Szczegółowe rozwiązania dotyczące spółdzielni rolniczych ustawodawca francuski wprowadził do *Code Rural (Kodeksu Rolnego)*²⁹. Są to regulacje rozbudowane zawarte w Księdze V, Tytuł II części L art. L 521–1 do L 528–1, a także w części R art. 521–1 aż do artykułu R 529–2 *Code Rural*. Prócz rozbudowanej definicji spółdzielni rolniczej, odnoszą się one do celów działalności tych podmiotów, członkostwa, podmiotów współpracujących, zasad założenia, w tym zatwierdzenia przez Wysoką Radę Współpracy Rolnej, statutu, spraw finansowych i struktury organizacyjnej, w tym organów, zarządzania i kontroli, rozwiązania, likwi-

²⁴ *Deutscher Raiffeisenverband e.V. Ausblick 2011, Geschäftsbericht 2010. www.raiffeisen.de [Data odczytu: maj 2012].*

²⁵ M. Helios, *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*; [w:] *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, Wyd. Beck. München 2009, s. 408 i n. zob. szerzej: A. Suchoń, *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, wyd. UAM, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1, 2012, s. 239–266.

²⁶ *French Ministry of Agriculture and Fisheries Edited [2005], Agricultural Cooperation in France. Paris*. Wersje uaktualniona i przetłumaczona z j. francuskiego na j. angielski przez Coop de France, lipiec 2005.

²⁷ *Tamże*.

²⁸ Ch. Chômél, France [w:] Germany, [w:] “Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society” (SCE), Part II. National Report, Brussels 2010, s. 519 – 545.

²⁹ Code rural et de la pêche maritime http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=15F832B61CF9FB76F912548DF7A572E2.tpdila12v_1?cidTexte=LEGITEXT000006071367&dateTexte=20060105.

dacji, połączenia, podziału lub częściowego przeniesienia aktywów. Problematyka jest zatem bardzo rozbudowana i szczegółowa. Niektóre z przepisów *Code Rural* były zmieniane na przestrzeni lat.

Należy także podkreślić angażowanie się spółdzielni rolników w działania związane z energią odnawialną. Do takiej aktywności zachęcają nowe francuskie przepisy prawne. Dekret nr 2011–190 z 16 lutego 2011 r.³⁰ określa zasady produkcji i handlu biogazem, elektrycznością i energią pochodzącą z fermentacji beztlenowej. Wszyscy rolnicy mogą obecnie dywersyfikować swoją działalność rolną, gwarantować produkcję i handel wyprodukowanym przez siebie biogazem, energią elektryczną oraz energią uzyskiwaną z fermentacji beztlenowej w ramach własnej działalności rolnej lub przez strukturę przedsiębiorstw (np. spółdzielni), jeśli posiadają w nich udziały większościowe.

Odnosząc się do spółdzielni funkcjonujących w rolnictwie włoskim to w 2008 r. było ich w tym państwie ponad 5,7 tys., w tym: ponad 1,4 tys. spółdzielni usługowych, 978 – mleczarskich oraz producentów mleka, 1,155 owocowo-warzywnych, 502 – producentów mięsa, 583 – winiarskie i 341 – oliwek. Innych działających w rolnictwie spółdzielni jest ponad 780³¹. W całych Włoszech działało ponad 71 tys. spółdzielni³². Należy także dodać, że we Włoszech uznaje się za przedsiębiorców rolnych spółdzielnie utworzone przez producentów rolnych i ich konsorcja, jeżeli dla wykonywania działalności, o której mowa w art. 2135 w.l.k.c. wykorzystują w przeważającej mierze produkty członków. Prowadzenie działalności w zakresie obróbki, przechowywania, przetwarzania, komercjalizacji i uatrakcyjniania produktów członków przez spółdzielnie tworzone przez rolników nie naruszają – przy spełnieniu warunku przewagi – powiązania, stąd przyznanie spółdzielni statusu przedsiębiorcy rolnego przez swoiste przeniesienie cechy rolniczej z członków na spółdzielnię. Uważa się bowiem, że użycie słów „uznaje się za przedsiębiorców rolnych” implikuje zrównanie takich spółdzielni z przedsiębiorcami rolnym³³. Kodeks cywilny w art. 2513 w.l. k.c. nawiązuje do pojęcia spółdzielni rolniczej, określając, że warunek przewagi w tego rodzaju podmiotach występuje wtedy kiedy wielkość lub wartość produktów wniesionych przez członków jest wyższa niż 50% wielkości lub wartości całkowitej produktów³⁴. Należy dodać, że duża część przepisów dotyczących spółdzielni zawartych w we włoskim kodeksie

³⁰ Décret n° 2011–190 du 16 février 2011 relatif aux modalités de production et de commercialisation agricoles de biogaz, d’électricité et de chaleur par la méthanisation”, Journal Officiel le 19/02/2011. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023603159&dateTexte=&categorieLien=id>.

³¹ COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Copa-Cogeca (wyd.), Brussels 2010, s. 61.

³² C. Borzaga, C. Carini, E. Costa, M. Carpita, M. Andreaus, *Cooperation in Italy in 2008*, “Euricse Working Papers” 2012, nr 26, s. 3 i n.

³³ L. Costato, *Corso di diritto agrario Italiano e comunitario*, Milano 2008, s. 376 i n.

³⁴ Tamże.

cywilnym została zmieniona na podstawie nowelizacji z 2003 r.³⁵, która weszła w życie w 2004 r.

Spółdzielnie rolnicze popularne są nie tylko w “starych” państwach członkowskich Unii Europejskiej. Odnotować należy przykłady ich rozwoju w państwach nowo przyjętych. W Bułgarii na koniec czerwca 2011 r., 687 spółdzielni produkcyjnych należało do Krajowego Stowarzyszenia Spółdzielni Rolniczych. Nie wszystkie z istniejących spółdzielni produkcyjnych, których jest około 900 są członkami stowarzyszeń regionalnych i krajowych. Oznacza to, że udział w tych strukturach jest dobrowolny, w przeciwieństwie np. do Niemiec³⁶. Spółdzielnie rolnicze drugiego stopnia na szczeblu regionalnym (Stowarzyszenia Regionalne Spółdzielni Rolniczych) zapewniają swoim członkom (spółdzielniom produkcyjnym) usługi niemające charakteru gospodarczego, jak: audyt, doradztwo, informacja, ich reprezentowanie interesów na poziomie regionalnym. Na koniec czerwca 2011 r. było 19 takich Stowarzyszeń Regionalnych Spółdzielni Rolniczych. Na szczeblu centralnym działa Krajowy Związek Spółdzielni Produkcyjnych.

Spółdzielnie produkcyjne były bardzo popularne pod koniec lat 90. XX w. Powstały one po likwidacji komunistycznych spółdzielni produkcji rolnej. Przykładowo w 1992 r. było 347, w 1995 r. – 2634, w 2000 r. – 3125, w 2005 r. – 1525, 2010 r. – 900³⁷. Główną ich funkcją była organizacja produkcji, a działania dodatkowe to m.in. świadczenie usług agrotechnicznych, dostarczanie środków produkcji rolnej, i żywności dla gospodarstw członków, a także współpraca z administracją gminy lub regionu przy różnych projektach. Ich członkami są często rolnicy, którzy prowadzą własne gospodarstwa rolne i korzystają z usług spółdzielni. Są przykłady, że właściciele oddali wszystkie albo część gruntów rolnych w dzierżawę do spółdzielni, która na tych nieruchomościach prowadzi działalność rolniczą.

Rolnicze spółdzielnie kredytowe zostały założone w ramach projektu Phare UE w 1996 r. Z 33 powstałych 15 działa z sukcesem i są one zrzeszone w Krajowym Spółdzielczym Stowarzyszeniu Evrostart (NUK). Każda spółdzielnia udziela pożyczek około 150–250 drobnym rolnikom, dodatkowo świadcząc usługi, np. z doradztwa w zakresie produkcji i obrotu. W Bułgarii działają także grupy producentów rolnych, których w 2010 r. było około 500 oraz zrzeszenia wodne zorganizowane jako dwu stopniowe terytorialnie spółdzielnie³⁸.

³⁵ *Decreto Legislativo 17 gennaio 2003, n. 6* “Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società” cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366. “Gazz. Uff.” n. 17 del 22 gennaio 2003 “Supplemento Ordinario” n. 8; <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/03006dl.htm> [data odczytu, październik 2014].

³⁶ I. Boevsky, *Support for Farmers’ Cooperatives; Country Report Bulgaria*. Wageningen: Wageningen UR 2012, s. 21 i n.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

Regulacje prawne i rodzaje spółdzielni wspierających gospodarstwa rodzinne w Polsce

Dla rozwoju gospodarstw rodzinnych i zwiększania dochodów rolników indywidualnych znaczenie ma przede wszystkim udział w spółdzielczych grupach producentów rolnych. Chodzi np. o grupy trzody chlewnej, zbóż, drobiu. Istotne jest także zrzeszanie się producentów owoców i warzyw. Ustawodawca stara się upraszczać zasady ich tworzenia i funkcjonowania, o czym świadczą nowelizacje przepisów³⁹. Udział w tych grupach pozwala uzyskać wyższą cenę ze sprzedaży produktów rolnych, dając możliwość zakupu tańszych środków produkcji oraz wpływu na poprawę jakości produkcji w celu dostosowania jej do warunków rynkowych, poprawę efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentrację podaży oraz organizowanie magazynowania, transportu i sprzedaży produktów rolnych, przy zachowaniu bezpieczeństwa żywnościowego, a także ochronę środowiska naturalnego⁴⁰. Istotne jest także pozyskanie dodatkowej wiedzy przez członków grupy, co związane jest z udziałem w szkoleniach, wyjazdach. Członkowie grupy stają się producentami rolnymi bardziej „przedsiębiorczyimi”. Grupy przyczyniają się też do rozwoju innowacyjności.

Jednym z podstawowych czynników wpływających na podjęcie decyzji o współpracy są środki finansowe, z których mogą korzystać zarejestrowane grupy. Otóż w okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej – środki unijne. Jeżeli chodzi o nowy okres finansowania to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁴¹, przewiduje kontynuację pomocy dla nowych grup i organizacji producentów rolnych od roku 2015 (program Tworzenie grup i organizacji producentów). Grupie będzie przyznawane na podstawie planu biznesowego wsparcie w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres nie dłuższy niż pięć lat następujący po dacie, w której grupa lub organizacja producentów została uznana; raty są degresywne. Oblicza się je na podstawie rocznej sprzedanej produkcji grupy lub organizacji. Co więcej, rozporządzenie stanowi, że państwa członkowskie weryfikują osiągnięcie celów założonych w planie biznesowym, rozłożonym na pięć lat od uznania grupy lub organizacji producentów.

Spółdzielcza grup producentów rolnych jest przedsiębiorstwem w świetle zarówno polskich, jak i unijnych regulacji prawnych. Co ciekawe według tych

³⁹ Przykładem chociażby jest nowelizacja z 25 lipca 2008 r. ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 163, poz. 1014) oraz ustawy o grupach producentów rolnych z 15 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 251, poz. 1847).

⁴⁰ Zob. ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych, Dz.U. Nr 88, poz. 983 ze zm.

⁴¹ Dz.U.UE.L. z 2013.347.487.

drugich przedsiębiorstwem co do zasady jest także członek grupy. W świetle np. z rozporządzenia Komisji (UE) 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴², za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Obejmuje to w szczególności osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz firmy rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością, a także spółki lub organizacje prowadzące regularną działalność gospodarczą.

W literaturze podkreśla się, że unijna definicja przedsiębiorstwa tożsama jest z rozumieniem go jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, tak jak w prawie polskim ujmowany jest przedsiębiorca. Wszelkie odniesienia w unijnym prawie pomocy publicznej do pojęcia przedsiębiorstwa powinny być traktowane jako odniesienia do podmiotu prowadzącego działalność⁴³. Jest to o tyle istotne, że czasami za przedsiębiorców uznawane są podmioty, które w rozumieniu polskiego prawa nie miałyby takiego statusu ze względu na węższą definicję krajową oraz obowiązki ewidencyjne. Stąd też prawo polskie stosować należy w tym względzie jedynie pomocniczo⁴⁴.

Spółdzielcza grupa producentów rolnych przejmuje od spółdzielców prowadzących działalność rolniczą w zakresie podstawowej produkcji rolnej część obowiązków związanych ze np. sprzedażą, komercjalizacją, usługami agrotechnicznymi, zakupem środków produkcji. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych często małych, mających problemy ze zbytym produktom po wyższej cenie, czy zakupem środków produkcji po niższej cenie.

Warto także wspomnieć o grupach producentów funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej na rzecz produktów zarejestrowanych. Zgodnie z definicją zawartą w Rozporządzeniu Komisji Europejskiej i Parlamentu (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych⁴⁵ „grupa” oznacza dowolne stowarzyszenie, niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. Natomiast według artykułu 45 rozporządzenia owej grupie przysługuje prawo do: udziału w czynnościach, których celem jest zapewnienie gwarancji jakości, renomy i autentyczności produktów danej grupy na rynku, przez monitorowanie stosowania nazw w handlu; podejmowania działań, których celem jest zapewnienie odpowiedniej ochrony prawnej chronionej nazwie pochodzenia lub chronionemu oznaczeniu geogra-

⁴² Dz.U.UE.L. z 2014. 193.1.

⁴³ K. Gałązka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 15, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=1202 [data odczytu, październik 2014]. Zob. też B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.

⁴⁴ K. Gałązka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 15, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=1202 [data odczytu, październik 2014].

⁴⁵ Dz.U.UE.L.2012.343.1.

ficznemu i intelektualnym prawom własności, które są z nimi bezpośrednio związane; przygotowywanie działań informacyjnych i promocyjnych, których celem jest przekazywanie konsumentom wiedzy o cechach produktów stanowiących ich wartość dodaną. W krajach o dużym doświadczeniu w prowadzeniu systemu ochrony produktów regionalnych i tradycyjnych grupy funkcjonują często jak spółdzielnie. Chodzi głównie o Włochy i Francję⁴⁶.

Dla wielu producentów rolnych istotny jest udział w spółdzielniach mleczarskich, co potwierdzają dane statystyczne. Przykładowo, w roku kwotowym 2011/12 około 70 % producentów mleka było członkiem spółdzielni mleczarskich albo sprzedawało mleko bezpośrednio do tego podmiotu⁴⁷. Najpopularniejszym podmiotem na rynku mleka i dodatkowo z najdłuższą historią są zatem spółdzielnie mleczarskie. Spółdzielcy zawierają ze spółdzielnią wieloletnią umowę kontraktacji (albo dostawy mleka, zwaną często członkowską), zobowiązując się do wytworzenia i dostarczenia kontraktującemu (mleczarni) oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju, a ten z kolei jest zobowiązany produkty te odebrać w umówionym terminie, zapłacić umówioną cenę oraz spełnić pewne (określone) świadczenie dodatkowe, jeżeli umowa lub przepisy szczególne przewidują obowiązek spełnienia takiego świadczenia (art. 613 § 1 k.c.)⁴⁸. Każda ze spółdzielni dysponuje własnym wzorem umowy przekazywanym nowym członkom. Zasady ustalania wynagrodzenia za mleko są w niektórych spółdzielniach rozbudowane i uwzględniają oczywiście zmieniającą się sytuację ekonomiczną na rynku mleku i przetworów mlecznych. Niektóre kontrakty przewidują prócz ceny podstawowej premie zależnie bądź to od ilości dostarczonego mleka, bądź okazjonalnie (np. premia świąteczna).

Należy zaznaczyć, że umowy zawierane od lat przez producentów rolnych ze spółdzielniami mleczarskimi obejmują z reguły elementy, o których wspomina ustawodawca unijny w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. w art. 148 dotyczącym stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Według tego przepisu umowa dostawa-

⁴⁶ Przykładem funkcjonowania grupy w formie spółdzielni może być grupa produkująca Fasolkę z Tarbes posiadającej znak Chronione Oznaczenie Geograficzne. Powstała ona w 1988 roku z inicjatywy 12 producentów. Obecnie liczy ona blisko 70 członków prowadzących produkcję na 120 ha użytków rolnych i wytwarzających około 130 ton fasolki rocznie. Spółdzielcy korzystają ze wspólnego punktu przyjmowania towaru i sortowni, jak również usług księgowych, technicznych i innych niezbędnych w ramach funkcjonowania spółdzielni, Z. Winawer, H. Wujec, *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*. Wyd. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2013.

⁴⁷ W roku kwotowym 2011/2012 liczba podmiotów, które dostarczały mleko do zakładów niebędących spółdzielniami mleczarskimi, wynosiła ok. 43,7 tys. przy 155,7 tys. wszystkich dostawców mleka. Dane z uzasadnienia do projektu zmiany ustawy o rynku mleka, <http://sejm.gov.pl> [Data odczytu: grudzień 2013].

⁴⁸ Na temat umowy kontraktacji zob. np. M. Korzycka-Iwanow, *Kontraktacja [w:] Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*, t. 7, wyd. Beck, Warszawa 2011, s. 295 i n.; J. Szachulowicz, *Kontraktacja [w:] Prawo rolne*, pod red. A. Stemachowskiego, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 413 i n.

wy mleka surowego przez rolnika do przetwórcy mleka surowego jest sporządzana przed dostawą w formie pisemnej i zawiera następujące elementy: cenę do zapłaty za dostawę, która jest niezmienna i określona w umowie lub obliczana za pomocą połączenia różnych czynników określonych w umowie, które mogą obejmować wskaźniki rynku odzwierciedlające zmianę warunków na rynku, dostarczoną ilość i jakość lub skład mleka surowego; ilość mleka surowego, którą można dostarczyć lub która musi zostać dostarczona, wraz z terminem takich dostaw; okres obowiązywania umowy, który może być ograniczony lub nieograniczony, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy; szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności; ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego; oraz przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej⁴⁹.

Spółdzielnia mleczarska przede wszystkim skupuje mleko od swoich członków i zajmuje się jego przetwórstwem. Obok tych podstawowych rodzajów działalności niektóre z nich podejmują systematyczną pracę na rzecz: rozwoju hodowli i chowu bydła mlecznego, należącego do spółdzielców, zwiększania produkcji mleka i podnoszenia jego jakości; zwalczania chorób bydła oraz upowszechniania zasad higieny i profilaktyki w jego chowie, pomocy w organizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji i dostawie mleka⁵⁰. Działania takie wpływają pozytywnie na rozwój gospodarstw rodzinnych producentów mleka.

Kolejnym niezwykle istotnym aspektem członkostwa w spółdzielni mleczarskiej jest możliwość udziału rolników w kolejnym etapie łańcucha żywnościowego i uzyskanie dochodów nie tylko ze sprzedaży mleka, ale także nadwyżki bilansowej z działalności przetwórczej. Bezsprzecznie niestabilność cen produktów rolnych, silne uzależnienie rolnictwa od czynników klimatyczno-glebowych powoduje, że dochody rolników i stopa rentowności są średnio niższe niż w pozostałych sektorach gospodarki.

Spółdzielnia jest przedsiębiorcą sektora rolnego w świetle ustawodawstwa unijnego. Według art. 2 rozporządzenia Komisji (UE) 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵¹ „sektor rolny” oznacza wszystkie przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją podstawową produktów rolnych, ich przetwarzaniem i wprowadzaniem do obrotu.

Spółdzielnia mleczarska jest zatem przedsiębiorstwem sektora rolnego zajmującego się przetwórstwem. W świetle regulacji unijnych „przetwarzanie produktów rolnych” oznacza wszelkie czynności dokonywane na produktach rolnych, w wyniku których powstają produkty będące również produktami rol-

⁴⁹ Zob. szerzej A. Suchoń, *Prawo ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, „Przegląd Prawa Rolnego” 1/2014.

⁵⁰ <http://mleczarstwopolskie.pl/> [Data odczytu: lipiec 2014].

⁵¹ Dz.U.UE.L.2014.193.1.

nymi, z wyjątkiem przeprowadzanych w gospodarstwie czynności niezbędnych do przygotowania produktów zwierzęcych lub roślinnych do pierwszej sprzedaży⁵².

Likwidując kwoty mleczne Unia Europejska wprowadza nowe mechanizmy mające stanowić gwarancje dotychczasowych bądź korzystniejszych warunków produkcji. Jednym z nich w ramach tzw. pakietu mlecznego jest zakładanie organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych⁵³. Podstawą jego wprowadzenia było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych⁵⁴. Obecnie kwestie te normuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007⁵⁵. Zarówno polskie, jak i unijne przepisy nie określają formy prawnej organizacji producentów. Zatem może ona wybrać także formę spółdzielni.

Podobnie jak poprzednie unijne rozporządzenie, obecnie obowiązujące nr 1308/2013 stanowi, że państwa członkowskie za organizację producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych uznają wszystkie podmioty prawne lub wyraźnie określone części podmiotów prawnych występujące o takie uznanie, pod warunkiem że: spełniają one wymogi określone w art. 152 ust. 3 rozporządzenia; mają minimalną liczbę członków lub wytwarzają określaną przez dane państwo członkowskie minimalną wielkość zbywalnej produkcji w sektorze, w którym działają. Istotna jest także przesłanka określająca, że istnieją wystarczające dowody wskazujące na to, że są one w stanie właściwie prowadzić swoją działalność zarówno w kategoriach czasu, jak i efektywności oraz koncentracji podaży.

Z analizy rozporządzenia nr 1308/2013 wynika, że do uznania za organizację producentów wystarczy realizacja co najmniej jednego spośród następujących celów: zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, głównie w odniesieniu do jakości i ilości; koncentracja dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez członków; optymalizacja kosztów produkcji

⁵² Zob. np. art. 2 pkt 6) rozporządzenia Komisji (UE) 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵³ Zob. np. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”, http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf [Data odczytu: lipiec 2014].

⁵⁴ Dz.U.UE.L.2012.94.38. Zob. też Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do współpracy międzynarodowej i negocjacji umownych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych Dz.U.UE.L.2012.156.39.

⁵⁵ Dz.U.UE.L. 2013.347.671.

i stabilizowanie cen producentów. Ten akt prawny stanowi także, że organizacja może w imieniu swoich członków będących rolnikami – w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji – negocjować umowy dostawy przez rolnika mleka surowego do przetwórcy mleka surowego lub nabywcy. Ustawodawca unijny określił, że organizacja może negocjować, ale nie musi. Oznacza to, że wybór takiej aktywności należy do niej. Prowadzenie negocjacji jest uzależnione od spełnienia wielu przesłanek. Należy także podkreślić, że organizacje producentów mleka będą mogły korzystać z finansowania przewidzianego w PROW 2014–2020⁵⁶. Chodzi o poddziałanie: tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym.

Wspomnieć należy także o innych spółdzielniach, których członkami są rolnicy indywidualni, np. Spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie usługowe świadczące np. usługi bankowe i kredytowe, usługi rolnicze (spółdzielnie kółek rolniczych⁵⁷).

W ostatnich latach następuje dynamiczny proces zakładania spółdzielni socjalnych. Jest ich już ponad 1000, a wśród nich jest sporo z siedzibę na terenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a niektóre zajmują się działalnością rolniczą. Spółdzielnia socjalna to ogromna szansa dla osób zaliczanych do grup defaworyzowanych w społeczeństwie, które najczęściej nie są w stanie samodzielnie podejmować działalności gospodarczej. Jej członkami na obszarach wiejskich są często członkowie rodziny rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne. Co więcej w niektórych przypadkach może nim być również rolnik

Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa dzięki osobistej pracy członków. Funkcjonowanie spółdzielni jest z reguły powiązane z regionem, na którym prowadzi działalność. Już z art. 2 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁵⁸, wynika, że spółdzielnia socjalna działa na rzecz społecznej reintegracji jej członków, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.

Jednocześnie ustawa określa katalog podstawowych założycieli spółdzielni. Są nimi: (1) osoby bezrobotne w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; (2) osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–4, 6 i 7 ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, a więc m.in. bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnieni od alkoholu po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego; zwalniani

⁵⁶ www.minrol.gov.pl / [Data odczytu: lipiec 2014].

⁵⁷ Przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni kółek rolniczych (usług rolniczych) jest świadczenie usług dla rolnictwa i innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Spółdzielnia może również zajmować się wytwarzaniem środków i materiałów dla rolnictwa, przetwórstwem rolnym i produkcją rolną (prowadzeniem gospodarstwa rolnego).

⁵⁸ Dz.U. Nr 94, poz. 651 ze zm.

z zakładów karnych, mający trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźcy realizujących indywidualny program integracji, (3) osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Biorąc pod uwagę, że mieszkańcy wsi związani są często z gospodarstwem rodzinnym jako jej właściciele, posiadacze albo małżonkowie rolnika czy domownicy, zachodzi pytanie, czy mogą oni mieć status bezrobotnych i tym samym być podstawowymi założycielami spółdzielni socjalnej. Aby na to odpowiedzieć, należy odwołać się w pierwszej kolejności do ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w świetle której bezrobotny jest osobą niezatrudnioną i niewykonującą żadnej innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym, jeżeli: m.in. nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej, w rozumieniu przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe.

Rolnicy, którzy co prawda objęci są ubezpieczeniem w KRUS, ale ich nieruchomości rolne nie przekraczają 2 ha przeliczeniowych, mogą mieć status bezrobotnych i tym samym być założycielami spółdzielni socjalnej. Mogą być nimi także domownicy⁵⁹, ale tylko w sytuacji, gdy gospodarstwo rolnika, u którego pracuje, nie przekracza 2 ha przeliczeniowych. Należy podkreślić, że jeśli w ewidencji gruntów i budynków jakieś grunty są określone jako użytki rolne, to nawet zmiana w planie zagospodarowania nie oznacza, że grunty te nie są zaliczane do nieruchomości rolnych w świetle k.c.⁶⁰ czy nie są objęte ustawą o podatku rolnymi. Dopiero gdy grunty te zostaną wyłączone z produkcji rolnej zgodnie z ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶¹, właściciel nie wlicza ich do tej wspomnianej normy 2 ha.

Spółdzielnię socjalną mogą założyć także inne osoby niż wskazane powyżej (art. 4 ust. 1 ustawy), o ile ich liczba nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli; mogą to być organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub jednostki samorządu terytorialnego; kościelne osoby prawne. Co istotne, członkami w spółdzielni socjalnej mogą zostać także inne osoby, których praca na rzecz tego podmiotu wymaga szczególnych kwalifikacji, jeśli nie mają ich pozostali członkowie tej

⁵⁹ Pod pojęciem domownika rozumie się osobę bliską rolnikowi, która: ukończyła 16 lat, pozostaje z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub mieszka na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracuje w tym gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy.

⁶⁰ Inne pojęcie nieruchomości rolnej w ustawie z 11 kwietnia 2003 o kształtowaniu ustroju rolnego, Tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 803 ze zm.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 1205 ze zm.

spółdzielni. Liczba tych osób nie może być jednak większa niż 50% ogólnej liczby członków spółdzielni socjalnej.

Niektóre ze spółdzielnie socjalnych prowadzą działalność rolniczą albo przetwórczą. Zajmują się też agroturystyką, wytwarzaniem produktów potrzebnych rolnictwu czy świadczeniem usług związanych z rolnictwem. Taki przedmiot działalności rolniczej stanowi szansę także dla osób niepełnosprawnych, które są właścicielami gruntów rolnych. Często choroba nie pozwala na osobiste prowadzenie takiej działalności, jednak nie jest wykluczony jeden z etapów tejże aktywności, np. przygotowywanie produktów rolnych do sprzedaży czy drobne prace polowe. Niemniej spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą stykają się z problemami związanymi z realizacją np. prawa pierwokupu dzierzawionych gruntów rolnych czy skorzystania z instytucji ułatwiających nabywanie wkładów wnoszonych w formie gruntów rolnych przez spółdzielców⁶². Poza tym spółdzielnie działające w zakresie usług mają często problem z uzyskaniem zleceń, szczególnie większych, udzielanych w ramach zamówień publicznych. Nie ulega wątpliwości, że ich zdolność do konkurowania na wolnym rynku z innymi podmiotami, szczególnie spółkami kapitałowymi, jest niska. Dlatego zasadny wydaje się postulat poszerzenia klauzul społecznych w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶³ i wprowadzenie większych preferencji dla spółdzielni socjalnych jako jednych z podstawowych podmiotów ekonomii społecznej.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na wysunięcie kilku interesujących wniosków.

Nie ulega wątpliwości, że spółdzielnie stanowią efektywny instrument rozwoju gospodarstw rodzinnych, szczególnie w państwach „starej” Unii Europejskiej. W krajach tych przedmiot działalności tych podmiotów jest szeroki, a ustawodawcy starają się wprowadzać rozwiązania prawne ułatwiające ich zakładanie i funkcjonowanie. Również w Polsce odnotować należy regulacje prawne, które mają zachęcić do zrzeszania się producentów rolnych. W ostatnich latach krajowy prawodawca zaczyna uwzględniać: po pierwsze, że spółdzielnie prowadzą działalność w innych warunkach społeczno-gospodarczych w porównaniu z okresem, gdy tworzone były przepisy ustawy Prawo spółdzielcze. Po drugie, iż dla zapewnienia konkurencyjności spółdzielniom oraz innym producentom na rynku rolnym konieczna jest kooperacja. Widoczne jest wprowadzanie ułatwień w zakresie tworzenia spółdzielni i powoływania przez te podmioty grup producentów rolnych. Możliwość uzyskania środków unijnych na ich rozwój stanowi

⁶² Zob. szerzej: A. Suchoń, *Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą – wybrane problemy prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, T. XII.

⁶³ Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 907 ze zm.

czynnik, który niewątpliwie mobilizuje do wspólnego działania producentów rolnych przez 5 lat, czyli czas finansowania. Powstaje jednak wątpliwość czy po tym okresie trwale wpiszą się one w rozwój rolnictwa.

Warto zauważyć, że sporo podmiotów nie wykorzystało dotacji unijnych na inwestycje czy zakup środków trwałych, ale na wydatki bieżące. Przeznaczenie wysokich kwot na najem pomieszczeń, wynagrodzenia dla członków zarządu i pracowników nie rozwija ani grupy, ani tym bardziej gospodarstw rolnych członków. Uzasadniony wydaje się postulat, aby dotacje unijne były przeznaczane głównie na środki trwałe z których mogą korzystać członkowie. Daje to większą szansę na kontynuację działalności grupy po upływie okresu jej finansowania. Zasadne wydaje się także rozważenie zmian zasad finansowania grup producentów rolnych. Wzorem może tu być forma zrzeszania się producentów owoców i warzyw, a mianowicie etapowe tworzenie struktury organizacyjnej. W ten sposób wstępnie uznane grupy zmuszane są prowadzić działalność przez kilka lat, a uznana organizacja ma dodatkowe szanse na środki finansowe. W przypadku zaś grup i organizacji producentów mleka mogą one korzystać z tego samego programu finansowania. Działają niejako równolegle, lecz przekształcenie grupy w organizację nie daje nowych możliwości rozwoju w zakresie dostępu do środków unijnych.

Należy wyraźnie podkreślić, że spółdzielnia mleczarska odgrywa istotną rolę w zakresie stabilizacji i rozwoju rynku mleka, zwiększania dochodów producentów rolnych, a także ich udziału w wartości dodanej, czyli przetwórstwie. Dla krajowego rozwoju sektora mlecznego bardziej potrzebne byłyby unijne mechanizmy wspierania spółdzielni mleczarskich. Ważną sprawą jest też wsparcie finansowe spółdzielców – producentów mleka, głównie tych, których dochody mogą ulec zmniejszeniu po zniesieniu kwot mlecznych, a ponieśli oni znaczne koszty związane z dostosowaniem gospodarstw rolnych do wymogów unijnych. Za szczególnym wsparciem przemawia i to, że sektor mleczarski jest jedyną branżą w której przedsiębiorstwa należące do producentów rolnych, czyli właśnie spółdzielnie, mają ogromny wpływ na rynek krajowy.

Mimo, że spółdzielczość rozwija się w większości państw Unii Europejskiej wspomnieć należy także o pewnych zagrożeniach. Przede wszystkim na wsi powstaje coraz więcej spółek kapitałowych, które oferują rolnikom wyższą kwotę, np. za mleko. W takich przypadkach rolnik rezygnuje z członkostwa w spółdzielni i podpisuje umowę kontraktacji ze spółką. Działania takie są często nieprzemysłane i w dłuższym okresie nie są korzystne dla producentów rolnych. Należy wyraźnie podkreślić, że członkostwo w spółdzielni łączy się z szeregiem praw (niemajątkowych tzw. korporacyjnych i majątkowych) oraz – co istotne – mogą oni wpływać na jej działalność.

Poza tym zagrożeniem dla spółdzielni przetwórczych i konsumenckich są duże spółki przetwórcze i sieci handlowe, często o charakterze międzynarodowym, dysponujące wysokim kapitałem na rozwój i innowacje. Znaczenie lokalnych spółdzielni wtedy maleje. Wspomnieć także należy o słabych więziach

członkowskich w niektórych spółdzielniach, o braku kapitału na modernizację i innowacje oraz czasami mało nowoczesnym zarządzaniu, braku odpowiedniej edukacji w zakresie wiedzy o ruchu spółdzielczym.

Dla dalszego rozwoju spółdzielczości rolniczej wspierającej rozwój gospodarstw rodzinnych zasadny jest postulat uchwalenia odrębnej ustawy o spółdzielniach rolniczych. Powinna się ona składać z dwóch części. Pierwszej ogólnej zawierającej definicję spółdzielni rolniczej oraz regulacje dotyczące zakładania i funkcjonowania spółdzielni (oczywiście rozwiązania różniące się od tych zawartych w ogólnej ustawie Prawo spółdzielcze). W sprawach nieuregulowanych w proponowanej ustawie nadal miałyby bowiem zastosowanie regulacje ustawy Prawo spółdzielcze. Natomiast część druga, szczegółowa, obejmowałaby przepisy odnoszące się do wybranych branż spółdzielni, m.in. rolników, mleczarskich, produkcji rolnej, usług rolniczych⁶⁴.

Literatura

- Boczar K., *Spółdzielczość*, PWE, Warszawa 1979.
- Boevsky I., *Support for Farmers Cooperatives; Country Report Bulgaria. Wageningen: Wageningen UR 2012.*
- Brockmeier Th., *Zur Reform des deutschen Genossenschaftsgesetzes – Frischer Wind durch das Statut der Europäischen Genossenschaft (SCE)*, [w:] *Volks-wirtschaftliche Theorie der Kooperation in Genossenschaften*, red. Th. Brockmeier, „Marburger Schriften zum Genossenschaftswesen“ Bd. 100, Göttingen 2007.
- Borzaga C., Carini C., Costa E., Carpita M., Andreus M., *Cooperation in Italy in 2008*, „Euricse Working Papers“ nr 26/2012.
- Caro L. *Solidaryzm. Jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931.
- COPA i COGECA: Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju europejskiego modelu rolnictwa*, <http://krs.org.pl/fotki/memorandum.pdf> [data odczytu: marzec 2014].
- COGECA: Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Copacogeca (wyd.), Brussels 2010.
- Costato L., *Corso di diritto agrario Italiano e comunitario*, Giuffrè, Milano 2008.
- Chômel Ch., France [w:] “Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society” (SCE), Part II. National Report. Bruksela 2010.
- Deutscher Raiffeisenverband e.V. Ausblick 2011*, Geschäftsbericht 2010. www.raiffeisen.de [data odczytu: maj 2012].

⁶⁴ Zob. szerzej A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013/1, s. 27 i n.

- Domagalski A., *Wyzwania stojące przed spółdzielczością w III RP*, [w:] *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność*, red. T. Skoczek, Warszawa 2013, http://mbc.malopolska.pl/Content/74836/spoldz_2013.pdf [data odczytu, maj 2014].
- French Ministry of Agriculture and Fisheries Edited: Agricultural Cooperation in France. Paris.* Wersja uaktualniona i przetłumaczona z j. francuskiego na j. angielski przez Coop de France, lipiec 2005.
- Geschwandtner M., Helios M., *Genossenschaftsrecht: Das neue Genossenschaftsgesetz und die Einführung der Europäischen Genossenschaft*, Haufe Verlag, Freiburg–Berlin–München 2006.
- Gałązka K., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa 2012, www.uokik.gov.pl/download.php?plik=1202 [data odczytu, październik 2014].
- Helios M., *Ertragsbesteuerung der Genossenschaft und ihrer Mitglieder*, [w:] *Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, Wyd. Beck. München 2009.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008.
- Maliszewski A., *Dylematy polskiej spółdzielczości*, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 4/1989.
- Maliszewski A., *Wartości wyznaczające sens istnienia ruchu spółdzielczego w Polsce*, [w:] *Spółdzielczość w lokalnym systemie samorządowym*, red. K.Z. Sowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988.
- Münkner H., Germany, w: “Study on the implementation of the Regulation 1435/2003 on the Statute for European Cooperative Society” (SCE). Part II. National Report. Bruksela 2010.
- Pastuszka J., Turkowski E., *Spółdzielczość jako ruch obywatelski na przełomie XIX/XX wieku w Europie i w Polsce – inspiracja dla przyszłości*, [w:] *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność*, red. T. Skoczek, Warszawa 2013, http://mbc.malopolska.pl/Content/74836/spoldz_2013.pdf [data odczytu, maj 2014].
- Piechowski A., *Spółdzielcze stulatki, Rzecz o wiekowych polskich spółdzielniach*, Wyd. KRS, Warszawa 2008.
- Piechowski A., *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycje i przykłady* [w:] *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne* red. E. Łeś, Warszawa 2008.
- Suchoń A., *Spółdzielczość rolnicza w Niemczech*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1/2012.
- Suchoń A., *W kwestii nowego modelu spółdzielczości rolniczej – wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1/2013.
- Suchoń A., *Z prawo-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1/2014.
- Suchoń A., *Spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą – wybrane problemy prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, T. XII.

Steinle E., Terbrack Ch., *Gründung der Genossenschaft und Genossenschaftsregister w: Beck'sches Handbuch der Genossenschaft*, red. M. Helios, Th. Strieder, München 2009.

Winawer Z., Wujec H., *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*. Wyd. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa 2013.

Zuba M., *Spółdzielnie mleczarskie trwałą formą agrobiznesu*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie”, seria Ekonomia, nr 1/2009.

ISBN 978-83-63503-66-6

Wydawnictwo Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA