Prof. zw. dr hab. Paweł Czechowski

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| loga_UE_wiekszy_czarny | **http://ksow.gov.pl/uploads/media/logo_Min.Rolnictwa.jpg** | KSOW_tekst_transparent |  | logo PROW 2007-2013 z tłem mniejsze |

Projekt realizowany w ramach Planu działania Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2015.

„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

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 -  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**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 organizacja[[1]](#footnote-1). W zależności od typów i form organizacji państwowej oddziaływanie to dotyczyło wybranych lub też wszystkich czynników gospodarowania zaznaczyć należy, że intensywność tego odziaływania 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 utorowała drogę procesom zniesienia pańszczyzny i uwłaszczenia chłopów w Europie w 19 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 jedynemu spadkobiercy i ograniczeniu praw i innych współspadkobierców, którzy mieli stanowić rezerwuar siły roboczej dla rodzącego się kapitalizmu[[2]](#footnote-2).

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 19 i na początku 20 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”[[3]](#footnote-3).

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 utorowało 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”[[4]](#footnote-4).

**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 prawne[[5]](#footnote-5).

W okresie polityki Nowego Ładu utworzono również pierwszą agencję interwencyjną[[6]](#footnote-6), której celem było finansowanie skupu produktów rolnych oraz eksport skupionych produktów rolnych[[7]](#footnote-7).

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 20 w. w wyniku przyjęcia porozumień międzynarodowych w ramach Porozumienie 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 Bill[[8]](#footnote-8)) 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.[[9]](#footnote-9)

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

Praktycznie oddziaływuje 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 które nie są przedmiotem bezpośredniego oddziaływania prawa unijnego[[10]](#footnote-10). 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 urządzeń 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 rolnych[[11]](#footnote-11). W dalszej kolejności regulacji prawnej poddano zwiększenie efektywności tzw. struktur rolnych[[12]](#footnote-12). W szczególności dotyczyło to rgulacji w zakresie rent strukturalnych, wspomagania rozwoju infrastruktury gospodarstw rolnych, wspomagania 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 dochodowy[[13]](#footnote-13).

Unijny system prawny oddziaływujący w drodze wieloaspektowego oddziaływania na wszystkie czynniki gospodarowania nie wypracował ujednoliconej 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 prawnych[[14]](#footnote-14).

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 jakiekolwiek ograniczenia administracyjne.

Precedensowe w swojej treści jest orzeczenie ETS – Santa Anna v. INPS[[15]](#footnote-15). 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 Wspólnoty[[16]](#footnote-16).

Unijny model prawny kształtujący gospodarstwo rolne oddziaływuje na status tego gospodarstwa zarówno poprzez wspomaganie jego struktury jak równie poprzez kształtowanie regulowanych rynków rolnych. Proces ten finansowany jest zarówno przez środki unijne w ramach wyodrębnionych funduszy jak również 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 byłą 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. Czynnik 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.

**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 UE[[17]](#footnote-17).

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 organizacje) 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 oddziaływuje 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 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.

Streszczenie

**Modele prawne kształtujące gospodarstwo rolne**

Przedstawiona problematyka dotyczy analizy modeli interwencjonizmu w rolnictwie oddziaływujących na podstawowe czynniki produkcji w rolnictwie takie jak: ziemia, praca, kapitał i organizacja. Analiza zaprezentowana w artykule dotyczy modelu amerykańskiego, modelu Unii Europejskiej oraz modelu kolektywizacyjnego. Przedstawiono również model kształtujący gospodarstwa rolne obowiązujący w Polsce, który nawiązuje zdecydowanie do modelu wykrystalizowanego na gruncie prawa Unii Europejskiej.

1. A. Stelmachowski. Modele prawnych instrumentów polityki rolnej [w:] Prawo rolne, red. A. Stelmachowski. Warszawa 2009, s. 38 i n.; F.Tomczak Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju, Warszawa 2006, s. 193 – 249. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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. [↑](#footnote-ref-3)
4. J. M. Keyns. Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por. Agricultural Adjustment Act z 12 maja 1933 r. [↑](#footnote-ref-5)
6. CommodityCreditCorporation [↑](#footnote-ref-6)
7. A. Stelmachowski. Modele prawnych instrumentów polityki rolnej [w:] Prawo rolne, red. A. Stelmachowski. Warszawa 2009, s. 50-51. [↑](#footnote-ref-7)
8. K. Marciniuk. Interwencjonizm amerykański [w:] Prawo rolne pod. Red. P. Czechowskiego. Warszawa 2013, s. 58-60. Por. także Food Conserwation and EnergyAct – 2014) oraz M. Drygas. Amerykański Farm Bill – 2008 i WPR Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Warszawa 2009. [↑](#footnote-ref-8)
9. K. Marciniuk. Interwencjonizm amerykański [w:] Prawo rolne pod. Red. P. Czechowskiego. Warszawa 2013, s. 58-60. [↑](#footnote-ref-9)
10. A. Lichorowicz. Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej. Warszawa 2000 r. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por. Dyrektywa w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych 75/159 czy też rozporządzenie w sprawie zwiększenia efektywności struktur rolnych nr 797/85 i 2328/91. [↑](#footnote-ref-11)
12. P. Czechowski. Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i prawa żywnościowego do prawa Unii Europejskiej. Warszawa 2001, s. 124-200. [↑](#footnote-ref-12)
13. P. Czechowski, A. Niewiadomski, Europejskie rynki rolne, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski red., Warszawa 2013, s. 363-379. [↑](#footnote-ref-13)
14. Por. Wyrok ETS nr 85/77. [↑](#footnote-ref-14)
15. Por. P. Czechowski. Proces dostosowania…, op. cit., s. 127 i n. [↑](#footnote-ref-15)
16. Por. P. Czechowski. Proces dostosowania…, op. cit., s. 127 i n. [↑](#footnote-ref-16)
17. 10 lat Polski w UE. Osiągnięcia w gospodarce rolno-żywnościowej i na obszarach wiejskich. Warszawa 2014, s. 13. [↑](#footnote-ref-17)