|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 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

Dr hab. Teresa Kurowska

Uniwersytet Śląski

**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 Księdze[[1]](#footnote-1) oraz wyraźnie sformułowane w reformie Reya Mac Sharry`ego[[2]](#footnote-2), 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.”[[3]](#footnote-3) Także w Komunikacie Komisji „Agendzie 2000 -Europa Silniejsza i Poszerzona”[[4]](#footnote-4) kontynuowano główne reformy   
   z lat 1991 i 1999 do 2006 r. Ich celem było wzmocnienie urynkowienia 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.[[5]](#footnote-5) Priorytetem jest zintegrowane podejście do środowiska i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa oraz różnicowanie działalności gospodarczej sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich w powiązaniu z rozwojem regionalnym.[[6]](#footnote-6)

Począwszy od „Agendy 2000”, następuje konstruowanie prawnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, któremu w doktrynie europejskiej nadaje się postać swoistego europejskiego kodeksu rozwoju obszarów wiejskich [[7]](#footnote-7) 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.[[8]](#footnote-8) Zatem gospodarstwo rolne (rodzinne) staje się źródłem zasad samoregulacji, autoodpowiedzialności za autonomicznie podejmowane decyzje.

1. W polskim ustawodawstwie pozycja gospodarstwa rodzinnego została przesądzona w art. 23 Konstytucji z 17 kwietnia 1997 r., stanowiącym normę programową zawierającą tzw. (normy) optymalizacyjne.[[9]](#footnote-9) 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 dniu 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,[[10]](#footnote-10) któremu nie przyświecała troska o wzmocnienie polskiego rolnictwa lecz obawa o wykupywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców 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.[[11]](#footnote-11) 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. Sztyk „odbiegający od przyjętych norm przy tworzeniu prawa.”[[12]](#footnote-12) 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.[[13]](#footnote-13) 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 li tylko do ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w przypadku prawa pierwokupu (art. 3 u.k.u.r) oraz prawa nabycia Agencji (art. 4 u.k.ur.). 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.[[14]](#footnote-14) Zjawisku temu sprzyjało rozdrobnienie 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 nieruchomość rolna, 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 (burmistrz, 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 (burmistrz, 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. 55 3 k.c.

Za gospodarstwo rolne uznaje się gospodarstwo w rozumieniu art. 55 3 k.c. , a więc takie   
w skład którego wchodzą grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami i ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeśli stanowią lub mogą stanowić 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 rolniczych[[15]](#footnote-15) 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 zawodowo[[16]](#footnote-16), 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 rolnego[[17]](#footnote-17) 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 nieruchomościami 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.[[18]](#footnote-18) 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 nie prowadzące 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.[[19]](#footnote-19)   
W omawianym projekcie poselskim brak jednak innych rozwiązań wskazujących na ochronę gospodarstw rodzinnych, żywotnych, zdolnych do prowadzenia produkcji rynkowej.

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

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[[20]](#footnote-20)., 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.[[21]](#footnote-21) rozciągały współpracę między Polską a Unią Europejską 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 przestrzennej[[22]](#footnote-22).

A

rtykuł 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)[[23]](#footnote-23).

**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 ścisłe funkcjonalne powiązanie z instytucją ochrony gruntów rolnych i leśnych, wyłączaniem 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 przestrzennym[[24]](#footnote-24) stanowi podstawowy akt prawny dla kształtowania ładu przestrzennego i gospodarki gruntami opartego na zasadzie zrównoważonego rozwoju, w rozumieniu prawa ochrony środowiska[[25]](#footnote-25) oraz wypracowanej przez orzecznictwo zasadzie poszanowania interesu prywatnego**.[[26]](#footnote-26)** 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.

Źródeł 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 rolnych i leśnych[[27]](#footnote-27), 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. [[28]](#footnote-28)

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.[[29]](#footnote-29)

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.[[30]](#footnote-30) Materialnoprawnej podstawy decyzji dla obywatela nie mogą stanowić ustalenia, które nie mają ani waloru norm powszechnie wiążących, 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. [[31]](#footnote-31)

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. [[32]](#footnote-32) 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.[[33]](#footnote-33)

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.[[34]](#footnote-34) 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.[[35]](#footnote-35)

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 kategorii gruntów, ich zagospodarowanie na podstawie decyzji, prowadzące do zmiany przeznaczenia terenu, nie jest w ogóle dopuszczalne (lub jest ograniczone).”[[36]](#footnote-36) 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.[[37]](#footnote-37) 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.[[38]](#footnote-38) 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 ochronie gruntów rolnych i leśnych, katalog gruntów wymagający takiej zgody został znacznie ograniczony.[[39]](#footnote-39) 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 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 zmiana 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 inwestycji.[[40]](#footnote-40)

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-tych 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.”[[41]](#footnote-41) Można zaryzykować tezę, że aktualnie obowiązujące przepisy sprzyjają rozwojowi modelu fermowego.

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 ogrodniczych.[[42]](#footnote-42) 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 ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.[[43]](#footnote-43) 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.[[44]](#footnote-44) 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 rolnego 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,[[45]](#footnote-45) 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 zamiany[[46]](#footnote-46) zwłaszcza, że aktualnie obowiązująca ustawa z 19 października 1991 r.   
o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[[47]](#footnote-47) przyjęła zamianę za jedną   
z form obrotu nieruchomościami sprzyjającą poprawie struktury obszarowej rodzinnego gospodarstwa rolnego „przenoszonego” 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 ekwiwalentna, jeżeli wartość zamienianych nieruchomości jest równa

W obu sytuacjach zamianą mogą być objęte nieruchomości wolne od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych.[[48]](#footnote-48)

Scalanie (komasacja) gruntów obejmuje czynności prowadzące do zamiany nieruchomości rozdrobnionych 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 obniżenie kosztów produkcji, zmniejszenia nakładów pracy a także zwiększa szanse na korzystanie z osiągnięć współczesnej techniki rolniczej.[[49]](#footnote-49) 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.[[50]](#footnote-50)

**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 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,[[51]](#footnote-51)
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 1698/2005[[52]](#footnote-52) 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,[[53]](#footnote-53) 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.[[54]](#footnote-54)

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 „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 EFRROW[[55]](#footnote-55) oraz ustawy z dnia 26 styczna 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[[56]](#footnote-56) zmienionej mocą ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r.[[57]](#footnote-57) Natomiast dla okresu programowania 2014 -2020 takich krajowych przepisów kompetencyjnych jak dotychczas nie uchwalono.[[58]](#footnote-58)

**B.1.** Z założenia na obszarach wiejskich funkcją dominującą w rolnictwie jest funkcja produkcyjna ale poza nią występują równie 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.[[59]](#footnote-59) 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 z EFOiGR [[60]](#footnote-60), 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”,[[61]](#footnote-61) określające szczegółowe warunki (kryteria). Zmierzają 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 „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, uregulowanego w art. 23 rozporządzenia 1698/2005, doprecyzowanego rozporządzeniem w sprawie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”[[62]](#footnote-62), 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 gospodarstwa za rozwojowe już w dyrektywie 159/72 (tzw. modernizacyjnej).[[63]](#footnote-63) 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 województwie[[64]](#footnote-64), 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 przyznania 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.

Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 16 kwietnia 20013 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska[[65]](#footnote-65) 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.[[66]](#footnote-66)

Największy wpływ na poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych wywiera pomoc finansowa udzielana w ramach jednolitej płatności obszarowej (JPO) do powierzchni użytków rolnych[[67]](#footnote-67), 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 Rzeczpospolitej Polskiej oraz który prowadzi działalność rolnicza i łącznie spełnia określone warunki.[[68]](#footnote-68)

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencja akredytowana[[69]](#footnote-69) 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.[[70]](#footnote-70)

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 ?

Odnotować 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: małopolskim   
(z 3,62 ha – 3,92 ha); świętokrzyskim (z 5,18 ha – 5,53 ha); podkarpackim (4,23 ha   
– 4,60 ha),[[71]](#footnote-71) podczas gdy średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce wynosi   
10,42 ha.[[72]](#footnote-72) 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 gruntami rolnymi wyraża się także w spadku udziału odłogów i ugorów w ogólnej powierzchni użytków rolnych, w związku z ich utrzymywaniem w dobrej kulturze rolnej. W 2003 r. powierzchnia odłogów 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 udziału takich gruntów w ogólnej powierzchni użytków rolnych wynosił 4, 1% tj. 449,8 tys. ha.[[73]](#footnote-73)

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 13072013 celów, ukierunkowana jest głównie na : wzrost konkurencyjności rolnictwa z uwzględnieniem celów rolno-środowiskowych 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 zawodowo**[[74]](#footnote-74)** prowadzących gospodarstwo 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;

- 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 osoba 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 „Scalanie 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 2tys. 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 2014-20120”[[75]](#footnote-75) 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 (rodzinnych), 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 (rodzinnych)

- Celowe byłoby także utworzenie funduszu stabilizacyjnego, dające rolnikowi poczucie większego bezpieczeństwa i stabilizacji gospodarstwa rodzinnego.

1. Oficjalnym dokumencie z dnia 15.marca 1985 r., w której 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 1987r., 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. biliżej: Lichorowicz A., Wspólna polityka rolna (red. Barcz A.), Zagadnienia 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 (red. Bieluk J. Doliwa A. Malarewicz-Jakubów TA. Mróz T.) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa. Temida 2, Białystok 2012, s.184-187. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zatwierdzonej 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., Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot…., s. 188 i n. [↑](#footnote-ref-2)
3. To generalne zadanie wspólnej polityki rolnej skutkowało reinterpretacją prawnych postanowień dotyczących zadań określonych w treści art. 39 TFUE (dawny art. 33 Traktatu). [↑](#footnote-ref-3)
4. Opublikowany 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Bliżej Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot…, s. 189-190 i przytoczona tam literatura. [↑](#footnote-ref-5)
6. Polityka 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 mi.n. programy rolno-środowiskowe, 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 grypę 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 (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 rolno-środowiskowo-klimatyczne. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por. F. Albisini, 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, [↑](#footnote-ref-7)
8. Por. Bodiguel L., L´entreprise rural: entre activitès èconomiques 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, ss. 55-68, 87 - 164. [↑](#footnote-ref-8)
9. Por. A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego…, s. 41 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ustawa była kilkakrotnie zmieniana. Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. Nr 803 ze zm., zwana w skrócie u.k.u.r. [↑](#footnote-ref-10)
11. Dz. U. z 1996 r., Nr 54, poz. 245 ze zm. [↑](#footnote-ref-11)
12. Por. R. Sztyk : Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego. Rejent, 5/2003 s, 22. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dz. U. Nr 11, poz.91 [↑](#footnote-ref-13)
14. 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 2000-2009 powierzchnia użytków rolnych Corocznie zmniejszyła 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 działalność człowieka) rocznie w skali globalnej ok. 50 000 km2  wypada z ogólnego zasobu gruntów rolnych (żródło: Communication de Commission européenne <<Stratégie thématique en faveur de la protection de sol>>,   
    22 septembre 2006, COM (2006), 231. [↑](#footnote-ref-14)
15. Por. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. Dz. U. z 2012 nr 109. [↑](#footnote-ref-15)
16. 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, [↑](#footnote-ref-16)
17. Projekt z dnia 1 lipca 2014 r., złożony przez Polskie Stronnictwo Ludowe, [↑](#footnote-ref-17)
18. Zauważyć należy, że średnia wielkość gruntów rolnych w Polsce jest bardzo zróżnicowana i wynosi np. dla województwa: zachodniopomorskiego - 30,2 ha, a 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 gospodarstw 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. [↑](#footnote-ref-18)
19. Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm. [↑](#footnote-ref-19)
20. Dz. Urz. UE, L 160 z 26/06/99 [↑](#footnote-ref-20)
21. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą 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). [↑](#footnote-ref-21)
22. Zwraca na to uwagę W. Pańko w pracy: Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*,* Katowice 1978, s. 7. [↑](#footnote-ref-22)
23. 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 europeén de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme, Bruxelles 2007, s. 43–53. [↑](#footnote-ref-23)
24. Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm. [↑](#footnote-ref-24)
25. 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 zagwarantowania 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. [↑](#footnote-ref-25)
26. 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”. [↑](#footnote-ref-26)
27. Dz. U. tekst jedn. z 204 r. nr 121, poz. 1266 ze zm. zwana w skrócie u.o.g.r. i l. [↑](#footnote-ref-27)
28. Tak też Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane). *Studia Iuridica Agraria*. T. X. s. 148, [↑](#footnote-ref-28)
29. Por. także Radecki, W., Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 82 i n [↑](#footnote-ref-29)
30. Por. wyroki NSA z 23 czerwca 2010r., 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 [↑](#footnote-ref-30)
31. Por. Bogucka I., 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 20010 r., II OSK 990/09, [↑](#footnote-ref-31)
32. 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, w którym [↑](#footnote-ref-32)
33. 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, [↑](#footnote-ref-33)
34. Por. Goździewicz-Biechońska J., Wadliwość decyzji administracyjnej w procesie inwestycyjno-budowlanym. Warszawa 2011, (Niewiadomski Z. red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2009, s. 453-454, [↑](#footnote-ref-34)
35. O roli ocen w wyznaczaniu skutków prawnych rozstrzygnięć por. Bogucka I., Państwo prawne a problematyka uznania administracyjnego. *Państwo i Prawo,* 1992, nr 10, s. 36-43, [↑](#footnote-ref-35)
36. Por. Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego…, s. 150, [↑](#footnote-ref-36)
37. 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., [↑](#footnote-ref-37)
38. „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 przewiwwietrznymi 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.” [↑](#footnote-ref-38)
39. 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. [↑](#footnote-ref-39)
40. (Niewiadomski Z. red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. s. 509, Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego…, s. 152, [↑](#footnote-ref-40)
41. Tak Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego…, s. 153-154, [↑](#footnote-ref-41)
42. 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, [↑](#footnote-ref-42)
43. Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. [↑](#footnote-ref-43)
44. Por. Bielska-Brodziak, Kłopoty z definicjami legalnymi (w:) System prawny a porządek prawny. (Bogucki O, Czepita S. red.), Szczecin 2008, s. 159-174, Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu miejscowego…, s. 155, Zieliński M., Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki. Warszawa 2002, s. 188-205, [↑](#footnote-ref-44)
45. Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r. poz. 700, [↑](#footnote-ref-45)
46. Tak Zieliński A, Scalanie gruntów w prawie polskim, s. 36 i n., [↑](#footnote-ref-46)
47. Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm. [↑](#footnote-ref-47)
48. 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, [↑](#footnote-ref-48)
49. Por. Zieliński A., Scalanie i wymiana gruntów (w:) Prawo rolne (red. Czechowski P.) LexisNexis, Warszawa 2013, s.290-292, bliżej tegoż, Scalanie gruntów w prawie polskim, Poznań 1972, a także Czechowski P, Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne, Warszawa 1980, [↑](#footnote-ref-49)
50. Por. Czechowski P. Siwek A., Problemy prawne urządzeń rolnych - stan obowiązujący i perspektywy. (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Katowice, 1993, s. 197, [↑](#footnote-ref-50)
51. 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), [↑](#footnote-ref-51)
52. 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 organizacje 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, [↑](#footnote-ref-52)
53. - Dz.U. L. 347/883, zwane w skrócie rozp. PE i R Nr 1310/2013, [↑](#footnote-ref-53)
54. - 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. [↑](#footnote-ref-54)
55. 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. 3rozp. PE i Rady Nr 1305/2013Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) wnosi wkład do strategii ”Europa 2020”poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w sposób uzupełniający inne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), politykę spójności i wspólna politykę rybołówstwa. EFROW wnosi wkład do rozwoju bardziej zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo, przyjaznego dla klimatu i odpornego na jego zmianę 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 - 2010, Dz.U. 2014.1146,, [↑](#footnote-ref-55)
56. 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, Bieluk J.,  
    Łobos-Kotowska D., Ustawa o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Komentarz. Warszawa 2008, [↑](#footnote-ref-56)
57. Dz. U. z 2014.240 , [↑](#footnote-ref-57)
58. W tym przedmiocie opracowano Projekt ustawy z 16 października 2014 r. o płatnościach bezpośrednich; jak dotychczas nie uchwalony, [↑](#footnote-ref-58)
59. Por. Kurowska T., Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Studia Iuridica Agraria, T. IV, Białystok 2005, s. 242-248, [↑](#footnote-ref-59)
60. Dz.U. WE.L. 160/180, [↑](#footnote-ref-60)
61. 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., [↑](#footnote-ref-61)
62. 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., [↑](#footnote-ref-62)
63. Wprowadziła ona szereg bodźców skłaniających starszych rolników do zaprzestania rolniczej działalności produkcyjnej, [↑](#footnote-ref-63)
64. 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. [↑](#footnote-ref-64)
65. 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. [↑](#footnote-ref-65)
66. 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 20010 r.); - płatność niezwiązana do tytoniu, płatność niezwiązana do skrobi o płatność do surowca tytoniowego (od 2011 r.) [↑](#footnote-ref-66)
67. 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. [↑](#footnote-ref-67)
68. 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. [↑](#footnote-ref-68)
69. 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.) [↑](#footnote-ref-69)
70. Źródło: Dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa „Ocena wpływu płatności bezpośrednich na polskie rolnictwo”, [↑](#footnote-ref-70)
71. Tamże, [↑](#footnote-ref-71)
72. Dane Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku. [↑](#footnote-ref-72)
73. Tamże, [↑](#footnote-ref-73)
74. „ 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 zadecydować, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, że nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym lub grupom takich osób:

    1. których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej lub
    2. 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 cech 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,

    [↑](#footnote-ref-74)
75. PROW 2014-2020 dla Polski został zatwierdzony przez Komisję UE w dniu 16 grudnia 2014 r. [↑](#footnote-ref-75)