

# Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego

Praca zbiorowa pod redakcją  
prof. dr. hab. Mariana Podstawki

*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



Europejski Fundusz Rolny na rzecz  
Rozwoju Obszarów Wiejskich



# **Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego**

**Praca zbiorowa pod redakcją  
prof. dr. hab. Mariana Podstawki**

Warszawa 2015

### Komitet Naukowy Monografii:

Kierownik Naukowy Projektu, Przewodniczący KNM - prof. dr hab. Marian Podstawka (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

Zastępca przewodniczącego KNM - dr Przemysław Litwiniuk (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

Koordynator Projektu - Michał Woch (Agrotec Polska)

Kierownik Projektu - Michał Marciniak (Agrotec Polska)

Główny Specjalista ds. Prawnych - prof. dr hab. Paweł Czechowski (Uniwersytet Warszawski)

Główny Specjalista ds. Ekonomicznych - prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

Członek KNM - dr Aleksandra Chlebicka (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

### Recenzenci:

prof. dr hab. Roman Kisiel (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)

prof. dr hab. Bolesław Borkowski (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)

dr hab. prof. INP Alina Jurcewicz (Instytut Nauk Prawnych PAN)

dr hab. prof. INP Elżbieta Tomkiewicz (Instytut Nauk Prawnych PAN)

### Wydanie: Warszawa, kwiecień 2015 r.

ISBN 978-83-65241-00-9

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



Odwiedź portal KSOW - [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)

**Zostań Partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.**

### Zamawiający:



**Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA**

00-930 Warszawa  
ul. Wspólna 30  
tel.: (22) 623 19 01  
e-mail: [fapa@fapa.org.pl](mailto:fapa@fapa.org.pl)

### Wykonawca:



**Agrotec Polska sp. z o.o.**

ul. Dzika 19/23 lok. 55  
00-172 Warszawa  
tel.: + 48 22 403-80-26  
e-mail: [agrotec@agrotec.pl](mailto:agrotec@agrotec.pl)

## Spis treści

Wstęp .....	3
Mechanizmy ekonomiczne .....	6
1. Udział, znaczenie i konkurencyjność rodzinnych gospodarstw rolnych w różnych sektorach produkcji rolnej oraz pozarolniczej działalności gospodarczej – M. Braja .....	7
2. Zróżnicowanie regionalne rolnictwa rodzinnego i sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rodzinnych gospodarstw rolnych funkcjonujących w różnej strukturze agrarnej – W. Musiał, T. Wojewodziec, ..	26
3. Znaczenie rolniczych gospodarstw rolnych jako miejsca zamieszkania i źródła zaspokojenia potrzeb materialnych mieszkańców wsi oraz ich znaczenie społeczne i kulturowe – J. Żmija, M. Czekaj .....	46
4. Obciążenia podatkowe rodzinnych gospodarstw rolnych - P. Gołasa .....	62
5. Polityka ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeń mienia i ryzyk gospodarczych w odniesieniu do rodzinnych gospodarstw rolnych – M. Podstawka .....	78
6. Efekty ekonomiczno-społeczne zrzeszania się rodzinnych gospodarstw rolnych – M. Grębowiec	100
7. Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej UE – M. Adamowicz ....	122
8. Instrumenty wsparcia ekonomicznego dla rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce strukturalnej UE i w ramach interwencjonizmu państwowego oraz rola i znaczenie tych instrumentów – W. Poczta .....	142
9. Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych na podstawie FADN na tle innych grup zawodowych – J. Pawłowska-Tyszko .....	160
Mechanizmy prawne .....	178
1. Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy zachodniej oraz w polskim ustawodawstwie rolnym – A. Lichorowicz.....	179
2. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym obrotu gruntami i nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego oraz dziedziczenia – K. Marciniuk .....	193
3. Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej – J. Bieluk.....	205
4. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawa żywnościowego, prawa rolnego i działań specjalnych oraz podstawy prawne prowadzenia przez nie rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej – I. Lipińska .....	220
5. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ubezpieczeń społecznych i majątkowych – B. Wierzbowski .....	232
6. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju – A. Niewiadomski .....	240
7. Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych – A. Suchoń.....	256
8. Podstawy prawne wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach polityki strukturalnej UE oraz interwencjonizmu państwowego – B. Jeżyńska .....	273
9. Agroturystyka jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego – D. Łobos-Kotowska, M. Stańko .....	287
Zakończenie .....	296

## Wstęp

---

Celem monografii jest wypracowanie skutecznych prawnych i ekonomicznych mechanizmów ochrony i wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych z uwzględnieniem globalnych wyzwań, unijnej i krajowej polityki rolnej oraz specyfiki regionów i branż. W związku z tym monografia stanowi zbiór opracowań naukowych dotyczących prawnych i ekonomicznych aspektów funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Jest podzielona na dwie części: prawną i ekonomiczną.

Część prawna dotyczy pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy zachodniej oraz w polskim ustawodawstwie rolnym. Odnosi się m.in. do krajowej i unijnej ewolucji legislacyjnej pojęcia gospodarstwa rodzinnego i ustawodawstwa rolnego. Część prawna monografii odnosi się także do rodzinnych gospodarstw rolnych w systemie prawnym obrotu gruntami i nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego oraz dziedziczenia. W tej części analiza wykazuje praktyczne problemy realizacji definicji gospodarstwa rodzinnego, a także wątpliwości odnośnie instytucji prawa nabycia co do jej zgodności z Konstytucją. Wnioski pokazują ponadto, że współcześnie gospodarstwo rodzinne nie jest przedmiotem bezpośredniej regulacji w zakresie planowania przestrzennego, żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wspomina o gospodarstwie rodzinnym, natomiast zmiana właściciela gospodarstwa rolnego w drodze sukcesji uniwersalnej na spadkobierców zmarłego stanowi zazwyczaj istotne zagrożenie dla jego bytu.

Kolejną część monografii w zakresie prawnym stanowi temat gospodarstwa rolnego w systemie prawnym polityki społecznej. Wnioski tej części pokazują, że system ubezpieczeń zdrowotnych nie jest preferencyjny dla gospodarstw rodzinnych, a konstrukcja opodatkowania rolnictwa powinna służyć wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych, będąc również elementem wsparcia socjalnego w przypadku jednostek słabszych ekonomicznie. Na wyłączenie rolnictwa z systemu opodatkowania podatkiem dochodowym należy patrzeć w kontekście funkcjonowania całości systemu opodatkowania rolnictwa, natomiast podatek dochodowy można uznać za stosunkowo sprawiedliwy sposób rozłożenia ciężaru utrzymania państwa na podatników.

Temat *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawa żywnościowego, prawa rolnego i działań specjalnych oraz podstawy prawne prowadzenia przez nie rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej* porusza kwestie ważnej roli gospodarstw rodzinnych w rolno-spożywczym łańcuchu dostaw. Prowadzenie działalności wytwórczej wiąże się z bezpośrednim obrotem pozyskanych produktów żywnościowych, a prowadzenie sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego przez gospodarstwo rodzinne możliwe jest w ramach tzw. działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej.

Część monografii *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ubezpieczeń społecznych i majątkowych* porusza kwestię problemów i uwarunkowań ubezpieczeń rolników gospodarstw rodzinnych. Autor opracowania zauważa, że środki przeznaczone z budżetu państwa na dofinansowanie ubezpieczeń społecznych i majątkowych w rolnictwie nie przyspieszają osiągnięcia konstytucyjnie legitymowanego celu w postaci uczynienia z gospodarstw rodzinnych podstawy ustroju rolnego państwa. Następnym rozdziałem części prawnej monografii to *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, z którego płyną wnioski odnośnie poprawy ochrony środowiska naturalnego na obszarach rolnych, a także o nowych płatnościach rolnośrodowiskowo-klimatycznych. W PROW 2014-2020 przewidziano, iż płatności w ramach pakietu są przyznawane corocznie rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie zobowiązanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne. Ważną częścią nowej WPR jest zmodernizowany system płatności bezpośrednich, określony w rozporządzeniu 2013/1307, nazywany „zazielenieniem gospodarstw rolnych”.

Jak zauważono w rozdziale *Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych* niezbędne jest wspólne działanie rolników, pozwalające na obniżenie kosztów produkcji rolniczej, uzyskanie wyższych kwot za produkty rolne

i zwiększenie ich konkurencyjności na rynku rolnym. Istotny w tym zakresie jest również fakt, iż dla grup producentów utworzona została specjalna linia kredytowa z dopłatą ze środków publicznych przeznaczonych na pomoc krajową. Ponadto, organizacje producentów otrzymują specjalnie dedykowane wsparcie na rynku owoców i warzyw dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw. Oprócz tego zauważono, że mała liczba utworzonych grup w 2014 r. w porównaniu z poprzednimi latami poświadcza, że podstawowym czynnikiem mobilizującym do powoływania tych podmiotów są środki finansowe, a także, że znaczenie kółek rolniczych i spółdzielni kółek rolniczych jest w praktyce coraz mniejsze.

Ostatnim rozdziałem części prawnej monografii jest *Agroturystyka, jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego*. Tezy i wnioski tego rozdziału wskazują na zbyt wąskie dotychczasowe ramy prawne agroturystyki. Zbyt wąsko ujmowana jest również dywersyfikacja działalności rolniczej, konieczne staje się ponadto zdefiniowanie gospodarstwa rodzinnego nie tylko jako przedmiotu ochrony i ograniczeń w obrocie, ale jako przedmiotu wsparcia ze środków UE.

Część ekonomiczna monografii - tak samo jak prawna - składa się z 9 rozdziałów. Pierwszy dotyczy udziału, znaczenia i konkurencyjności rodzinnych gospodarstw rolnych w różnych sektorach produkcji rolnej oraz pozarolniczej działalności gospodarczej. Jego wnioski dotyczą przede wszystkim zbyt wolnej koncentracji gruntów w Polsce, szczególnie w przypadku gospodarstw indywidualnych, które stanowią podstawę funkcjonowania polskiego sektora rolnego. Rozdział *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce* ukazuje, że nasz kraj charakteryzuje się dużym wewnętrznym zróżnicowaniem warunków przyrodniczych, w tym ich przydatnością do produkcji rolnej. Część kraju to tereny zaliczane do problemowych przyrodniczo lub/i gospodarczo, a niezmiernie ważną cechą różnicującą i regionalizującą rolnictwo polskie jest struktura agrarna, która charakteryzuje się szczególnie rozdrobnieniem gospodarstw. Problemem polskiego rolnictwa są także odłogi i ugory.

Rozdział *Znaczenie rolniczych gospodarstw rolnych jako miejsca zamieszkania i źródła zaspokojenia potrzeb materialnych mieszkańców wsi oraz ich znaczenie społeczne i kulturowe* zaświadcza, że gospodarstwa mogą przynosić określone korzyści z tytułu pobierania płatności bezpośrednich oraz innych świadczeń z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Gospodarstwa rolne najlepiej radzą sobie z zaspakajaniem potrzeb materialnych, mocno zaakcentowane jest także ich kulturowe znaczenie. Wsparcia wymaga natomiast obszar społeczny, który silnie angażuje zasoby gospodarstwa. Rodzinne gospodarstwa rolne w Polsce charakteryzują się nadmiernym zatrudnieniem, niską wydajnością pracy, a siła robocza zatrudniona w tych podmiotach tworzy w ten sposób bezrobocie ukryte. Rolnicy coraz efektywniej natomiast podkreślają unikalność wytworzonych przez siebie produktów wskazując, że powstały one w danym miejscu, przy wykorzystaniu unikalnej receptury.

Następny rozdział części ekonomicznej monografii dotyczy kwestii obciążenia podatkowego rodzinnych gospodarstw rolnych i mówi o tym, że podatek rolny jest zbyt silnie zdeterminowany przez jakość gleby. Rozdział ten wskazuje także skutki wprowadzenia podatku dochodowego i katastralnego. W rozdziale *Polityka ubezpieczeń społecznych oraz mienia i ryzyk gospodarczych w odniesieniu do rodzinnych gospodarstw rolnych* dokonano oceny efektywności ubezpieczeniowej wpłacanych składek do systemu KRUS i ZUS, której wynik pokazał, iż efektywność jest zdecydowanie wyższa w systemie KRUS niż ZUS. Natomiast dotacje z budżetu państwa do KRUS i ZUS w przeliczeniu na jednego świadczeniobiorcę są tej samej wielkości. Ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie nie cieszą się zainteresowaniem ze strony rolników i nie wszystkie ryzyka ubezpieczeniowe uwzględniane w ubezpieczeniach zostały w Polsce zidentyfikowane.

W kwestii efektów ekonomiczno-społecznych zrzeszania się rodzinnych gospodarstw rolnych otrzymano wnioski, że mimo tak dużych zmian jakie dokonały się w tworzeniu grup producentów rolnych w Polsce ich stopień zorganizowania jest wciąż niewystarczający, jednakże zainteresowanie tworzeniem i inwestycjami w grupach producentów rolnych jest coraz wyższe. Dostrzega się jednak w tym zakresie znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. W monografii pozytywnie oceniono natomiast proponowane poszerzenie uprawnień grup producentów rolnych

dotyczące wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Pakietu WPR 2020. Dzięki uzyskanemu w ramach PROW dofinansowaniu, grupy producentów dysponują specjalistycznym, spełniającym najwyższe światowe standardy, wyposażeniem do zbioru, magazynowania, w tym także przechowywania oraz przygotowywania do sprzedaży swych produktów, zwłaszcza owoców.

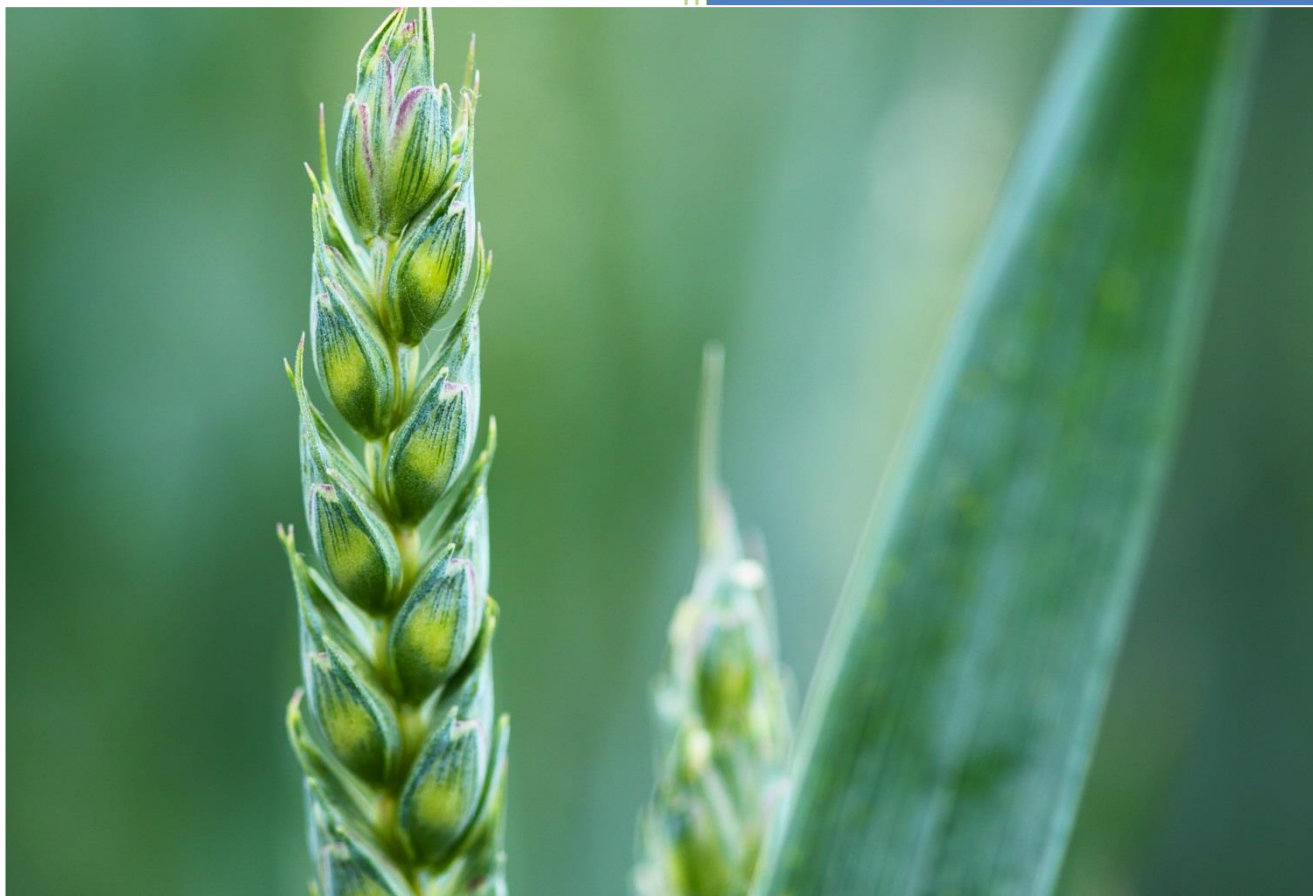
W rozdziale *Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej* stwierdzono, że w obszarze wspólnotowej i krajowej polityki rolnej w Polsce należy szczególnie wskazać na potrzebę kształtowania przez polski rząd odpowiednich programów i działań w sferze ułatwiania rozwoju. Natomiast w rozdziale *Instrumenty wsparcia ekonomicznego dla rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce strukturalnej UE i w ramach interwencjonizmu państwowego oraz rola i znaczenie tych instrumentów* wnioski pokazują, że w prawodawstwie UE nie ma formalnej, jednoznacznej definicji gospodarstwa rodzinnego. Pomimo, że w założeniach WPR mają one stanowić podstawę europejskiego rolnictwa, przy uznaniu różnorodności rolnictwa UE i specyfiki europejskiego modelu rozwoju rolnictwa (EMR) należałoby podjąć próbę stanowienia bardziej ukierunkowanych polityk UE. Przede wszystkim polityki rolnej, ale także polityki spójności ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru regionalnego i społecznego. Łączna ocena udziału gospodarstw rodzinnych we wsparciu strukturalnym (płatności ONW, płatności rolnośrodowiskowe i dopłaty do inwestycji) wskazała, że są one w pewnym stopniu preferowane poprzez mechanizmy WPR w dostępie do tych środków.

W rozdziale *Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych na podstawie FADN na tle innych grup zawodowych* analiza ukazała, iż w zależności od kategorii grupowania gospodarstw różnice pomiędzy najwyższym a najniższym średnim dochodem są znaczące. Najmniejsze zróżnicowanie dochodowe występuje pomiędzy gospodarstwami reprezentującymi różne kierunki produkcji i różne regiony, największe zaś w gospodarstwach należących do różnych klas wielkości ekonomicznej oraz różnych grup obszarowych.

Na podstawie powyższych wniosków cząstkowych monografii wynikających z poszczególnych obszarów tematycznych sporządzono konkretne rekomendacje. Wszystkie sformułowane wnioski swoje rozwinięcie i pogłębienie znajdują w poszczególnych rozdziałach monografii.

Prof. dr hab. Marian Podstawka

# Mechanizmy ekonomiczne





## 1. Udział, znaczenie i konkurencyjność rodzinnych gospodarstw rolnych w różnych sektorach produkcji rolnej oraz pozarolniczej działalności gospodarczej – M. Braja

**Autor: dr Mirosława Braja, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie**

### Wstęp

Konkurencyjność jest jednym z podstawowych wyzwań, z którymi w XXI wieku muszą zmierzyć się niemalże wszystkie podmioty funkcjonujące w gospodarce doby globalizacji. Można stwierdzić, że konkurencyjność, będąca początkowo środkiem służącym osiągnięciu pewnych celów, stała się pod koniec XX wieku swoistą ideologią determinującą działania podmiotów<sup>1 2 3</sup>. Badania tego zjawiska wywołują wiele problemów i powodują niejasności, wynikające głównie z faktu, iż nie ma jednej powszechnie przyjętej definicji konkurencyjności. Ponadto w literaturze wyróżnia się co najmniej cztery poziomy badania tego zjawiska<sup>4</sup>. Można jednoznacznie stwierdzić, że definicje konkurencyjności są dostosowane do poziomu analizy, a nawet - rodzaju podmiotu, którego ona dotyczy. Przyjęte definicje determinują zakres i metody pomiaru. Jednak najogólniej konkurencyjność można zdefiniować jako „*zdolność do przeciwstawiania się konkurencji*” lub „*umiejętność konkurowania, a więc działania i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu*”<sup>5</sup>.

Zbudowanie i utrzymanie wysokiej pozycji konkurencyjnej jednostki stało się powszechnym celem i zarazem wyzwaniem stojącym przed podmiotami gospodarczymi, również gospodarstwami rolnymi, które funkcjonują na rynku. Procesy integracyjne, w tym również członkostwo kraju we wspólnym rynku, nie jest podstawą do zaniechania działań, mających na celu zapewnienie konkurencyjności<sup>6</sup>. Dotyczy to również Polski, dla której członkostwo w Unii Europejskiej oznaczało zmianę dotychczasowej polityki gospodarczej oraz konieczność dostosowania się do kształtu polityk wspólnotowych wypracowanych przez Unię Europejską przez kilkadziesiąt lat poprzedzających historyczne rozszerzenie z 2004 roku.

Największe zmiany spowodowane akcesją Polski do Unii Europejskiej dotyczyły sektora rolno – spożywczego. Zastąpienie dotychczasowej krajowej polityki rolnej mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej wymusiło na producentach rolnych i przetwórcach konieczność dostosowania się do nowych warunków prowadzenia działalności. Nowa rzeczywistość budziła obawy, na ile polscy producenci zdołają sprostać konkurencji ze strony podmiotów z innych krajów członkowskich, które uzyskały praktycznie nieograniczony dostęp do polskiego rynku. Jednak z drugiej strony, członkostwo w Unii

<sup>1</sup> Boltho A., *The assessment: International competitiveness*, Oxford Review of Economic Policy, Oxford 1996, vol. 12, no. 3, str. 1-16

<sup>2</sup> Fagerberg F., *Technology and competitiveness*, Oxford Review of Economic Policy, Oxford 1996, vol. 12, no. 3, str. 39-51

<sup>3</sup> Grupa Lizbońska, *Granice konkurencji*, wyd. Poltext, Warszawa, 1996

<sup>4</sup> Flejterski [1984] sugerował wyróżnienie czterech poziomów konkurencyjności: mikrokonkurencyjność (przedsiębiorstwa), mezokonkurencyjność (branży, gałęzi lub działu), makrokonkurencyjność (międzynarodowa konkurencyjność gospodarki krajowej) oraz megakonkurencyjność – (konkurencyjność międzynarodowa grup krajów). Skawińska [2002] proponuje wyszczególnienie pięciu szczebli konkurencyjności, w tym – poza czterema wymienionymi – poziom mikro-mikro, dotyczący pojedynczego produktu lub usługi. Szentes [2003], który zwraca raczej uwagę na przedmiot analizy, wyróżnia poziom przedsiębiorstw (poziom mikro), poziom gałęzi, poziom jednostek terytorialnych i regionów wewnątrz kraju, poziom gospodarki narodowej (poziom makro), poziom megaregionów w gospodarce światowej (np. ugrupowań integracyjnych) oraz poziom globalny.

<sup>5</sup> Gorynia M., *Pojęcie konkurencyjności – istota i poziomy*, (w:) Gorynia M. (red.), *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, wyd. AE w Poznaniu, 2002, str. 48-61

<sup>6</sup> Jasiński L. J., *Podstawy funkcjonowania gospodarki światowej*, wyd. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 2007

Europejskiej pozwoliło polskim producentom na zdobywanie nowych rynków pozostałych krajów Wspólnoty bez barier handlowych.

Ta historyczna zmiana nie mogła pozostać bez wpływu na sytuację polskich producentów. Polski sektor rolno – spożywczy odniósł na rynku wspólnotowym duży sukces. Sprostął konkurencji z innych, również „starych”, krajów członkowskich. Dzięki temu Polska jest dziś jednym z największych producentów żywności w Unii Europejskiej. Wymagający konsumenci europejscy doceniają polskie produkty, dzięki czemu ¾ eksportu produktów rolno – spożywczych trafia z Polski na rynki innych krajów Wspólnoty. Dodatnie saldo wymiany handlowej produktami rolno – spożywczymi notowane od 2003 roku potwierdza, że rodzimy sektor rolno – żywnościowy jest konkurencyjnym i stabilnym, a w konsekwencji – cenionym w Europie dostawcą produktów spożywczych.

Z punktu widzenia kształtowania konkurencyjności polskiego sektora rolnego kluczową rolę odgrywają gospodarstwa rodzinne. Stanowią one i – jak należy sądzić – będą stanowiły w dalszym ciągu podstawę ustroju rolnego w naszym kraju. Jednak w analizie udziałów i konkurencyjności gospodarstw rodzinnych duży problem stanowi zdefiniowanie samego pojęcia „gospodarstwa rodzinnego”. Bowierni ani na szczeblu europejskim, ani – krajowym nie została przyjęta żadna powszechnie uznana definicja, co uniemożliwia precyzyjne dookreślenie, jaka jest faktyczna liczba gospodarstw rodzinnych<sup>7</sup>. Ze względu na brak jasnej definicji gospodarstwa rodzinnego w polskim i europejskim prawie, konieczność określenia obszaru badawczego oraz nomenklaturę statystyczną stosowaną przez GUS, w niniejszym badaniu przyjęto, pomimo słabości takiego zabiegu, definicję „gospodarstwa rodzinnego” tożsamą z definicją „gospodarstwa indywidualnego” wykorzystywaną przez GUS (dane statystyki publicznej)<sup>8</sup>.

Jak podaje GUS, w 2013 roku w Polsce funkcjonowało 1 425 386 gospodarstw indywidualnych, co stanowiło 99,7% wszystkich gospodarstw rolnych w naszym kraju. Gospodarowały one na 13 266 tys. ha użytków rolnych, co stanowiło 90,8% ogółu użytków rolnych w Polsce<sup>9</sup>. Należy zatem stwierdzić, że pozycja konkurencyjna gospodarstw rodzinnych będzie decydowała o konkurencyjności całego sektora rolnego, a pośrednio również – przetwórstwa rolno-spożywczego w naszym kraju. Istnieje jednak konieczność stałego monitoringu konkurencyjności polskich gospodarstw rodzinnych w Polsce, która wynika ze specyfiki, w tym dynamicznego charakteru tego zjawiska. Przewagi konkurencyjne podmiotu nie są stałą cechą, ale wymagają ciągłej troski przedsiębiorców (a w tym wypadku rolników prowadzących na własny rachunek działalność w posiadanych przez siebie gospodarstwach) i władz o zdobycie i utrzymanie nowych klientów.

O zaistnieniu przewag danego kraju, sektora czy podmiotu decyduje posiadany przez niego *potencjał konkurencyjny*<sup>10</sup> - na tym pojęciu Autorka skoncentruje się w dalszych rozważaniach. Pod pojęciem *potencjału konkurencyjnego (potencjału konkurencyjności)* rozumie się ogół zasobów, które mogą być wykorzystane przez podmiot do skutecznego konkurowania. Jest ono związane z terminem konkurencyjności potencjalnej „ex ante”<sup>11</sup>. Pierwotnie decydowały o nim zasoby czynników produkcji i surowców. W obliczu zmian zachodzących w gospodarce światowej, w coraz większym stopniu na kształtowanie potencjału konkurencyjnego (i pośrednio, ze względu na związku z pojęciem przewag konkurencyjnych) wpływają takie czynniki, jak: innowacyjność

<sup>7</sup> Poczta W., *Instrumenty wsparcia ekonomicznego dla rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce strukturalnej UE i w ramach interwencjonizmu państwowego oraz rola i znaczenie tych instrumentów*, rozdział 8 niniejszej monografii, 2015

<sup>8</sup> Autorka zdaje sobie sprawę z faktu, iż rozwiązanie takie ma ograniczenia i nie jest rozwiązaniem idealnym. w opracowaniach FAO i Poczty podjęte zostały próby określenia, czym jest gospodarstwo rodzinne [por. Poczta 2015, rozdział 8 niniejszej monografii], których efektem powinno być możliwie najszybsze dostosowanie przepisów prawa oraz ujednoczenie statystyki masowej do tychże definicji.

<sup>9</sup> GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

<sup>10</sup> Gorynia M., *Teoretyczne aspekty konkurencyjności*, (w:) Gorynia M., Łązniewska E. (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, wyd. PWN, Warszawa, 2010, str. 48-66

<sup>11</sup> Gorynia M., *Teoretyczne aspekty konkurencyjności*, (w:) Gorynia M., Łązniewska E. (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, wyd. PWN, Warszawa, 2010, str. 48-66

technologiczna, jakoś instytucji, jakoś zarządzania czy przepływy kapitału, wraz z ich efektem w postaci wzrostu produktywności i wzrostu dochodów realnych per capita<sup>12</sup>.

Wobec tego, w dalszych rozważaniach Autorka skupi się na zagadnieniach wewnętrznej konkurencyjności potencjalnej polskich gospodarstw rodzinnych, a polem do porównań<sup>13</sup> będą gospodarstwa osób prawnych. Konkurencyjność wewnętrzna jest związana z funkcjonowaniem i rolą rolnictwa w całym systemie gospodarki narodowej<sup>14</sup>. W ujęciu statycznym może ona być definiowana jako pozycja rolnictwa w stosunku do innych gałęzi gospodarki narodowej w określonym czasie. Poprzez wewnętrzną konkurencyjność potencjalną gospodarstw indywidualnych rozumie się w tym miejscu pozycję i znaczenie gospodarstw rodzinnych w Polsce pod względem udziału posiadanych czynników produkcji rolnej w całym sektorze rolnym w kraju. O jej zaistnieniu będą przesądzać posiadane zasoby podstawowych czynników produkcji w rolnictwie, które mogą być wykorzystane dla osiągnięcia przyszłych korzyści w rynkowej rywalizacji.

Celem głównym niniejszego opracowania jest próba dokonania oceny aktualnej pozycji konkurencyjnej polskich gospodarstw rodzinnych w polskim sektorze rolnym<sup>15</sup>. Cel ten zostanie zrealizowany w oparciu o osiągnięcie następujących celów szczegółowych:

- Określenie udziału i ocena wewnętrznej konkurencyjności potencjalnej (potencjał konkurencyjny) ogółu polskich gospodarstw rodzinnych w skali całej zbiorowości gospodarstw rolnych w kraju;
- Identyfikacja udziału i ocena wewnętrznej konkurencyjności potencjalnej (potencjał konkurencyjny) ogółu polskich gospodarstw rodzinnych w wybranych sektorach produkcji rolnej;
- Określenie udziału i ocena wewnętrznej konkurencyjności potencjalnej (potencjał konkurencyjny) ogółu polskich gospodarstw rodzinnych w działalności pozarolniczej w Polsce.

Opracowanie składa się z pięciu podrozdziałów. Część pierwsza stanowi wstęp do rozważań dotyczących konkurencyjności oraz roli gospodarstw rodzinnych w strukturze agrarnej w Polsce. W części drugiej określono rolę gospodarstw rodzinnych w strukturze sektora rolnego w Polsce oraz przeprowadzono analizę niektórych ogólnych czynników potencjału konkurencyjnego (konkurencyjność potencjalna) gospodarstw rodzinnych w porównaniu do pozostałych gospodarstw w naszym kraju. Część trzecia została poświęcona ocenie znaczenia gospodarstw rodzinnych i wybranych czynników decydujących o potencjale konkurencyjnym (konkurencyjność potencjalna) gospodarstw rodzinnych w czterech branżach produkcji rolniczej: zbożowej, produkcji warzyw, produkcji żywca wieprzowego oraz produkcji mleka. Część czwarta zawiera ocenę udziału i wybranych czynników konkurencyjności potencjalnej polskich gospodarstw rodzinnych w działalności pozarolniczej w Polsce. Rozważania kończą podsumowania i wnioski.

<sup>12</sup> Bossak J., Bieńkowski W., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, wyd. SGH, Warszawa, 2004

<sup>13</sup> Zgodnie z definicją konkurencyjności, potencjału konkurencyjnego czy zdolności konkurencyjnej, w badaniach tych zjawisk niezbędne jest określenie punktu odniesienia.

<sup>14</sup> Woś A., *Konkurencyjność potencjalna rolnictwa*, wyd. IERiGŻ, Warszawa, 2001

<sup>15</sup> Pomimo dołożonych starań, Autorka zdaje sobie sprawę z faktu, iż tematyka konkurencyjności potencjalnej wewnętrznej gospodarstw rodzinnych w Polsce nie zostanie w tym opracowaniu wyczerpana. Wynika to z kilku powodów: po pierwsze – tematyka konkurencyjności jest tematyką obszerną, o konkurencyjności podmiotu decyduje szereg sprzężonych ze sobą czynników, czego najbardziej widocznym przykładem są rankingi konkurencyjności gospodarek narodowych, bazujące na nawet kilkuset czynnikach konkurencyjności [por. IMD i WEF]. Po drugie – istnieje wiele rodzajów konkurencyjności, z których wybór jednego oznacza pominięcie innych. Wyczerpanie tematu konkurencyjności nie jest możliwe przy ograniczonej objętości rozdziału monografii. Po trzecie – w przypadku sektora rolnego, o potencjalne konkurencyjnym każdej z gałęzi produkcyjnych decydują inne czynniki, inne są też mechanizmy ochrony rynku przewidziane w ramach WPR. Dokładne przeanalizowanie tych czynników we wszystkich bądź w wybranych gałęziach jest również w rozdziale monografii niemalże niemożliwe.

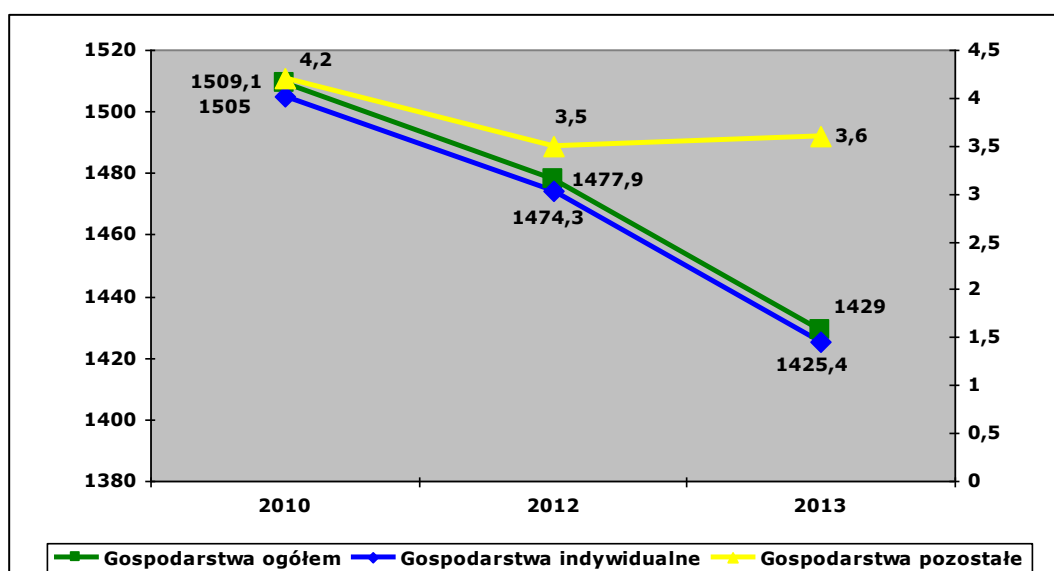
### Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w sektorze rolnym w Polsce

Wskazanie roli gospodarstw rodzinnych ogółem w sektorze rolnym w Polsce pozwala na określenie jednego z czynników wewnętrznego potencjału konkurencyjnego gospodarstw rodzinnych (wewnętrznej konkurencyjności potencjalnej).

Według GUS, w 2013 roku gospodarstwa rodzinne stanowiły 99,7% gospodarstw rolnych w Polsce. Ich liczba – podobnie jak liczba gospodarstw rolnych ogółem – zmniejsza się (por. rys. nr 1), jednak wciąż pozostają one kluczowym dostawcą produktów rolnych w naszym kraju.

W latach 2010-2013 liczba gospodarstw indywidualnych zmniejszyła się z 1505,0 tys. do 1425,4 tys. (notowany spadek wynosił 5,3%). W tym samym czasie liczba innych gospodarstw zmalała z 4,2 tys. do 3,6 tys. (spadek o 14,2%).

**Wykres 1. Zmiana liczby gospodarstw rolnych w latach 2010, 2012 i 2013 według rodzaju gospodarstwa rolnego w tysiącach**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych ma związek z postępującą (choć w przypadku Polski wciąż zbyt wolno) koncentracją gruntów rolnych. Zmiana struktury obszarowej dotyczy przede wszystkim gospodarstw rodzinnych, będących głównymi użytkownikami zasobów ziemi w naszym kraju. Wynika to z faktu, iż ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie. Strukturę gruntów rolnych w Polsce według użytkujących je gospodarstw przedstawiono w tabeli nr 1.

**Tabela 1. Grunty rolne w Polsce według użytkujących gospodarstw w 2013 roku**

Wyszczególnienie	Ogółem	Gospodarstwa indywidualne		Gospodarstwa pozostałe	
	Tys. ha	Tys. ha	%	Tys. ha	%
Grunty rolne ogółem	14 609	13 266	90,8	1343	9,2
Grunty w dobrej kulturze rolnej	14 410	13 103	90,9	1307	9,1
Udział gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej w gruntach rolnych ogółem	98,6	98,8		97,3	

w %			
-----	--	--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Jak wynika z zaprezentowanych danych, gospodarstwa indywidualne w Polsce gospodarują na 90,8% gruntów rolnych w naszym kraju. Odsetek gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej będących w użytkowaniu gospodarstw indywidualnych wynosi 90,9%. Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na fakt, iż grunty utrzymywane w dobrej kulturze rolnej stanowią aż 98,8% gruntów rolnych będących w użytkowaniu gospodarstw indywidualnych, podczas gdy w przypadku gospodarstw pozostałych ten odsetek wynosi 97,3%. Można zatem również wnioskować, że gospodarstwa rodzinne odgrywają znaczącą rolę w ochronie środowiska rolniczego, krajobrazu, a także w ochronie bioróżnorodności. Jak już wyżej wspomniano, zmienia się struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce. Efekty tego procesu w latach 2010, 2012 i 2013 przedstawiono w tabeli nr 2.

Proces koncentracji produkcji rolniczej ma miejsce zarówno w przypadku gospodarstw indywidualnych, jak i gospodarstw osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej. W odniesieniu do gospodarstw indywidualnych należy zauważyć, że proces koncentracji zachodzi wolniej niż w analogicznych grupach obszarowych pozostałych gospodarstw rolnych. Jednocześnie – i to zjawisko należy ocenić jako niekorzystne – w przypadku gospodarstw najmniejszych ten proces zachodzi wolniej niż w grupie gospodarstw od 5 do 9,99 ha.

Z punktu widzenia konkurencyjności rolnictwa koncentracja jest procesem bardzo pożądanym, pozwalającym na zwiększenie przez rolników dochodów. Pozwala on również na zwiększenie efektywności wykorzystania środków do produkcji rolnej oraz odnoszenie korzyści skali, co w prostej linii wpływa również na kształtowanie konkurencyjności ich gospodarstw.

**Tabela 2. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce według ich rodzaju w %**

Wyszczególnienie	Rok	Do 1 ha	1,00-1,99 ha	2,00-4,99 ha	5,00-9,99 ha	10,00-14,99 ha	15,00 – 19,99 ha	20,00-49,99 ha	50,00 ha i powyżej
Gospodarstwa ogółem	2010	1,6	19,9	32,6	22,9	10,0	4,8	6,4	1,8
	2012	1,5	19,4	31,9	23,6	9,7	5,0	6,9	2,0
	2013	2,4	19,4	31,9	22,1	9,9	4,9	7,2	2,2
Gospodarstwa indywidualne	2010	1,6	20,0	32,5	23,0	10,1	4,8	6,4	1,6
	2012	1,5	19,4	32,0	23,7	9,7	5,0	6,9	1,8
	2013	2,4	19,5	31,9	22,1	9,9	4,9	7,2	2,1
Gospodarstwa pozostałe	2010	0,8	1,8	6,1	6,2	3,8	3,1	10,0	65,1
	2012	0,0	1,7	5,6	6,4	3,6	2,6	11,1	69,1
	2013	1,4	1,5	5,1	6,2	3,4	2,8	10,1	69,4

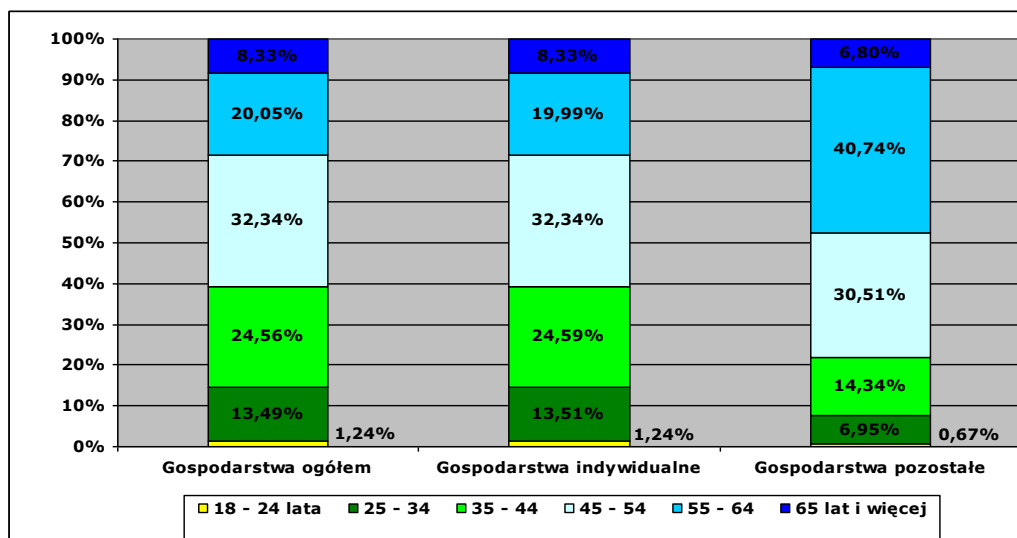
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

O konkurencyjności gospodarstw rodzinnych będzie decydować również poziom innowacyjności i zasoby wiedzy kierowników gospodarstw. Ma to znaczenie zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, realizacji celów strategii Europa 2010 i wytyczonych w związku z tym celów dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej, w tym również Wspólnej Polityki Rolnej. Akcentowanie potrzeby transferu wiedzy i zwiększanie innowacyjności gospodarstw europejskich pojawia się również z przyjętym w dniu 12 grudnia 2014 roku Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> MRiRW, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Wersja pełna, Warszawa, 2014

Za czynniki świadczące o zdolności do wdrażania innowacji i adaptacji do warunków otoczenia można uznać czynniki związane z indywidualnymi cechami kierownika tego gospodarstwa, takie jak wykształcenie czy wiek. Można zauważyć, że wyższy poziom wykształcenia i niższy wiek są czynnikami sprzyjającymi transferowi wiedzy i wdrażaniu innowacji w gospodarstwach rolnych<sup>17</sup>.

**Wykres 2. Struktura wiekowa zbiorowości kierowników gospodarstw rolnych według typu gospodarstwa**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PSR 2010 (GUS 2012)

Na wykresie nr 2 przedstawiono strukturę wiekową zbiorowości kierowników gospodarstw rolnych, w podziale na charakter jednostek, którymi zarządzają.

Jak wskazują dane Powszechnego Spisu Rolnego 2010 (PSR 2010), zbiorowość kierowników gospodarstw indywidualnych jest młodsza niż kierowników gospodarstw osób prawnych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej. Osoby poniżej 45 roku życia stanowiły blisko 40% kierowników gospodarstw indywidualnych i zaledwie 21% kierowników gospodarstw pozostałych, zatem ten czynnik przemawia zdecydowanie na korzyść gospodarstw rodzinnych.

### **Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w wybranych sektorach produkcji rolniczej w Polsce**

W analizie udziału, znaczenia i konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w sektorze rolnym w Polsce należy również wyróżnić pewne czynniki specyficzne dla danego typu produkcji. Wobec jej zróżnicowania, sektorową konkurencyjność gospodarstw rodzinnych należy również skoncentrować na tych wskaźnikach, które są charakterystyczne dla wybranego rodzaju produkcji rolniczej.

W celu określenia zróżnicowania sektorowego udziału, znaczenia i konkurencyjności potencjalnej gospodarstw rodzinnych wytypowano 4 branże produkcji rolnej. Dobór rodzaju produkcji do dalszej analizy został dokonany dwuetapowo:

- W pierwszym etapie zweryfikowano udział produkcji roślinnej i zwierzęcej w tworzeniu wartości produkcji towarowej w 2013 roku. Według GUS, udział produkcji roślinnej i zwierzęcej w tworzeniu wartości produkcji towarowej w 2013 roku wyniósł odpowiednio 45,2% i 54,8%. Przyjęto zatem (ze względu na zbliżony udział w tworzeniu wartości produkcji towarowej polskiego rolnictwa), że do dalszej analizy zostaną wybrane po dwie branże z produkcji roślinnej i zwierzęcej.

<sup>17</sup> Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie przyszłości młodych rolników w ramach obecnej reformy WPR, P6\_TA (2008)0258, 2008

- W drugim etapie poddano ocenie udział poszczególnych kierunków w tworzeniu wartości produkcji towarowej odpowiednio w produkcji roślinnej i zwierzęcej w 2013 roku. W wyniku porównania do dalszej analizy przyjęto cztery gałęzie produkcji rolniczej, tj. produkcję mleka (17,5% wartości produkcji towarowej ogółem), produkcję żywca wieprzowego (13,7% wartości produkcji towarowej ogółem), produkcję zbóż (13,1% wartości produkcji towarowej ogółem) oraz produkcję warzyw (8,9% wartości produkcji towarowej ogółem).

Takie podejście wynika z faktu, iż konkurencyjność sama w sobie jest pojęciem ściśle związanym z rynkiem i rywalizacją podmiotów. Z kolei produkcja towarowa jest odzwierciedleniem wartości produkcji trafiającej rzeczywiście na rynek.

### **Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w produkcji zbóż w Polsce**

Polska jest znaczącym producentem zbóż w Unii Europejskiej, choć w strukturze eksportu zboża nieprzetworzone nie odgrywają kluczowej roli, tworząc zaledwie 3-4% jego wartości. w strukturze zasiewów są jednak produkcją kluczową. W latach 2010-2013 powierzchnia pod zasiewami zbóż ogółem w Polsce kształtowała się na poziomie 73% ogółu zasiewów w naszym kraju. Produkcja samych zbóż podstawowych (pszenica, pszenżyto, żyto, owies i jęczmień) w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtuje się na poziomie 530-565 kg.

O znaczeniu gospodarstw indywidualnych i ich konkurencyjności potencjalnej w sektorze zbóż będą decydować takie specyficzne dla rodzaju produkcji czynniki, jak:

- udział gospodarstw rodzinnych w powierzchni zasiewów zbóż;
- udział gospodarstw rodzinnych w zbiorach zbóż ogółem;
- plon z 1 ha użytków rolnych.

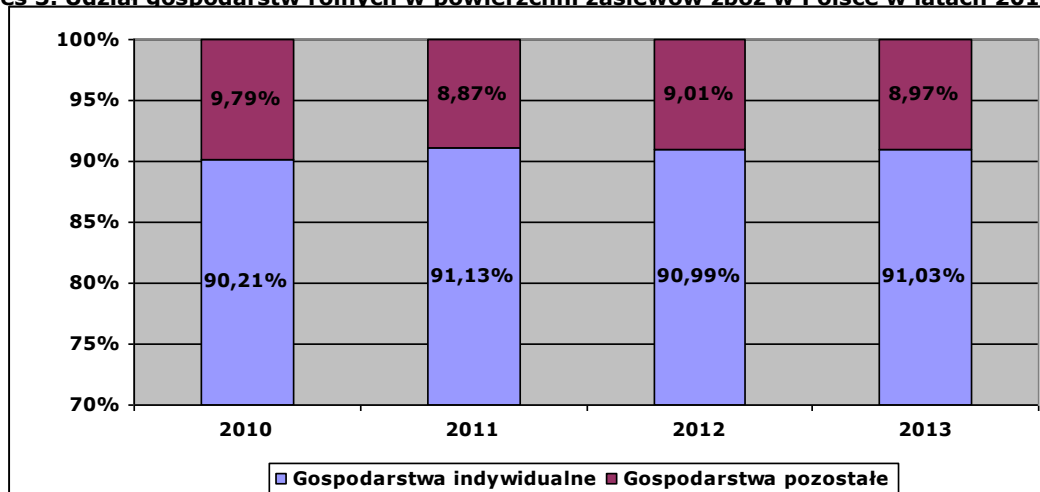
W tabeli nr 3 przedstawiono ogólną powierzchnię upraw zbóż w Polsce w latach 2010-2013.

**Tabela 3. Powierzchnia zasiewów zbóż ogółem w Polsce w latach 2010-2013 w tys. ha**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Gospodarstwa ogółem	7597	7803	7704	7479
Gospodarstwa indywidualne	6853	7111	7010	6808

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014b)*

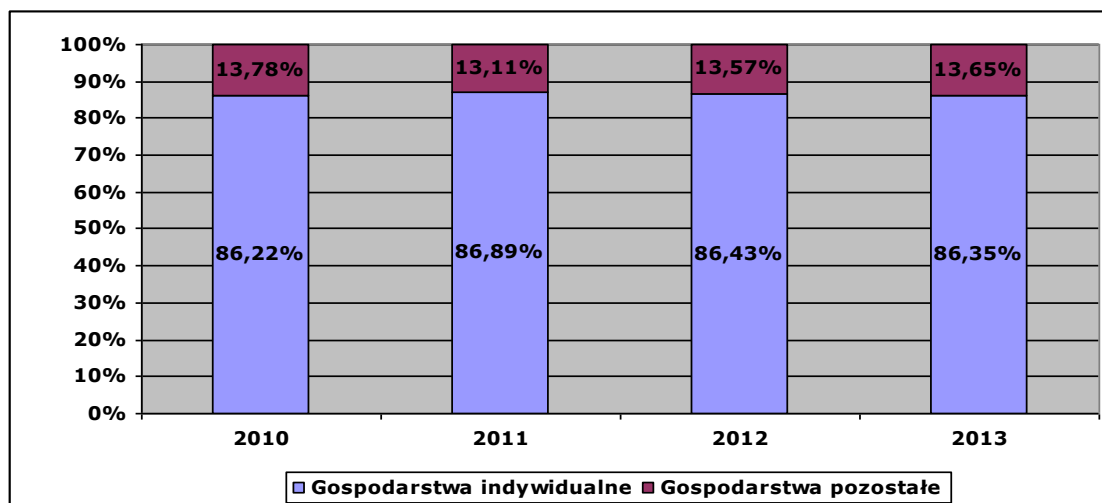
Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 3, powierzchnia zasiewów zbóż w Polsce w latach 2010-2013 ulegała niewielkim wahaniom, choć utrzymywała się na zbliżonym poziomie, bez ogromnych wahań. W gospodarstwach rodzinnych sytuacja była zbliżona do sytuacji w całej zbiorowości gospodarstw rolnych ogółem.

**Wykres 3. Udział gospodarstw rolnych w powierzchni zasiewów zbóż w Polsce w latach 2010-2013**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Kolejnym czynnikiem decydującym o konkurencyjności potencjalnej gospodarstw rodzinnych produkujących zboża jest ich udział w strukturze zasiewów zbóż w Polsce. W latach 2010-2013 zboża stanowiły  $\frac{3}{4}$  ogółu zasiewów w Polsce i udział ten pozostawał na niemal niezmiennym poziomie.

Również udział gospodarstw indywidualnych w zasiewach zbóż w Polsce był zbliżony w całym tym okresie. Gospodarstwa indywidualne użytkują około 91% ziemi pod uprawę zbóż i ich udział w powierzchni zasiewów zbóż w latach 2010-2013 utrzymuje się na niemal niezmiennym poziomie (por. wykres nr 3).

**Wykres 4. Udział gospodarstw indywidualnych w zbiorach zbóż w Polsce w latach 2010-2013**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Czynnikiem decydującym o konkurencyjności potencjalnej gospodarstw rodzinnych produkujących zboża jest również ich udział w zbiorach zbóż w Polsce. Udział ten – przedstawiony na wykresie nr 4 – podobnie, jak udział w powierzchni zasiewów zbóż, w latach 2010-2013 utrzymywał się na względnie stałym poziomie. Gospodarstwa indywidualne dostarczają około 86% zbiorów zbóż ogółem i ich udział w latach 2010-2013 utrzymywał się na niemal niezmiennym poziomie.

Dodatkowo, ocenie poddać należy plony uzyskiwane przez gospodarstwa rolne. Plonowanie zbóż w latach 2010-2013 w podziale na rodzaj gospodarstwa rolnego przedstawiono w tabeli nr 4.



**Tabela 4. Plonowanie zbóż ogółem w Polsce w latach 2010-2013 w dt/ha**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Gospodarstwa ogółem	35,8	34,3	37,0	38,0
Gospodarstwa indywidualne	34,3	32,7	35,2	36,1

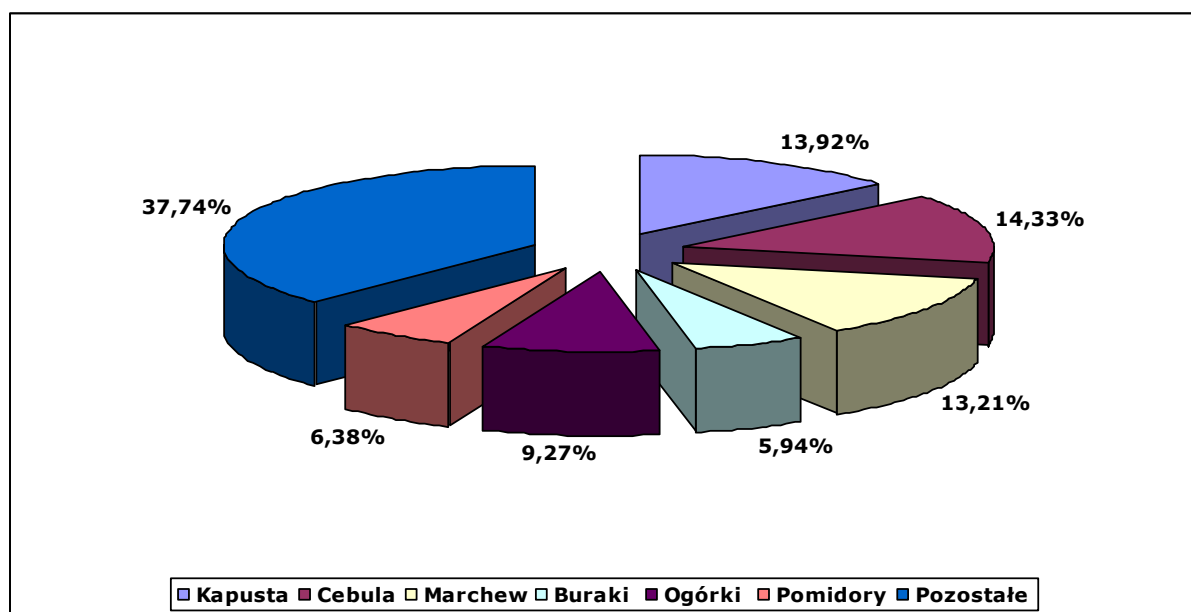
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Plony uzyskiwane w gospodarstwach indywidualnych są nieco niższe od średniej dla całego ogółu gospodarstw funkcjonujących w Polsce. Przeciętnie ta różnica wynosi około 1,5 dt w przeliczeniu na 1 ha zasiewów, co jest zjawiskiem zdecydowanie niekorzystnym z punktu widzenia tych gospodarstw.

### Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w produkcji warzyw w Polsce

Pod względem powierzchni upraw, do najbardziej istotnych z punktu widzenia produkcji warzywniczej warzyw gruntowych należą w Polsce kapusta, cebula i marchew. Udział każdej z tych upraw w powierzchni upraw warzywniczych w ogóle wynosi około 14%. Struktura produkcji warzyw w Polsce w latach 2010-2013 została przedstawiona na wykresie nr 5.

**Wykres 5. Udział powierzchni upraw poszczególnych warzyw w powierzchni upraw warzyw gruntowych w Polsce ogółem (średnia z lat 2010-2013)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

W latach 2010-2013 najbardziej znaczącą pod względem udziału w powierzchni upraw warzyw gruntowych uprawą warzywniczą w Polsce była uprawa cebuli. W analizowanym okresie jej udział wynosił przeciętnie ponad 14% areалу upraw warzyw gruntowych. Drugą co do znaczenia uprawą warzyw w Polsce była uprawa kapusty, stanowiąca prawie 14% ogółu powierzchni upraw warzyw gruntowych. W dalszej kolejności znalazły się uprawy marchwi (ponad 13% areалу upraw warzyw gruntowych), ogórków (blisko 10% areалу upraw warzyw gruntowych), pomidorów i buraków (po około 6% areалу upraw warzyw gruntowych każda).

Produkcja warzyw – obok produkcji owoców – jest produkcją bardziej pracochłonną, niż inne kierunki produkcji roślinnej. W związku z tym daje możliwość wykorzystania posiadanych zasobów pracy w gospodarstwach rodzinnych. Potwierdzeniem tego może być udział gospodarstw indywidualnych w produkcji warzyw ogółem, zaprezentowany w tabeli nr 5.

W analizowanym okresie 2010-2013 gospodarstwa rodzinne gospodarowały na 96% areału upraw warzyw gruntowych. W każdej z analizowanych grup upraw warzyw gospodarstwa indywidualne zajmowały kluczowe, niemal wyłączne miejsce.

Największy udział gospodarstw indywidualnych pod względem powierzchni upraw notowano w zakresie upraw ogórków i kapusty. Począwszy od 2011 roku gospodarstwa indywidualne gospodarowały na 99,6% zasiewów kapusty w naszym kraju, mając niemal wyłączność na jej produkcję. Od 2011 roku gospodarstwa rodzinne były również w użytkowaniu ponad 99% powierzchni upraw ogórków i pomidorów w Polsce.

**Tabela 5. Powierzchnia zasiewów oraz udział gospodarstw indywidualnych w zasiewach warzyw gruntowych w latach 2010-2013**

Uprawa	Rodzaj gospodarstwa	2010	2011	2012	2013
Kapusta	Gospodarstwa ogółem	20,5	25,6	24,7	19,9
	Gospodarstwa indywidualne	19,9	25,5	24,6	19,9
		97,07%	99,61%	99,60%	100,00%
Cebula	Gospodarstwa ogółem	23,4	26,6	25,1	20,1
	Gospodarstwa indywidualne	22,4	24,6	23,1	18,6
		95,73%	92,48%	92,03%	92,54%
Marchew	Gospodarstwa ogółem	19,6	23,5	22,8	19,1
	Gospodarstwa indywidualne	18,8	22,8	21,7	18,3
		95,92%	97,02%	95,18%	95,81%
Buraki	Gospodarstwa ogółem	8,1	10,7	10,8	8,6
	Gospodarstwa indywidualne	7,9	10,5	10,7	8,5
		97,53%	98,13%	99,07%	98,84%
Ogórki	Gospodarstwa ogółem	13,5	16,2	15,9	13,5
	Gospodarstwa indywidualne	13	16,1	15,8	13,4
		96,30%	99,38%	99,37%	99,26%
Pomidory	Gospodarstwa ogółem	8,3	11,1	10,9	9,5
	Gospodarstwa indywidualne	7,9	11	10,8	9,4
		95,18%	99,10%	99,08%	98,95%
<b>Ogółem</b>	<b>Gospodarstwa ogółem</b>	<b>158,7</b>	<b>178,9</b>	<b>175,5</b>	<b>142,1</b>
	<b>Gospodarstwa indywidualne</b>	<b>151,4</b>	<b>172,7</b>	<b>168,2</b>	<b>136,5</b>
		<b>95,40%</b>	<b>96,53%</b>	<b>95,84%</b>	<b>96,06%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Co więcej, gospodarstwa rodzinne w większości analizowanych grup warzyw notowały plon wyższy niż przeciętna wartość dla sektora rolnego. Wyniki zostały przedstawione w tabeli nr 6.

**Tabela 6. Średni plon wybranych grup warzyw w latach 2010-2013 według rodzaju gospodarstwa, w dt/ha**

Uprawa	Plon średni gospodarstwa ogółem	Plon średni gospodarstwa indywidualne
Kapusta	478,25	480,25
Cebula	257,00	250,75
Marchew	380,75	376,75
Buraki	341,75	342,50
Ogórki	183,75	184,00
Pomidory	260,25	261,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 6, w większości analizowanych upraw warzyw gospodarstwa rodzinne notowały plon z 1 ha przewyższający plon przeciętny dla gospodarstw warzywnych w Polsce. W zaledwie dwóch przypadkach – upraw cebuli i upraw marchwi – plony notowane przez gospodarstwa indywidualne były niższe niż w grupie gospodarstw warzywnych w Polsce.

Analizując konkurencyjność produkcji warzywniczej i owocowej w Polsce warto również wspomnieć o wynikach badań prowadzonych już w latach 80. tych XX wieku przez jednego z pierwszych polskich ekonomistów, który dostrzegł istotność zagadnień związanych z konkurencyjnością rolnictwa w literaturze polskiej. Prof. Augustyn Woś stwierdził, iż gospodarka chłopska będąca podstawą ustroju rolnego Polski jest pracochłonna i wykorzystuje stare techniki produkcji, a eksport w takich warunkach jest równoznaczny z akceptacją niskich cen<sup>18</sup> i jego niską efektywnością. Przyczyn niskiej efektywności upatrywał przede wszystkim w kosztach produkcji surowców rolniczych i w wysokich kosztach przetwórstwa, a także w niesprawnym działaniu przedsiębiorstw handlu zagranicznego, niskiej jakości produktów, braku reklamy czy niewłaściwych opakowaniach. Zaznaczał przy tym, że na rynkach światowych konkurencyjne są sektory rolno – spożywcze tych krajów, w których rolnictwo jest nowoczesne, wykorzystuje nowe technologie i osiąga wysoką wydajność pracy. Szans dla polskiego sektora rolno – spożywczego upatrywał w dwóch grupach produktów, w których Polska była konkurencyjna na rynkach światowych: grupa pierwsza – to produkty niszowe, w produkcji których konkurencja jest bardzo mała (np. produkty runa leśnego, konie i mięso końskie, niektóre nasiona), zaś grupa druga i zarazem bardziej znacząca – to produkty, w których Polska odnosi sukcesy dzięki osiągnięciom naukowym (np. warzywa, jabłka, owoce jagodowe). Produkcję owoców i warzyw wskazywał on jako jedną z najbardziej perspektywicznych w polskim rolnictwie<sup>19</sup>. Powyższa analiza potwierdza dodatkowo, że gospodarstwa rodzinne wyspecjalizowane w produkcji owoców i warzyw mają szansę umacniać swoją pozycję na rynku i śmiało konkurować na rynkach europejskich i pozaeuropejskich.

#### **Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w produkcji trzody chlewnej w Polsce**

Produkcja trzody chlewnej z punktu widzenia polskiego sektora rolno – spożywczego ma znaczenie specyficzne. Gospodarstwa wyspecjalizowane w produkcji trzody chlewnej są bowiem dostawcą surowca dla jednej z najbardziej zorientowanych proeksportowo branż polskiego sektora rolno – spożywczego, tj. produkcji mięsa i podrobów (HS 02). Można zatem stwierdzić, że sytuacja branży, w tym producentów żywca wieprzowego, będzie wpływać na wyniki eksportowe całego polskiego sektora rolno – spożywczego.

O znaczeniu i konkurencyjności gospodarstw rodzinnych dla zbiorowości gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji trzody chlewnej ogółem będą decydować takie czynniki, jak:

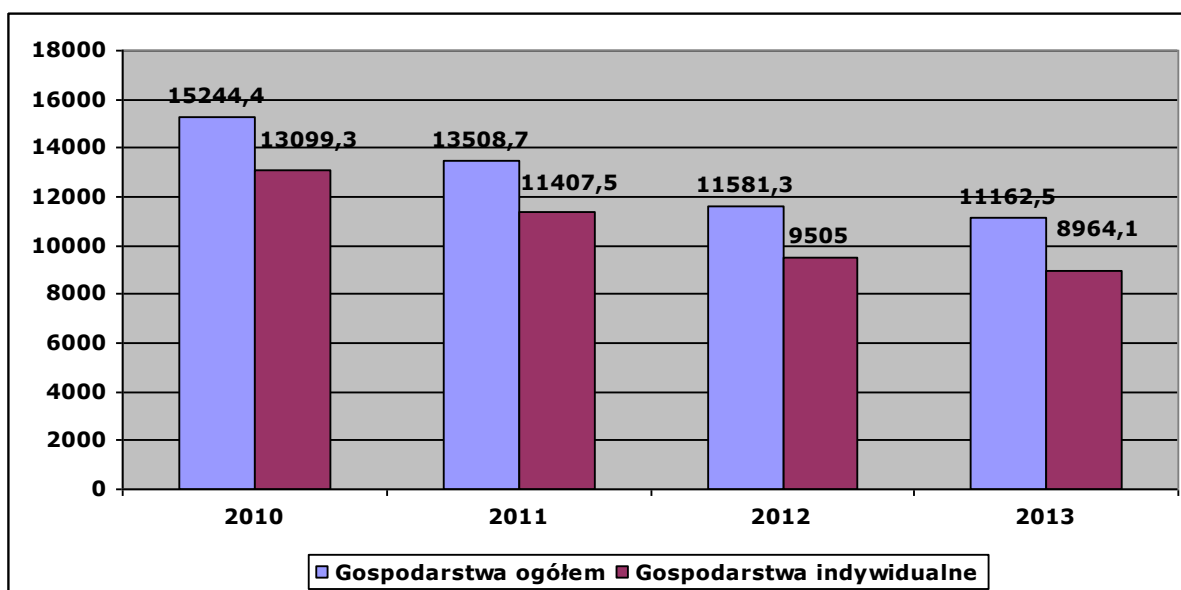
- rozmiar pogłowia trzody chlewnej utrzymywanej w gospodarstwach rodzinnych na tle zbiorowości ogółu gospodarstw rolnych w Polsce;
- udział gospodarstw rodzinnych w produkcji żywca wieprzowego ogółem w Polsce.

W latach 2010-2013 pogłowie trzody chlewnej w Polsce – podobnie jak pogłowie wszystkich innych zwierząt gospodarskich – spadało. Ta tendencja jest również widoczna w odniesieniu do gospodarstw indywidualnych (por. wykres nr 6).

<sup>18</sup> Również Szymański [1996, str. 21] czy Pouliquen [2001] akcentowali, że podstawą konkurencyjności polskiego rolnictwa są przewagi cenowe, których źródłem jest m.in. niska opłata pracy własnej rolnika.

<sup>19</sup> Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, wyd. PWRiL, Warszawa, 1987

Wykres 6. Zmiany pogłowia trzody chlewnej w Polsce w latach 2010-2013 w tys. sztuk

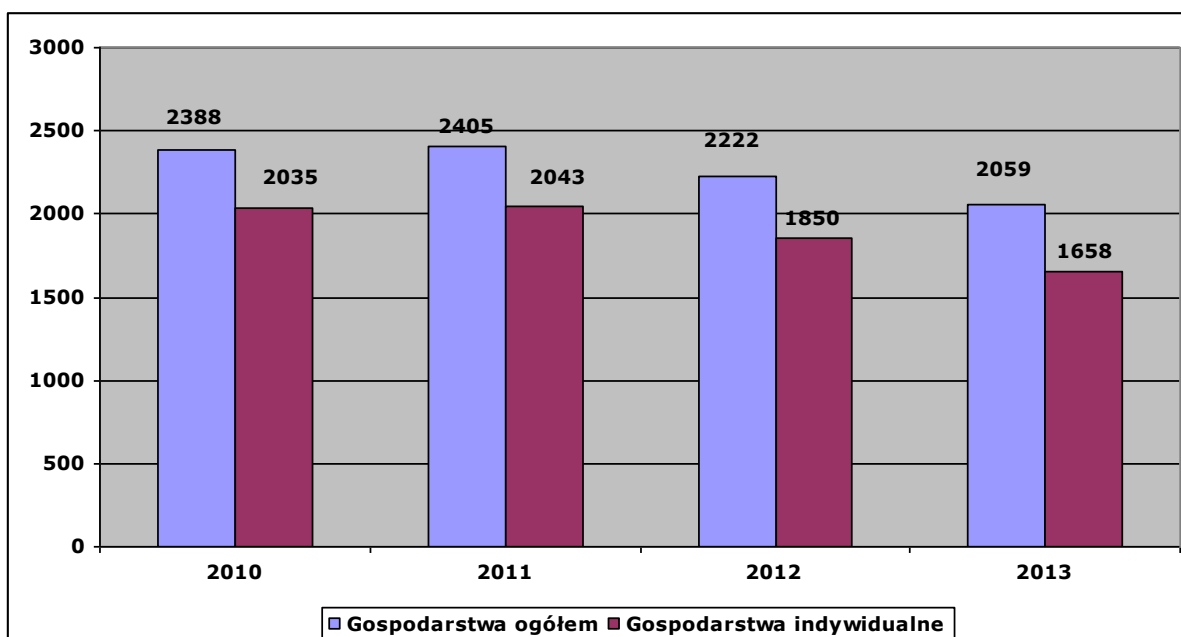


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

W latach 2010-2013 pogłowiu trzody chlewnej ogółem w Polsce spadło z 15,2 mln sztuk do 11,2 mln sztuk, tj. o około 27 punktów procentowych w stosunku do 2010 roku. W samych gospodarstwach indywidualnych nastąpił spadek z 13,1 mln sztuk do 9 mln sztuk, tj. o około 32 punkty procentowe w stosunku do roku 2010.

Pomimo tych zmian, w analizowanym okresie 2010-2013 gospodarstwa indywidualne pozostawały głównymi producentami trzody chlewnej pod względem liczby utrzymywanych zwierząt. Ich udział w utrzymywaniu pogłowia trzody chlewnej w Polsce jednak zmniejszył się - z poziomu ponad 85% w 2010 roku do poziomu około 80% w 2013 roku, a spadek miał charakter stały.

Wykres 7. Produkcja żywca rzeźnego wieprzowego w Polsce w latach 2010-2013 z wyodrębnieniem produkcji gospodarstw indywidualnych w tysiącach ton



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Z punktu widzenia znaczenia gospodarstw rodzinnych dla sektora trzody chlewnej w Polsce istotny jest również ich udział w produkcji żywca wieprzowego. Rozmiar i zmiany produkcji żywca wieprzowego w Polsce w latach 2010-2013 zostały przedstawione na wykresie nr 7.

W ślad za danymi zaprezentowanymi na wykresie nr 6 i wykresie nr 7 należy stwierdzić, że produkcja żywca wieprzowego w latach 2010-2013 w Polsce spadała, z niewielką i jednorazową poprawą w roku 2011. Ogólnie, w analizowanym okresie produkcja żywca wieprzowego spadła z poziomu 2 388 tysięcy ton w roku 2010 do poziomu 2 059 tys. ton w roku 2013, co stanowiło łączny spadek o około 14 punktów procentowych.

W 2010 roku gospodarstwa indywidualne dostarczyły 2 035 tysięcy ton żywca wieprzowego. W odniesieniu do tej grupy gospodarstw również odnotowano spadek produkcji żywca wieprzowego. W 2013 roku gospodarstwa indywidualne wyprodukowały 1 658 tysięcy ton żywca wieprzowego, co oznaczało łączny spadek produkcji w analizowanym okresie o 19 punktów procentowych.

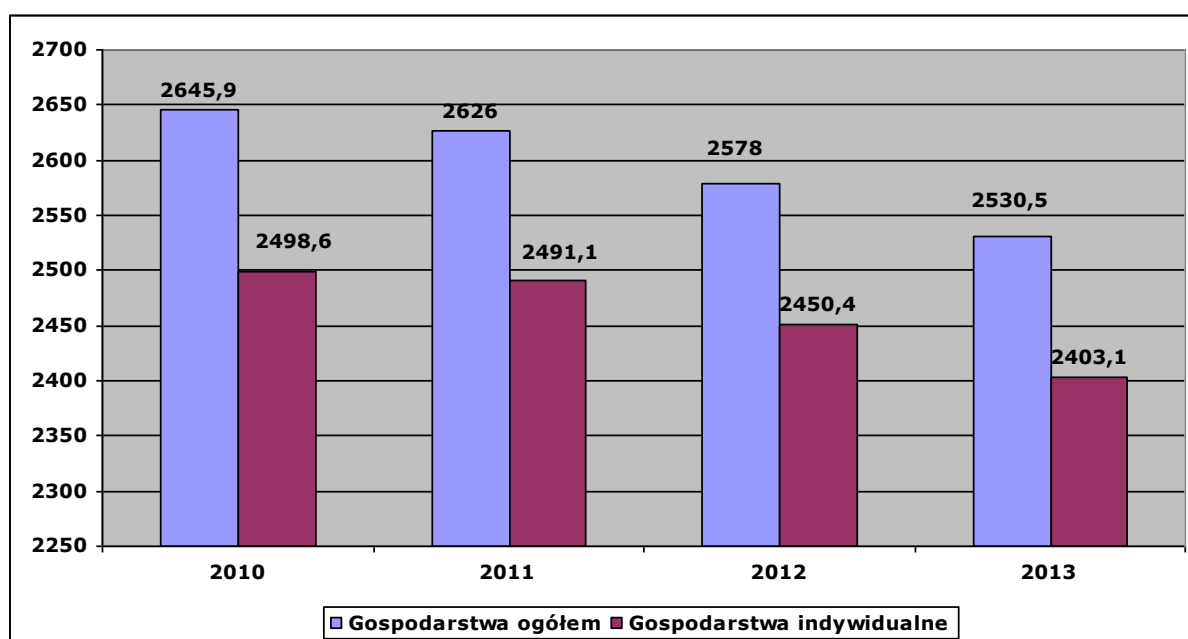
Rodzinne gospodarstwa rolne pozostawały w latach 2010-2013 głównym dostawcą żywca wieprzowego w Polsce. Ich udział w produkcji żywca wieprzowego w Polsce jednak spadał w tempie zbliżonym do spadku pogłowia trzody chlewnej, tj. z poziomu ponad 85% ilości żywca wieprzowego w 2010 roku do poziomu około 80% w 2013 roku i spadek ten – podobnie, jak spadek pogłowia w tych gospodarstwach - miał charakter stały.

#### **Udział, znaczenie i wybrane czynniki konkurencyjności gospodarstw rodzinnych w produkcji mleka w Polsce**

Branża mleczarska jest jedną z kluczowych branż polskiego sektora rolno – spożywczego, a jej funkcjonowanie jest ściśle związane ze spółdzielczością mleczarską. O znaczeniu i konkurencyjności potencjalnej gospodarstw rodzinnych dla zbiorowości gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji mleka w Polsce ogółem będą decydowały między innymi takie czynniki, jak:

- rozmiar pogłowia krów mlecznych utrzymywanych w gospodarstwach rodzinnych na tle zbiorowości ogółu gospodarstw mleczarskich w Polsce;
- udział gospodarstw rodzinnych w produkcji mleka krowiego ogółem w Polsce.

**Wykres 8. Pogłowia krów w Polsce w latach 2010-2013 z wyszczególnieniem pogłowia w gospodarstwach indywidualnych w tysiącach sztuk**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

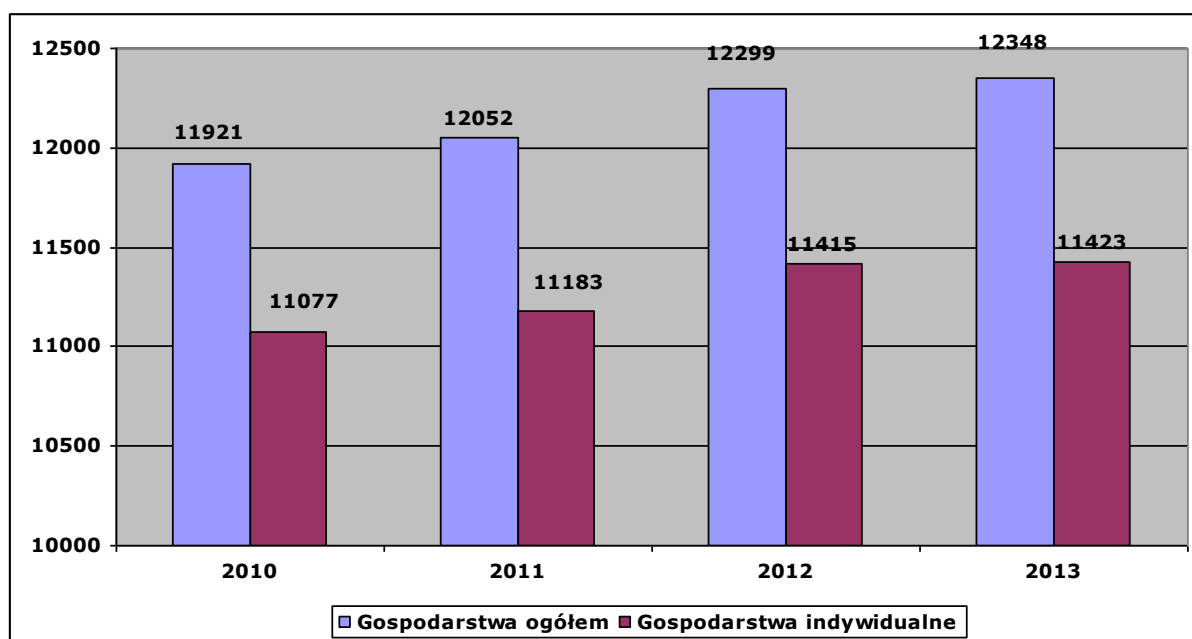
Pogłowie krów mlecznych w Polsce – podobnie, jak pogłowie trzody chlewnej i innych zwierząt gospodarskich – w latach 2010-2013 sukcesywnie zmniejszało się, choć należy w tym miejscu zauważyć, że był to spadek wolniejszy niż spadek liczby innych grup zwierząt gospodarskich (por. wykres nr 8).

W 2010 roku polscy rolnicy utrzymywali 2,6 mln sztuk krów mlecznych. Na koniec analizowanego okresu, w 2013 roku, rolnicy ogółem utrzymywali 2,5 mln sztuk krów mlecznych. Oznacza to, że w analizowanym okresie łączny spadek pogłowia krów mlecznych wyniósł około 4 punkty procentowe.

Gospodarstwa indywidualne utrzymywały w 2010 roku około 2,5 mln krów mlecznych. Na koniec analizowanego okresu, w 2013 roku, pogłowie krów mlecznych w gospodarstwach indywidualnych kształtowało się na poziomie 2,4 mln sztuk. Podobnie jak w przypadku ogółu zbiorowości gospodarstw rolnych w naszym kraju, spadek pogłowia krów mlecznych w gospodarstwach indywidualnych w analizowanym okresie kształtował się na poziomie 4 punktów procentowych.

Gospodarstwa rodzinne utrzymywały w analizowanym okresie około 95% ogółu pogłowia krów mlecznych w naszym kraju. Udział gospodarstw indywidualnych w analizowanym okresie utrzymywał się na stałym poziomie.

**Wykres 9. Produkcja mleka w Polsce w latach 2010-2013 w milionach litrów z wyszczególnieniem produkcji gospodarstw indywidualnych**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

W ślad za strukturą pogłowia krów mlecznych, analizie należy poddać również udział gospodarstw rodzinnych w ilości wytwarzanego w Polsce mleka krowiego. Zmiany w produkcji mleka w latach 2010-2013 w Polsce zostały przedstawione na wykresie nr 9.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, pomimo spadku pogłowia krów, zwiększa się produkcja mleka w Polsce. W 2010 roku polscy producenci wytwarzali 11 921 mln litrów mleka. Na koniec analizowanego okresu, w 2013 roku, polscy producenci uzyskali 12 348 mln litrów mleka. Oznacza to wzrost produkcji mleka w badanym okresie o 3,6 punktów procentowych w stosunku do roku 2010.

Wzrost produkcji mleka notowały również gospodarstwa indywidualne. W 2010 roku w gospodarstwach indywidualnych w Polsce wyprodukowano 11 077 mln litrów mleka. W 2013 roku w gospodarstwach indywidualnych wyprodukowano 11 423 mln litrów mleka. Oznacza to wzrost

produkcji mleka w gospodarstwach indywidualnych w analizowanym okresie o 3,1 punktu procentowego.

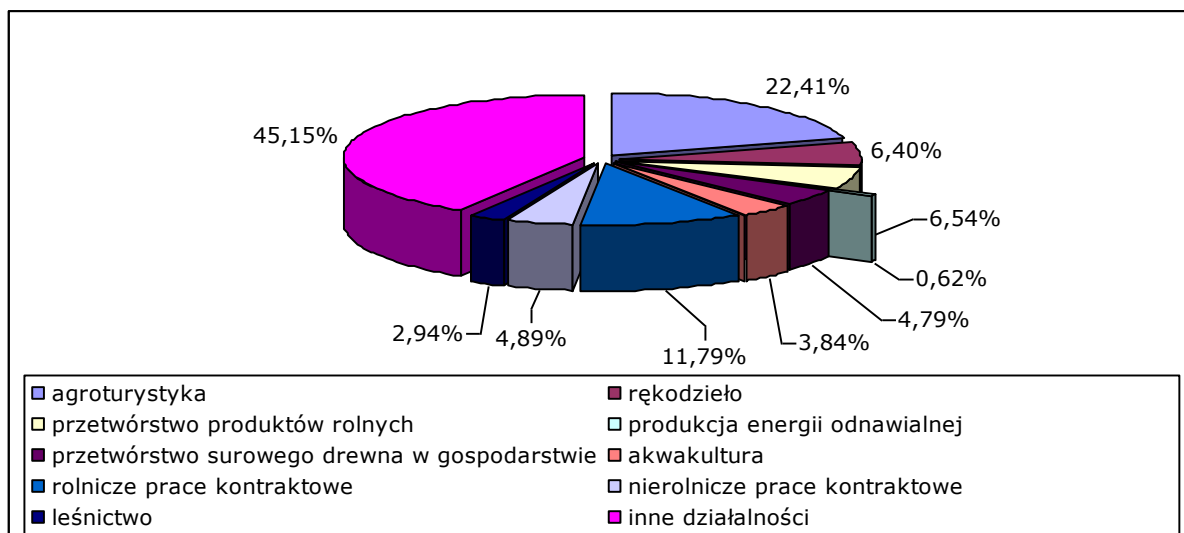
Gospodarstwa indywidualne dostarczały w analizowanym okresie około 93% ogółu wyprodukowanego mleka. Udział ten ulegał niewielkim wahaniom. Wzrost produkcji mleka przy jednoczesnym spadku pogłowia krów mlecznych w Polsce należy – z punktu widzenia konkurencyjności produkcji – ocenić bardzo pozytywnie. Oznacza to bowiem, że polscy rolnicy są w stanie zwiększać wydajność produkcji, przy jednoczesnym zmniejszaniu kosztów związanych z bezpośrednim utrzymaniem zwierząt, co może im dawać w przyszłości znaczące przewagi nad konkurentami.

### Udział i znaczenie gospodarstw rodzinnych w działalności pozarolniczej w Polsce

W 2013 roku działalność pozarolniczą prowadziły 36 884 gospodarstwa rolne. Znakomita większość tych gospodarstw to gospodarstwa indywidualne – aż 36 342, co stanowi 98,5% gospodarstw rolnych prowadzących działalność pozarolniczą.

Działalność pozarolnicza nie jest homogeniczna, a poszczególne jej działy znacznie różnią się od siebie. Na wykresie nr 10 przedstawiono strukturę gospodarstw rolnych prowadzących działalność pozarolniczą ogółem, z uwzględnieniem rodzaju prowadzonej działalności.

**Wykres 10. Gospodarstwa prowadzące działalność pozarolniczą według jej kierunków w 2013 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)

Zdecydowanie najwięcej gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w 2013 roku działało w obszarze agroturystyki. Gospodarstwa te stanowiły aż 22% ogółu gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą. Blisko 12% gospodarstw w 2013 roku prowadziło działalność pozarolniczą w zakresie rolniczych prac kontraktowych. Po około 6,5% gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą zajmowało się przetwórstwem produktów rolnych i rękodziełem.

Zaledwie 0,6% gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą trudniło się produkcją energii odnawialnej. Aż blisko połowa gospodarstw prowadziła działalność sklasyfikowaną jako „pozostała”, co jasno wskazuje na zróżnicowanie pojęcia „działalność pozarolnicza”.

Prowadzenie działalności pozarolniczej – co potwierdzają przywołane powyżej statystyki – jest domeną gospodarstw indywidualnych.



**Tabela 7. Gospodarstwa prowadzące działalność pozarolniczą według rodzaju gospodarstwa i kierunku działalności pozarolniczej w 2013 roku**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Gospodarstwa ogółem</b>	<b>Gospodarstwa indywidualne</b>	
<b>agroturystyka</b>	8 267	8 226	99,50%
<b>rękodzieło</b>	2 360	2 357	99,87%
<b>przetwórstwo produktów rolnych</b>	2 411	2 351	97,51%
<b>produkcja energii odnawialnej</b>	228	0	0,00%
<b>przetwórstwo surowego drewna w gospodarstwie</b>	1 767	1 750	99,04%
<b>akwakultura</b>	1 418	1 376	97,04%
<b>rolnicze prace kontraktowe</b>	4 349	4 252	97,77%
<b>nierolnicze prace kontraktowe</b>	1 805	1 750	96,95%
<b>leśnictwo</b>	1 085	1 066	98,25%
<b>inne działalności</b>	16 654	16 316	97,97%
<b>Razem</b>	<b>36 884</b>	<b>36 342</b>	<b>98,53%</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (GUS 2014)*

Jak wynika z danych zawartych w tabeli nr 7, udział gospodarstw rodzinnych w świadczeniu usług agroturystycznych w Polsce kształtował się w 2013 roku na blisko stuprocentowym poziomie. W pozostałych typach działalności pozarolniczej gospodarstwa indywidualne notowały udział na poziomie około 97-98%.

Specyficzną formą produkcji pozarolniczej jest produkcja energii ze źródeł odnawialnych. Żadne z wyszczególnionych gospodarstw prowadzących działalność pozarolniczą w tym obszarze nie było gospodarstwem indywidualnym, co z pewnością jest spowodowane rozmiarem nakładów inwestycyjnych niezbędnych do rozpoczęcia takiej działalności gospodarczej.

### **Podsumowanie i wnioski**

Jak podaje Główny Urząd Statystyczny, w 2013 roku gospodarstwa rodzinne stanowiły 99,7% gospodarstw rolnych w Polsce. Należy jednak zauważyć, że tempo zmian w tej grupie gospodarstw jest mniejsze niż w odniesieniu do gospodarstw osób prawnych lub innych podmiotów nie posiadających osobowości prawnej. Gospodarstwa indywidualne są więc kluczowym dostawcą produktów rolnych w naszym kraju i podstawą funkcjonowania sektora rolno – spożywczego w naszym kraju.

Gospodarstwa rodzinne gospodarują na 90,8% gruntów rolnych w naszym kraju i w 98,8% są to grunty w dobrej kulturze rolnej. Odsetek gruntów w dobrej kulturze rolnej w gospodarstwach indywidualnych jest wyższy niż dla ogółu sektora rolnego, stąd można dostrzec rolę, jaką gospodarstwa te będą miały do odegrania w ochronie środowiska rolniczego, krajobrazu, a także w ochronie bioróżnorodności.

Znaczenie i konkurencyjność potencjalna gospodarstw rodzinnych w naszym kraju zmienia się wraz ze zmianą sektora produkcji rolnej. W wytwarzaniu każdego produktu rolnego gospodarstwa odgrywają kluczową rolę, głównie ze względu na skalę ich działalności. Można również stwierdzić (co zauważali już inni badacze, np. Woś i Guzek), że polskie gospodarstwa będą utrzymywać

przewagę konkurencyjną nad pozostałymi gospodarstwami w sferach bardziej pracochłonnych, czego potwierdzeniem jest produkcja warzyw, niemal zupełnie zdominowana przez gospodarstwa indywidualne.

Gospodarstwa indywidualne odgrywają również kluczową rolę w zakresie świadczenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Ta grupa gospodarstw rolnych niemal w całości zdominowała tę część działalności gospodarczej.

Podsumowując, należy zauważyć, że gospodarstwa indywidualne z pewnością zostaną (i powinny zostać) podstawą funkcjonowania polskiego sektora rolnego. Pełnią również szereg funkcji o charakterze społecznym i pro-środowiskowym. Aby jednak w gospodarczej rywalizacji nie przegrywały z innymi gospodarstwami – często bardzo dużymi, o możliwościach szybkiego rozwoju dzięki inwestycjom i rozwijaniu skali działalności – należy wspierać ich działalność inwestycyjną. Należy również podtrzymać system wspierania grup producentów, które stymulują współpracę między rolnikami i umacniają ich pozycję rynkową. Gospodarstwa indywidualne powinny brać aktywny udział w procesach koncentracji ziemi, by zwiększać areał produkcji i zwiększać korzyści skali.

## Literatura

1. Boltho A., *The assessment: International competitiveness*, Oxford Review of Economic Policy, Oxford, 1996, vol. 12, no. 3
2. Bossak J., Bieńkowski W., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, wyd. SGH, Warszawa, 2004
3. Burnewicz J., *Ekonomika transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 1993
4. Fagerberg J., *Technology and competitiveness*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, no. 3, 1996, str. 39-51
5. Flejterski S., *Istota i mierzenie konkurencyjności międzynarodowej*, Gospodarka Planowa, nr 9, 1984, str. 390-394
6. Gorynia M., *Pojęcie konkurencyjności – istota i poziomy*, (w:) Gorynia M. (red.), *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, wyd. AE w Poznaniu, 2002, str. 48-61
7. Gorynia M., *Teoretyczne aspekty konkurencyjności*, (w:) Gorynia M., Łażniewska E. (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, wyd. PWN, Warszawa, 2010, str. 48-66
8. Grupa Lizbońska, *Granice konkurencji*, wyd. Poltext, Warszawa, 1996
9. *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 roku*, GUS, Warszawa, 2014
10. *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, Warszawa, 2014
11. *Pracujący w gospodarstwach rolnych*. Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa, 2012
12. Jasiński L. J., *Podstawy funkcjonowania gospodarki światowej*, wyd. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 2007
13. MRiRW, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Wersja pełna, Warszawa, 2014
14. Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie przyszłości młodych rolników w ramach obecnej reformy WPR*, P6\_TA (2008)0258, 2008
15. Poczta W., *Instrumenty wsparcia ekonomicznego dla rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce strukturalnej UE i w ramach interwencjonizmu państwowego oraz rola i znaczenie tych instrumentów*, rozdział 8 niniejszej monografii, 2015
16. Poulighen A., *Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors. Implications before and after accession for EU markets and policies*, European Commission, contract no, AGR021356, October, Brussels, 2001
17. Skawińska E., *Reakcje na zmiany a konkurencyjność przedsiębiorstw*, (w:) Skawińska E. (red.), *Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście*, wyd. PWN, Warszawa-Poznań, 2002

18. Szentes T., *World Economics 2. The Political Economy of Development, Globalisation and System Transformation* (The Political Economy of Underdevelopment – Revisited), wyd. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003
19. Szymański W., *Ogólnoekonomiczne uwarunkowania rekonstrukcji rolnictwa*, Materiały konferencyjne konferencji *Polityka rolna – element polityki rozwoju gospodarczego Polski*, Warszawa, dnia 12 listopada 1996 roku, 1996, str. 17-26.
20. Woś A., *Podstawy nauki o polityce rolnej*, wyd. PWRiL, Warszawa, 1987
21. Woś A., *Konkurencyjność potencjalna rolnictwa*, wyd. IERiGŻ, Warszawa, 2001

## **2. Zróżnicowanie regionalne rolnictwa rodzinnego i sytuacja produkcyjno-ekonomiczna rodzinnych gospodarstw rolnych funkcjonujących w różnej strukturze agrarnej – W. Musiał, T. Wojewodzik,**

**Autorzy: Prof. dr hab. Wiesław Musiał, dr inż. Tomasz Wojewodzik, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie**

### **Wprowadzenie**

Polska pomimo znacznych zaniedbań w zakresie kultury rolnej i agrotechniki posiada relatywnie duży potencjał produkcyjny w rolnictwie. Wykorzystanie tego potencjału zależy m.in. od intensywności gospodarowania oraz poprawy warunków ekonomiczno-organizacyjnych produkcji rolnej. Dużym wyzwaniem pozostają w dalszym ciągu: poprawa struktury agrarnej oraz stymulowanie wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych. Poszukiwanie przyczyn oraz prawidłowości rozwoju i upadku gospodarstw rolnych wymaga dobrego rozeznania zarówno wewnętrznych zasobów gospodarstw rolnych, ich struktury jak również warunków egzogenicznych. Czynnikiem zewnętrznym w największym stopniu determinującym obecnie sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych jest niewątpliwie polityka rolna. Dla jej prawidłowego programowania niezbędne jest uwzględnienie zróżnicowania regionalnego rolnictwa, którego przyczyn należy poszukiwać w uwarunkowaniach przyrodniczych, historycznych i ekonomicznych.

Celem prezentowanego rozdziału jest opis i ocena zróżnicowania rolnictwa w Polsce. Opracowanie ma charakter przeglądowy i dotyczy tylko wybranych aspektów funkcjonowania rolnictwa, gospodarstw rolnych oraz produkcji rolnej. Pozyskane dane statystyki publicznej oraz literatura przedmiotu wykorzystane zostały w analizie przestrzennej, którą przeprowadzono w układzie regionalnym dla roku 2013. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu rozdrobnienia agrarnego oraz procesom dezagraryzacji produkcyjno-ekonomicznej gospodarstw rolnych. Analiza szczegółowa tych zagadnień wykonana została na poziomie podregionów (NUTS 3), co z jednej strony ułatwia poszukiwanie przyczyn i konsekwencji tych zjawisk, z drugiej natomiast pozwala w sposób przejrzysty zaprezentować je na mapach. Ocenę rozdrobnienia agrarnego i natężenia dezagraryzacji przeprowadzono dla roku 2010 wykorzystując w tym celu wyniki Powszechnego Spisu Rolnego GUS. w konstrukcji map w całym rozdziale wykorzystano podział na grupy kwartylowe, koncentrując się na analizie i omówieniu grup skrajnych (I i IV).

### **Warunki przyrodnicze**

Pierwotnym, a nierzadko również decydującym czynnikiem kształtującym strukturę rolnictwa na danym obszarze są warunki przyrodnicze. Kompleksowa ich ocena jest bardzo trudna ze względu na mnogość elementów, które należy uwzględnić. Ponadto warunki klimatyczne wykazują dużą zmienność w czasie. Rozpatrując warunki przyrodnicze produkcji rolnej, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim jakość gleb, warunki klimatyczne oraz ukształtowanie terenu. Różnice międzyregionalne w przydatności danego obszaru do produkcji rolnej wynikają przede wszystkim ze zmienności pokrywy glebowej, ukształtowania terenu, warunków termicznych oraz natężenia i rozłożenia w czasie opadów<sup>1</sup>. W zakresie kształtowania warunków wodnych istotne jest nie tylko natężenie opadów, ale także ich równomierne rozłożenie w czasie, co sprzyja rozwojowi większości roślin uprawnych. Do obszarów o stałym (często długotrwałym) nadmiarze wody zaliczyć można obszary góryste. Okresowy nadmiar wody występuje również na obszarach Pogórza Karpackiego i Przedgórze Sudeckiego, co w połączeniu z dużym narażeniem na erozję wodną i relatywnie krótszym okresem wegetacji predestynuje te tereny do produkcji zwierzęcej w oparciu o trwałe użytki zielone. Polska centralna i północna to przede wszystkim obszary o stałym i okresowym niedoborze wody, co w latach suchych znacznie ogranicza plony i dochodowość produkcji rolnej.

<sup>1</sup> Witek T. (red.), *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*. Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy., 1981, Krasowicz S., Oleszek W., Horabik J, Dębicki R., Jankowiak J., Stuczyński T., Jadczyzsyn J., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, Polish Journal of Agronomy 7, 2011, 43-58

Przebieg stosunków wodnych można uznać za zbliżony do optymalnego przede wszystkim w paśmie Wyżyn Polskich oraz w niektórych częściach Pomorza Środkowego i Warmii<sup>2</sup>.

Czynnikiem mającym duży wpływ na jakość gleb oraz determinującym w pewnym zakresie strukturę i technologię produkcji jest zagrożenie erozją. Jej nasilenie jest zróżnicowane regionalnie. W województwie małopolskim na powierzchniową erozję wodną narażonych jest 39,8% gleb. Regionami o znacznych utrudnieniach w tym zakresie są ponadto województwa: świętokrzyskie (34,9%), lubelskie (26,4%), pomorskie (25,4) oraz podkarpackie (23,8%).

Klimat Polski kształtowany jest głównie przez napływające z zachodu ciepłe i wilgotne masy powietrza polarno-morskiego oraz przez przemieszczające się ze wschodu i północnego wschodu suche i chłodne masy powietrza polarno-kontynentalnego oraz arktycznego. Przestrzenne zróżnicowanie temperatury powietrza uzależnione jest przede wszystkim od wysokości nad poziom morza oraz ukształtowania i ekspozycji terenu. Średnie roczne temperatury w latach 2011-2013 wahały się od 6,2-9,5°C<sup>3</sup>. Najdłuższym okresem wegetacyjnym, trwającym ok. 220 dni charakteryzuje się obszar południowo-zachodniej Polski, natomiast w wyższych, ale użytkowanych rolniczo partiach Karpat nie przekracza on 180 dni.

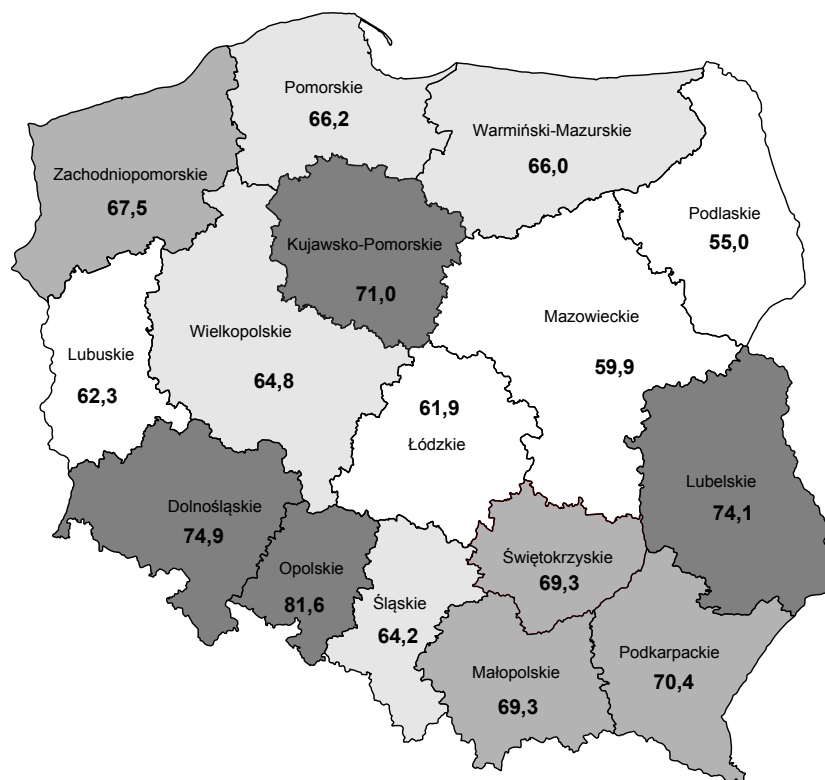
Jedną z nielicznych metod pozwalających w sposób kompleksowy opisać przydatność danego obszaru do produkcji rolnej jest opracowana przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach tzw. "waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej"<sup>4</sup>. Podejście to pozwala na łączną ocenę przy pomocy specjalnych skal punktowych czterech komponentów, tj. warunków glebowych, agroklimatu, warunków i rzeźby terenu. Zróżnicowanie oceny warunków przyrodniczych jest bardzo duże i waha się od 27,8 pkt. w gminie Jastarnia (powiat pucki) do 108,6 pkt. w gminie Żórawina (powiat wrocławski). Szczególnym regionem jest województwo małopolskie, na którego obszarze rozpiętość ocen wynosi od 31 pkt. w Zakopanem do 102 w podkrakowskich Proszowicach. Średnia wartość wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce wynosi 66,6 pkt. (mapa 1). Warto podkreślić, że wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest właściwszy dla oceny warunków w produkcji polowej na gruntach ornych niż do oceny gruntów zajętych na trwałe użytki zielone, gdyż w produkcji pasz bardzo ważną rolę odgrywają, będące raczej w deficycie, opady atmosferyczne<sup>5</sup>. Oceny te mogą być adekwatną miarą wartościowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdy są dokonywane na poziomie mikroregionów, np. gmin, czy też wsi. Wówczas stanowią one mogą cenną poznawczą i aplikacyjną miarę rolniczego potencjału przestrzeni produkcyjnej. Mając na względzie trwające od kilku lat poszukiwanie właściwych podstaw opodatkowania gospodarstw rolnych podatkiem rolnym dochodowym czy też przychodowo-dochodowym, wydaje się że jedną z miar składowych algorytmu podatkowego mogłaby być waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej danej miejscowości lub obrębu geodezyjnego.

<sup>2</sup> Kozłowski S., *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski*, Wszechnica PWN, Warszawa, 1983

<sup>3</sup> Rocznik statystyczny rolnictwa 2014. GUS, Warszawa

<sup>4</sup> Witek T.(red.), *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy, 1981

<sup>5</sup> Musiał W., Wojewodziec T., *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce (wybrane aspekty), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, pod redakcją M. Podstawki i A. Czechowskiego, FAPA Warszawa, 2015

**Mapa 1. Wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej [pkt.] według JUNG**

Źródło: Krasowicz S. i in. 2011 *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*. *Polish Journal of Agronomy* 7, s. 45

Dużą część kraju stanowią tereny o znacznych utrudnieniach przyrodniczych lub/i organizacyjnych w produkcji rolnej. Zaliczyć tu należy obszary problemowe rolniczo ze względu na: silne zakwaszenie gleby (pH), szczególne ograniczenia (ONW nizinne II), niską zawartość próchnicy glebowej, szczególnie narażone na erozję i zanieczyszczenia metalami ciężkimi oraz strefy objęte różnymi formami ochrony przyrody, obszary górskie i podgórskie (pogórskie), poldery rzeczne, tereny podmiejskie. Występowanie obszarów problemowych w istotny sposób wpływa na natężenie procesów dezagrarnizacji produkcyjno-ekonomicznej gospodarstw rolnych.

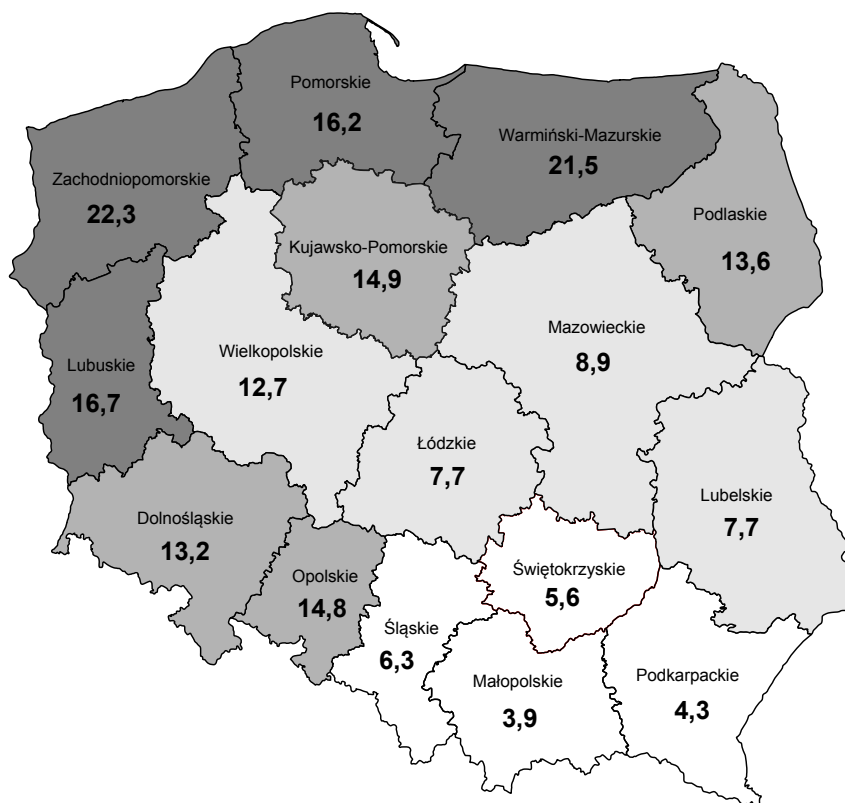
### Struktura obszarowa gospodarstw rolnych

Na obecny kształt struktury obszarowej gospodarstw rolniczych w Polsce istotny wpływ miały procesy historyczne, tj. uwłaszczenie chłopów (XIX wiek), parcelacja dużej własności rolnej (XX wiek) oraz odbywające się współcześnie procesy rozdysponowania zasobów własności rolnej Skarbu Państwa i koncentracji ziemi uwalnianej z likwidowanych gospodarstw rolnych. Współczesne procesy mają mniejszy, choć wciąż regionalnie istotny, wpływ.

Pomimo zachodzących od odzyskania niepodległości (1918 r.) procesów przemian strukturalnych, które miały doprowadzić do wzmocnienia ekonomicznego gospodarstw, w tym także poprzez ułatwienie im dostępu do ziemi, upełnomocnienie, stworzenie warunków do koncentracji produkcji, nadal sytuacja polskiego rolnictwa jest wysoce zróżnicowana regionalnie. Ostatnie 20-25 lat pogłębiło różnice strukturalne w tym zakresie. Na terenach Ziemi Zachodnich i Północnych, w których udział własności państwowej był znaczący, a nawet subregionalnie – dominujący, obserwowany jest postępujący wzrost średniej powierzchni gospodarstw rolnych. Jest to niejako proces równoczesny do postępującej albo też już względnie utrwalonej polaryzacji gospodarstw, tj. wzrostu liczby podmiotów w grupach skrajnych. Wzrasta udział gospodarstw dużych o powierzchni powyżej 300 ha, które oparte są tylko częściowo o własność ziemi, a wykorzystują na dużą skalę różne formy użytkowania zależnego. Największą przeciętną powierzchnią charakteryzują się gospodarstwa w województwach zachodniopomorskim (22,3 ha) i warmińsko-mazurskim (21,5 ha).

Na drugim biegunie struktury agrarnej znajdują się województwa Polski południowej i południowo-wschodniej o tradycyjnie rozdrobnionym galicyjskim rolnictwie. W tych województwach pokoleniowe podziały ziemi, uwarunkowane kulturowe i tolerowane prawnie, doprowadziły do głębokiej zapaści agrarnej (mapa 2). Dominujące na tym obszarze drobne gospodarstwa rolne nie są zdolne angażować się w rozwój kapitału i unowocześnienie produkcji rolniczej. Jednakże z tytułu posiadania ziemi osiągają lub mogą osiągać szereg korzyści (renty z tytułu posiadania ziemi), nawet wówczas, gdy ziemia ta jest użytkowana ekstensywnie czy nawet odłogowana. Stąd też przy obecnym stanie prawnym w zakresie gospodarowania ziemią oraz wobec obowiązującej Wspólnej Polityki Rolnej, także najnowszej na lata 2014-2020, a nade wszystko wobec złożonych uwarunkowań kulturowych i mentalnych brak jest wyraźnych przesłanek do szybkiej poprawy struktury agrarnej w tych regionach.

**Mapa 2. Przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego powyżej 1 ha w 2013 r.**



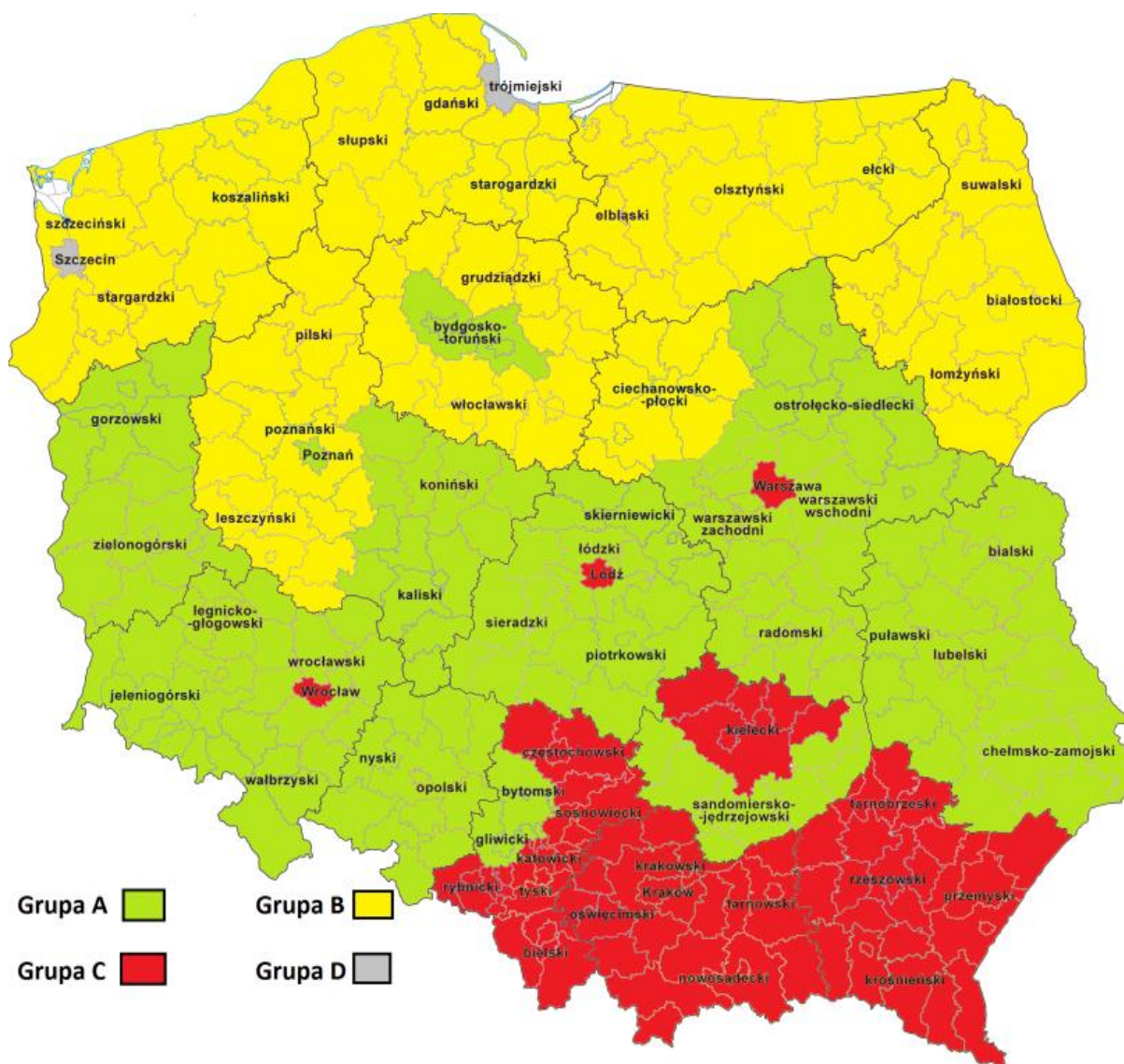
Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Przeciętna powierzchnia gospodarstwa jest tylko miarą poglądową. Dla pełniejszego zobrazowania jednej z najważniejszych barier rozwoju rolnictwa w Polsce, jaką jest rozdrobnienie struktury obszarowej gospodarstw, wykorzystano metodę struktur addytywnych, przyjmując za podstawową jednostkę analizy podregion (NUTS-3). Dzięki temu wzrosła szczegółowość analizy, nie powodując jednocześnie nadmiernego rozmycia uzyskanych wyników<sup>6</sup>. W efekcie przeprowadzonej delimitacji wyodrębniono cztery grupy obiektów. Grupy A, B, a częściowo również grupa C utworzyły duże zwarte obszary. Największym udziałem gospodarstw drobnych (tj. do 5 ha) charakteryzowały się podregiony grupy C, którą tworzą głównie jednostki terytorialne Polski południowo-wschodniej oraz trzy duże aglomeracje zlokalizowane poza Małopolską i Pogórzem, tj. Wrocław, Łódź i Warszawa.

<sup>6</sup> Musiał W., Wojewodzik T., *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce (wybrane aspekty), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, pod redakcją M. Podstawki i A. Czechowskiego, FAPA, Warszawa, 2015



**Mapa 3. Delimitacja podregionów (NUTS 3) pod względem podobieństwa struktury obszarowej gospodarstw**



Źródło: Musiał W., Wojewodziec T.. *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce (wybrane aspekty), Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, pod redakcją M. Podstawki i A. Czechowskiego, FAPA Warszawa, 2015

W podregionach południowo-wschodniej Polski stwierdzono bardzo mały udział podmiotów dysponujących większymi zasobami ziemi. W grupie C niespełna co dwudzieste gospodarstwo posiadało powierzchnię powyżej 10 ha UR. Wyższym odsetkiem gospodarstw większych charakteryzowały się nawet ośrodki miejskie (Szczecin, Trójmiasto) tworzące podregion D (tabela 1). Zróżnicowanie wewnętrzne wydzielonych grup było znacznie mniejsze niż populacji wyjściowej, o czym świadczą wartości współczynnika zróżnicowania.



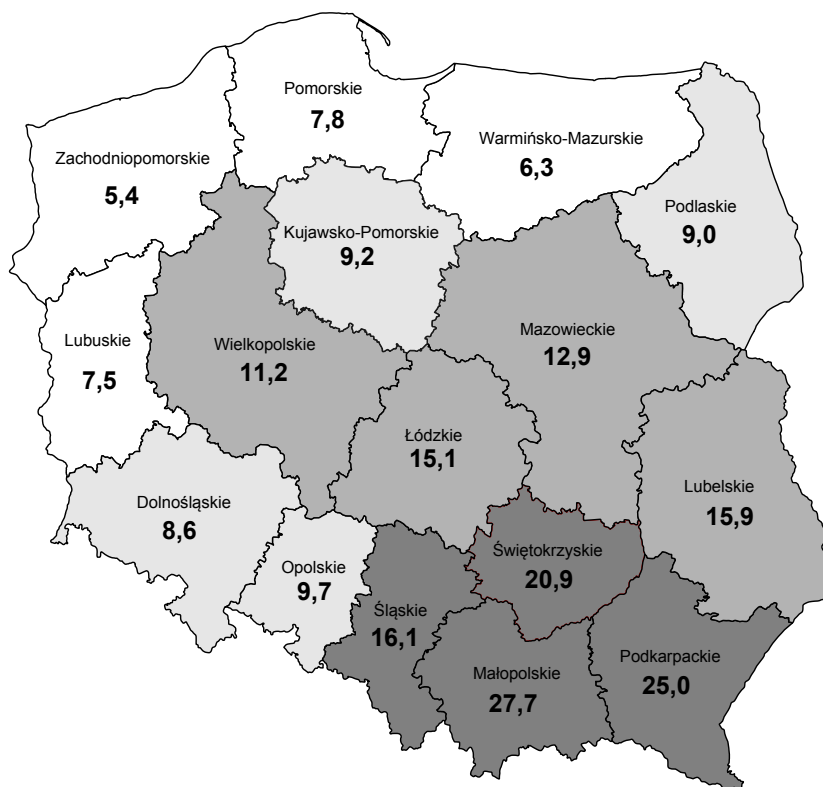
**Tabela 1. Struktura obszarowa gospodarstw w wydzielonych grupach**

Grupy analityczne (podregiony)	Udział gospodarstw (%) o powierzchni:				Współczynnik zróżnicowania
	1-5 ha	5-10 ha	10-15 ha	>15 ha	
Grupa A	50,9	27,4	10,7	11,0	0,0705
Grupa B	32,9	22,8	16,2	28,1	0,0707
Grupa C	82,1	13,2	2,5	2,2	0,0526
Grupa D (Szczecin, Trójmiasto)	63,4	21,3	6,1	9,3	0,0302
Razem	55,2	22,5	9,7	12,6	0,1400

Źródło: W. Musiał, T. Wojewodziec. 2015. opt. cit.

Duży udział w strukturze podmiotów małych i bardzo małych sprzyja dezagrarnizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, szczególnie w warunkach dostępności pozarolniczych miejsc pracy.

Struktura agrarna, w tym obszarowa stanowi zwykle punkt wyjściowy do charakterystyki rolnictwa. Jej analiza jest niezbędna do prawidłowej oceny i interpretacji innych parametrów opisujących polskie rolnictwo, jak również ze względu na poszukiwanie dróg jego rozwoju. Bezpośrednio ze struktury obszarowej gospodarstw rolnych wynika m.in. kwestia nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie i związanego z nim tzw. ukrytego bezrobocia. Ze względu na dostępność danych analizę tego zjawiska wykonano dla roku 2010.

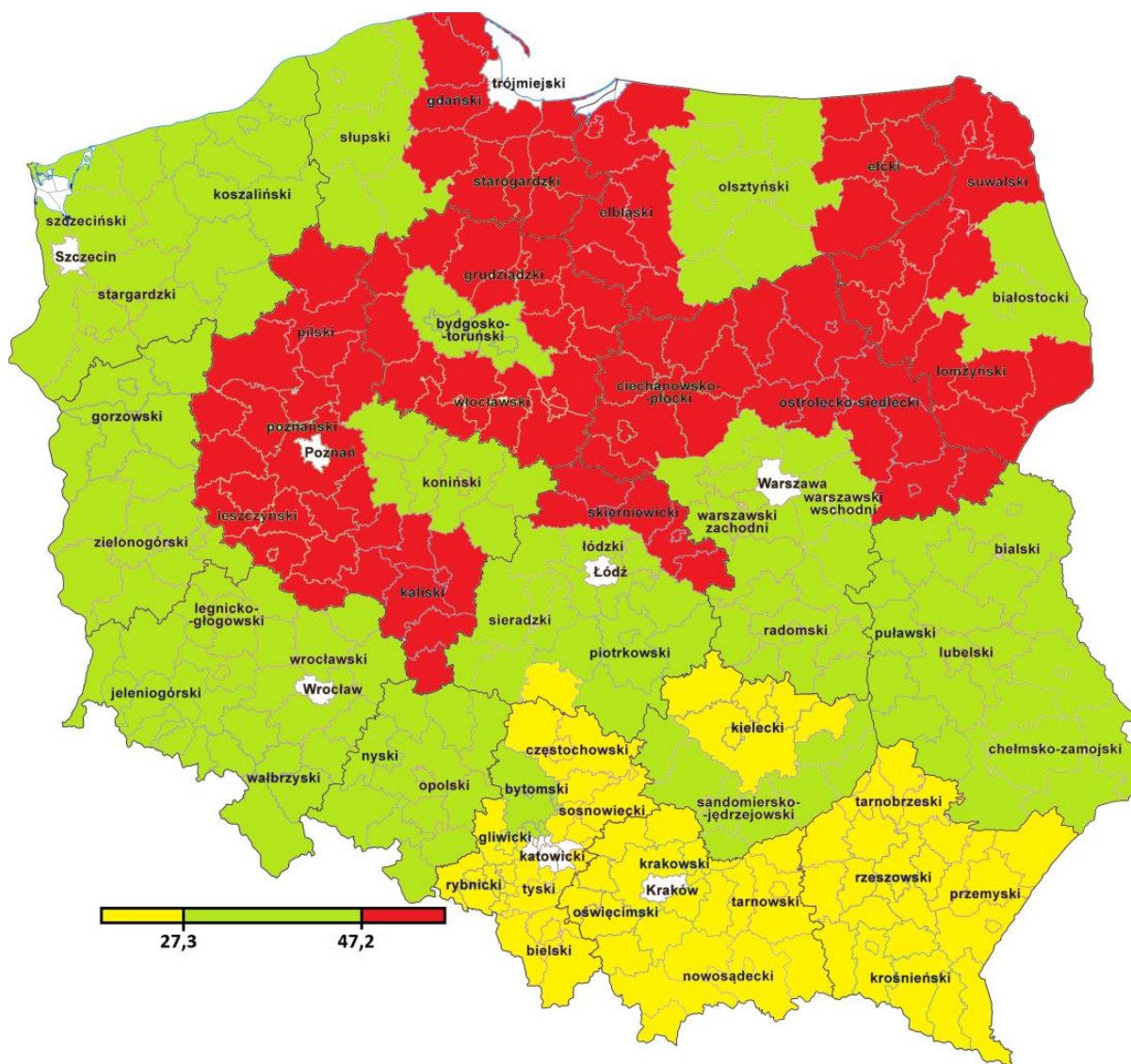
**Mapa 4. Zatrudnienie w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2010 r. (AWU/100 ha UR)**

Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Średni poziom zatrudnienia w indywidualnych gospodarstwach rolnych kształtuje się w Polsce na poziomie ok. 13 AWU/100 ha UR. Różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi regionami kraju są bardzo duże. W skrajnych przypadkach, tj. pomiędzy województwem zachodniopomorskim (5,4 AWU/100 ha) i małopolskim (27,7 AWU/100 ha) sięgają ponad 500% (mapa. 4). Przeludnienie agrarne wsi jest najbardziej odczuwalne w województwach południowo-wschodniej Polski, które mają najmniej korzystną strukturę agrarną.

Polskie rolnictwo, pomimo postępującej dezagraryzacji obszarów wiejskich, daje pracę i dochody znacznej części mieszkańców kraju. Główny Urząd Statystyczny szacuje, iż zatrudnienie w rolnictwie wynosi ok. 2149 tys. osób, co stanowiło w 2013 r. ok. 15,6% wszystkich osób pracujących<sup>7</sup>. Jednocześnie część właścicieli gospodarstw rolnych deklaruje brak dochodów z rolnictwa (według PSR 2010 ok. 17,2%; BDL GUS). Relatywnie dużym udziałem gospodarstw bez dochodów z działalności rolniczej charakteryzują się obszary rozdrobnionego rolnictwa w południowo-wschodniej Polsce. Na obszarach tych jest znacznie mniej gospodarstw, dla których prowadzona działalność rolnicza stanowi główne źródło dochodów (>50% dochodów gospodarstwa domowego). Podregionami, w których stwierdzono najmniejszy odsetek gospodarstw czerpiących dochody głównie z rolnictwa były w 2010 r.: bielski (5,4%), krośnieński (6,5%), oświęcimski (7,9%), rzeszowski (8,2%), rybnicki (9,4%).

**Mapa 5. Gospodarstwa domowe rolników, dla których działalność rolnicza stanowi główne źródło dochodów (%)**



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 2015.02.13)

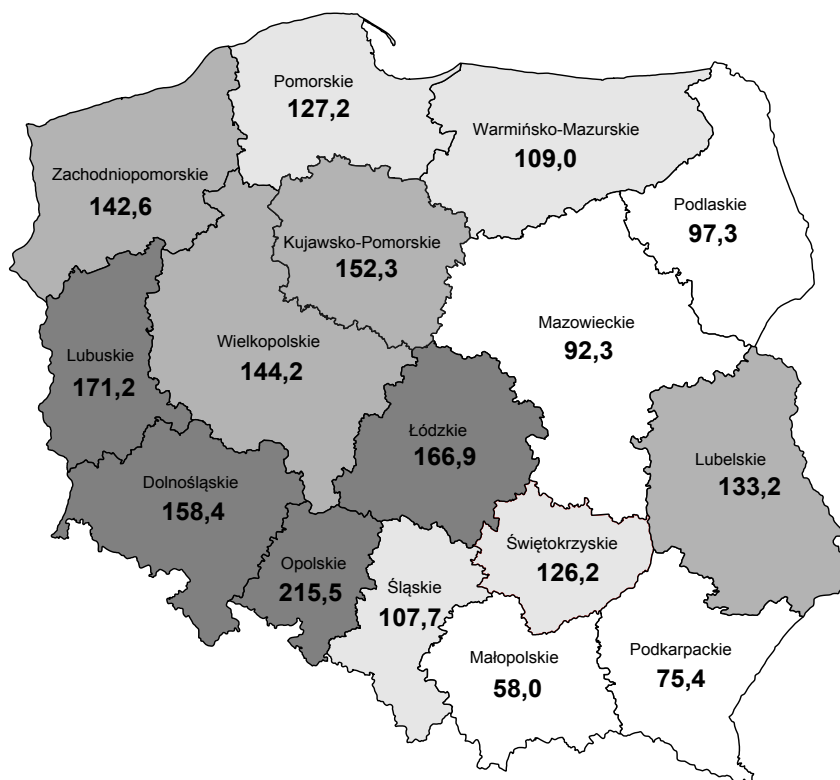
Znacznie częściej dochody rolnicze decydują o sytuacji materialnej właścicieli gospodarstw rolnych zlokalizowanych w centralnej i północnej Polsce, czemu sprzyja nie tylko większa powierzchnia

<sup>7</sup> Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, GUS, Warszawa

gospodarstw, ale również niejednokrotnie trudniejszy dostęp do pozarolniczych źródeł dochodów, w tym znaczne oddalenie od regionalnych centrów gospodarczych. Najwyższym odsetkiem gospodarstw czerpiących dochody głównie z działalności rolniczej charakteryzowały się podregiony: suwalski (62,8%) i wrocławski (60,1%). Wysoką wartość tego wskaźnika - tj. powyżej 50% - stwierdzono ponadto w regionach: grudziądzkim (58,4%), poznańskim (54,0), łomżyńskim (53,6%), ciechanowsko-płockim (52,6%), starogardzkim (52,3%), skierniewickim (51,2%) oraz leszczyńskim (50,6%).

W analizach regionalnych rolnictwa na uwagę zasługuje intensywność produkcji rolnej, której bezpośredni pomiar jest znacznie utrudniony ze względu na dostępność informacji. Do pośrednich metod oceny intensywności należy m.in. ocena poziomu nawożenia mineralnego. Zużycie nawozów mineralnych świadczy o zaawansowaniu tzw. intensyfikacji nakładczej, a więc o poziomie zastosowania środków plonotwórczych. Liderem w wykorzystaniu nawozów mineralnych na 100 ha UR jest województwo opolskie (215,5 kg), na kolejnych miejscach uplasowały się województwa: lubuskie (171,2 kg), łódzkie (166,9 kg) i dolnośląskie (158,4 kg). Kilkakrotnie niższe zużycie nawozów mineralnych miało miejsce w gospodarstwach województwa małopolskiego i wyniosło w 2013 r. tylko 58 kg NPK/100 ha. Ekstensywne metody produkcji dotyczą ponadto znacznych obszarów Podkarpacia, w którym wskaźnik ten wynosi 75,4 kg NPK/100 ha UR.

**Mapa 6. Zużycie nawozów mineralnych w gospodarstwach indywidualnych w 2013 r. (kg NPK/ha UR)**



Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Wskaźnikiem opisującym pośrednio organizację gospodarstw indywidualnych jest również powierzchnia użytków rolnych przypadająca średnio na jeden ciągnik rolniczy w poszczególnych regionach. W siedmiu województwach południowo-wschodniej i centralnej części kraju wskaźnik ten osiągnął wartości niższe od średniej krajowej wynoszącej 9,4 ha/ciągnik rolniczy. O ile w gospodarstwach indywidualnych województwa małopolskiego na 1 ciągnik rolniczy przypadało średnio 5,0 ha UR, to w województwie zachodnio-pomorskim powierzchnia ta osiągnęła już poziom 23,1 ha UR/ciągnik. Wskaźnik ten posiada jednak mały potencjał informacyjny ze względu na to, iż tak samo traktuje pojazdy stare, zdekapitalizowane jak nowoczesne o dużej mocy.

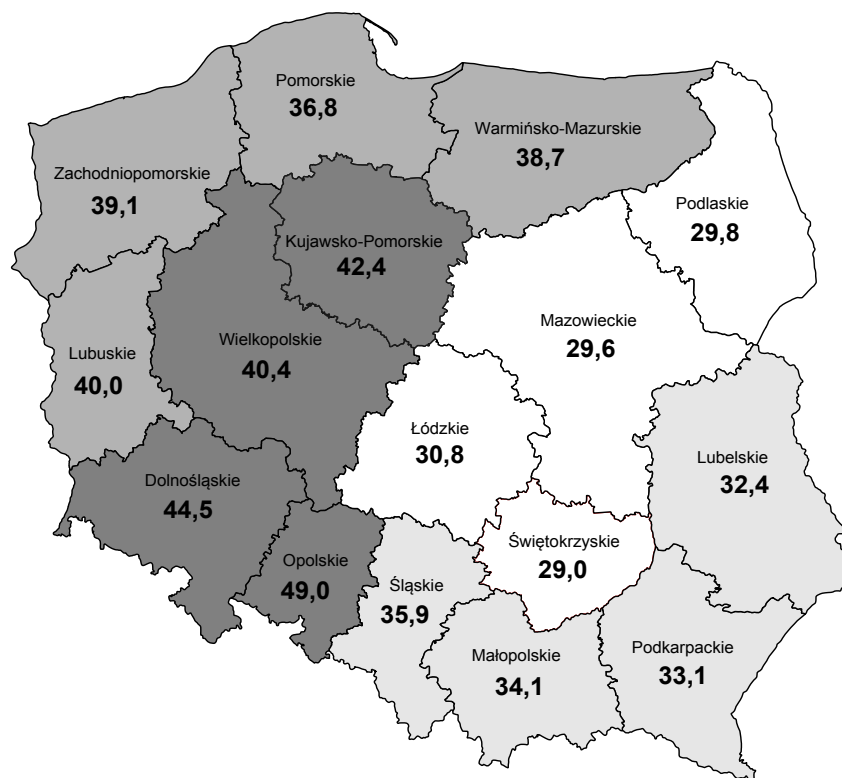
## Skala produkcji

Wielkość produkcji jest w otwartej gospodarce rynkowej Unii Europejskiej jedną z istotnych miar oceny dostosowania gospodarstw do nowych wymogów rynkowych, w tym do potrzeb i oczekiwań większych odbiorców surowców rolnych. Skala produkcji może być mierzona zarówno miernikami i wskaźnikami bezpośrednimi, jak również poprzez miary pośrednie. Wynika ona po pierwsze z posiadanego przez gospodarstwo potencjału ziemi mierzonego ilościowo i jakościowo, intensywności produkcji, intensywności organizacji produkcji (udziału roślin intensywnych, struktury gatunkowej i obsady zwierząt) oraz osiągniętych wydajności jednostkowych w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Skala produkcji stanowi również pochodną zaangażowania w proces wytwórczy kapitału i zasobów pracy. Wyrazem i miarą skali produkcji jest wolumen wytworzonej w gospodarstwach produkcji końcowej czy towarowej, ale także poziom przychodów z produkcji oraz różnych kategorii dochodów adekwatnych dla danej formy organizacyjnej i prawnej gospodarstw.

W strukturze zasiewów gospodarstw rolniczych w Polsce dominują zboża, stanowiące w 2013 r. 73,8%. Produkcję zbóż prowadziło jednocześnie 77,0% gospodarstw indywidualnych. Powoduje to, iż można plonowanie zbóż wykorzystać jako cząstkową, pośrednią miarę produktywności w analizach regionalnych (mapa 7). Wysokość uzyskiwanego przez rolników plonu wynika zarówno z uwarunkowań przyrodniczych, jak również z szeroko rozumianej kultury rolnej, w tym poziomu nawożenia, stosowanej ochrony roślin oraz jakości i wartości genetycznej stosowanego materiału siewnego. W ostatnich kilkudziesięciu latach radykalnej zmianie uległa znana z teorii ekonomii prawidłowość<sup>8</sup> polegająca na tym, że w gospodarstwach relatywnie mniejszych, wyższe były zazwyczaj: intensywność produkcji, dbałość o jakość agrotechniki i osiągnięte plony. W gospodarstwach większych w miarę wzrostu powierzchni gospodarstwa obserwowane były tendencje do ekstensyfikacji produkcji, której wolumen był zwykle maksymalizowany poprzez przyrost areału, a nie intensyfikację nakładczą. Obecnie obserwowane jest zjawisko wtórnego zacofania technologicznego w gospodarstwach małych i bardzo małych. Rolnicy ubożsi oraz uzupełniający swe dochody ze źródeł pozarolniczych rezygnują często z intensyfikacji nakładczej, gdyż prowadzona przez nich produkcja na małą skalę nie jest atrakcyjna rynkowo.

---

<sup>8</sup> Grabski W., *Wieś i folwark*, PINGW, Warszawa, 1930

**Mapa 7. Średnie plony zbóż w gospodarstwach indywidualnych w 2013 r. (dt/ha UR)**

Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Analiza przestrzenna zróżnicowania średniej wysokości plonów zbóż wykazała symetryczny podział kraju na część północno-zachodnią o relatywnie wysokich plonach i południowo-wschodnią o niższej wartości tego wskaźnika. Średnia wydajność ziarna zbóż w 2013 r. wyniosła w skali kraju 36,1 dt/ha. Zdecydowanie niższe wyniki w tym zakresie uzyskały regiony położone w centralnej i wschodniej części kraju, tj. województwa: świętokrzyskie 29 dt/ha, mazowieckie 29,6 dt/ha, podlaskie 29,8 dt/ha i łódzkie 30,8 dt/ha. Rolnictwo w tych regionach charakteryzuje się niezbyt wysoką kulturą rolną oraz relatywnie słabszymi przyrodniczymi warunkami produkcji rolnej, w tym przewagą gleb lekkich. Województwa południowo-wschodnie uzyskały wyższe plony aniżeli centralne, co wynika m.in. z relatywnie lepszych warunków glebowych i wyższych opadów. Oddziaływanie terenów górzystych raczej niepredestynowanych do produkcji zbóż jest tu stosunkowo niewielkie, gdyż w górach udział zbóż w strukturze upraw jest niewielki ze względu na większe znaczenie trwałych użytków zielonych. W województwach północno-zachodnich i zachodnich plony zbóż, pomimo relatywnie słabych warunków przyrodniczych, oscylują pomiędzy 36 dt/ha a 40 dt/ha, co można uznać za wyniki akceptowalne. W województwach o wysokich zbiorach zbóż z jednostki powierzchni częściej stosowane są nowoczesne, wysokonakładowe technologie. Przy korzystnym przebiegu pogody i intensywnej technologii produkcji istnieje w części gospodarstw możliwość zwiększenia wydajności produkcji do 100 dt zbóż z ha.

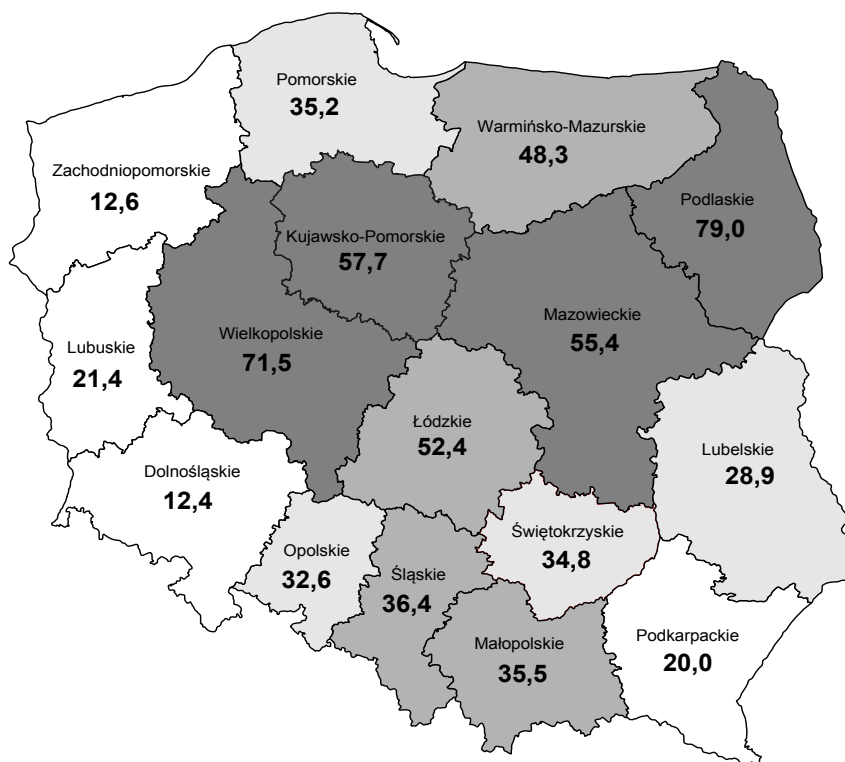
Towarowa produkcja zbóż stanowić może w większości regionów alternatywę dla paszowego użytkowania ziemi i produkcji zbóż na paszę. Aby była ona prowadzona na wysokim poziomie agrotechnicznym wymagana jest profesjonalna wiedza w tym zakresie, zwiększenie zużycia środków plonotwórczych oraz stosowanie wartościowego genetycznie materiału siewnego i złożonej ochrony roślin. Ważna jest tu także znajomość rynków, w tym podjęcie trwałej współpracy z wiarygodnymi kontrahentami. Warunki te łatwiej spełniają gospodarstwa większe obszarowo, które są w stanie wyprodukować po kilkadziesiąt lub nawet kilkaset ton zbóż danego gatunku i odmiany. Jest to szczególnie ważne przy produkcji zbóż konsumpcyjnych, mniej natomiast przy nastawieniu gospodarstwa na produkcję zbóż paszowych. Stąd też regiony o dużym rozdrobnieniu agrarnym, tj. małych arealach, które mogą przeznaczyć pod uprawę zbóż i które produkują



z reguły wiele gatunków zbóż na małych działkach, wykazują bardzo niski skup zbóż w przeliczeniu na 1 ha. W województwie małopolskim w 2013 r. średnia sprzedaż zbóż wyniosła tylko 65 kg/ha, przy średniej krajowej ok. 553 kg/ha. Regionami o największym potencjale w zakresie towarowej produkcji zbóż są województwa: zachodniopomorskie (1345 kg/ha), dolnośląskie (1321 kg/ha), opolskie (1104 kg/ha) i pomorskie (997 kg/ha).

Za dobry miernik intensywności produkcji zwierzęcej należy uznać natężenie chowu zwierząt na jednostkę powierzchni. Również w zakresie obsady inwentarza żywego obserwujemy znaczne zróżnicowanie regionalne (mapa 8). W skali kraju na 1 ha UR przypadało w 2013 r. 45,3 SD/ha UR.

**Mapa 8. Zwierzęta gospodarskie w 2013 r. (SD/100 ha UR)**



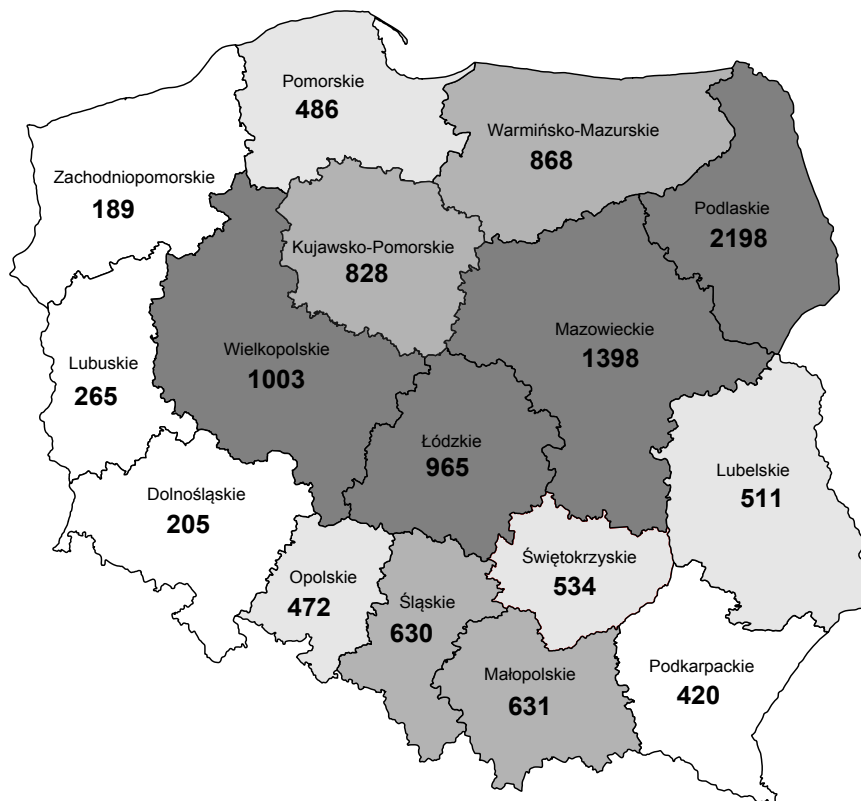
Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Analiza poziomu natężenia chowu zwierząt gospodarskich wg regionów wyraźnie wykazała najwyższy stan pogłowia inwentarza w województwie podlaskim (79 SD/100 ha UR), co wynika przede wszystkim z bardzo rozwiniętej na tym obszarze hodowli bydła mlecznego. Wysokie wartości obsady zwierząt odnotowano w regionach centralnej Polski, tj. w województwach: wielkopolskim (71,5 SD/100 ha), kujawsko-pomorskim (57,7 SD/100 ha UR) oraz mazowieckim (55,4 SD/ ha UR). Ekstensyfikacja produkcji zwierzęcej w największym zakresie dotyczy pasa gmin przygranicznych zachodniej Polski oraz województwa podkarpackiego (mapa 8). Niska obsada inwentarza żywego w tych regionach mieści się w przedziale od 12,6 SD/100 ha w województwie zachodniopomorskim do 21,4 SD/100 ha w lubuskim. Ograniczenie liczby zwierząt oznacza zmniejszenie możliwości nawożenia ziemi cennymi nawozami organicznymi, co przy niskiej naturalnej urodzajności gleb może stymulować zwiększenie potrzeb nawożenia mineralnego lub alternatywnie skrajną ekstensyfikację produkcji rolniczej. Warta podkreślenia w prowadzonej analizie regionalnej jest bardzo niska obsada zwierząt na obszarach górzystych, których warunki przyrodnicze predestynują je do prowadzenia produkcji zwierzęcej, zwłaszcza chowu tzw. zwierząt trawożernych.

Wielkość pogłowia i obsada zwierząt gospodarskich przekłada się na produkcje mleka i żywca. Polskim zagłębiem produkcji mleka jest obecnie województwo podlaskie, w którym produkcja ta zbliża się do 2200 l rocznie z hektara UR. W pasie województw zachodnich produkcja mleka jest około dziesięciokrotnie niższa i waha się w granicach od 189 l/ha w województwie

zachodniopomorskim do 265 l w woj. lubuskim (mapa 9). W regionach przygranicznych Zachodniej Polski ograniczenie pogłowia zwierząt, a wraz z tym produkcji mleka stanowi efekt procesów specjalizacji dużych gospodarstw rolnych w produkcji roślinnej oraz dążenia do ograniczenia pracochłonności produkcji rolniczej, co umożliwia części właścicieli ziemi rolniczej sezonowe lub wahadłowe wyjazdy do pracy za granicę.

**Mapa 9. Produkcja mleka w 2013 r. (l/ha UR)**



Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

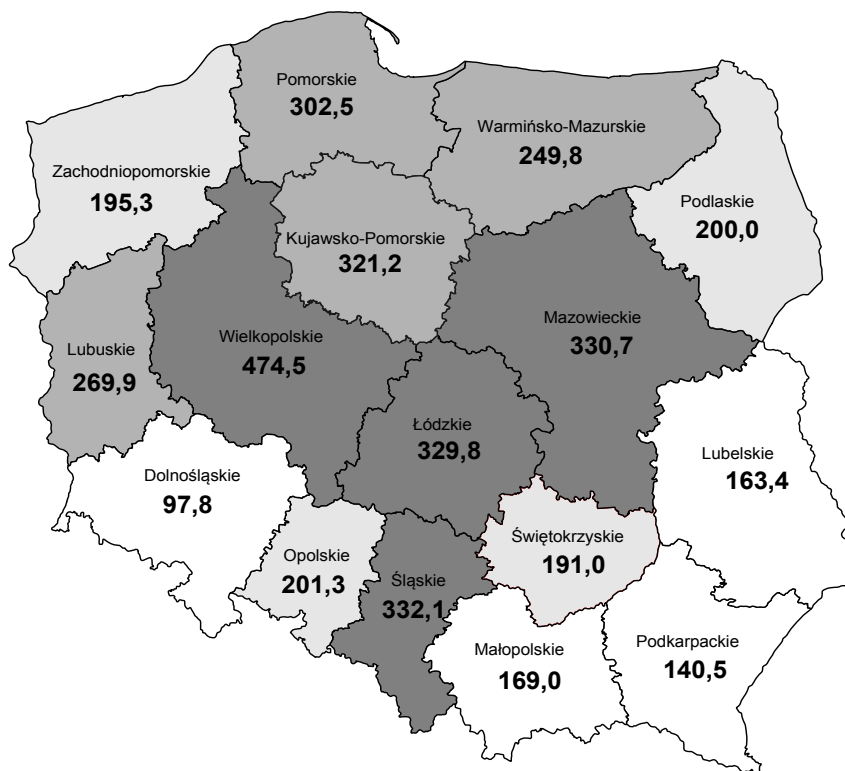
Wysoką pozycję w przedmiotowej produkcji zachowują województwa środkowej Polski, tj. regiony: mazowieckie (1398 l/ha), wielkopolskie (1003 l/ha) oraz łódzkie (965 l/ha). Południowa część kraju, która ma dogodne warunki przyrodnicze do chowu i hodowli zwierząt trawożernych, w tym bydła, tworzy makroregion słaby produkcyjnie, marnując znaczną część potencjału w tym zakresie. Duże zakłady przetwórcze z reguły nie są zainteresowane podtrzymywaniem kontraktów handlowych z małymi producentami, a rynek wielu producentów surowców rolnych stał się, szczególnie dla rolników prowadzących gospodarstwa drobnotowarowe, o wiele trudniejszy, bardziej odległy, nieprzyjazny, a nawet niezrozumiały<sup>9</sup>. Skłania to rolników do rezygnacji z chowu lub zmiany profilu produkcji z mleka na żywca.

Produkcja żywca rzeźnego w Polsce oparta jest w zdecydowanej mierze o chów trzody chlewnej, z kolei bydło opasowe oraz wybrakowane sztuki bydła mlecznego odgrywają tu mniejszą rolę. Liderem w zakresie produkcji żywca mięsnego jest województwo wielkopolskie (474,5 kg/ha UR), które specjalizuje się głównie w chowie trzody chlewnej. Regionami, które osiągają wysoką produkcję mięsa są ponadto województwa: śląskie, łódzkie i mazowieckie, osiągając produkcję żywca na poziomie zbliżonym do 330 kg/ha UR. Gospodarstwa rolne województwa dolnośląskiego ze względu na dogodne warunki przyrodnicze i ekonomiczne koncentrują się na produkcji polowej, co znacznie ogranicza produkcję zwierzęcą, w tym chów zwierząt z przeznaczeniem na ubój (97,8 kg/ha UR). Chów zwierząt gospodarskich w małych stadach, przeżywa znaczny regres ze względów

<sup>9</sup> Musiał W., *Wyzwania wobec gospodarstw drobnotowarowych w Polsce [w:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a polityka spójności Unii Europejskiej. Stare problemy i nowe wyzwania*, Studia PAN KPZK T. CLIV, 2013

ekonomicznych, tj. niskich i niestabilnych cen, ponadto uwzględnić należy wzrost kosztów sprostania wymogom sanitarnym i ochrony środowiska.

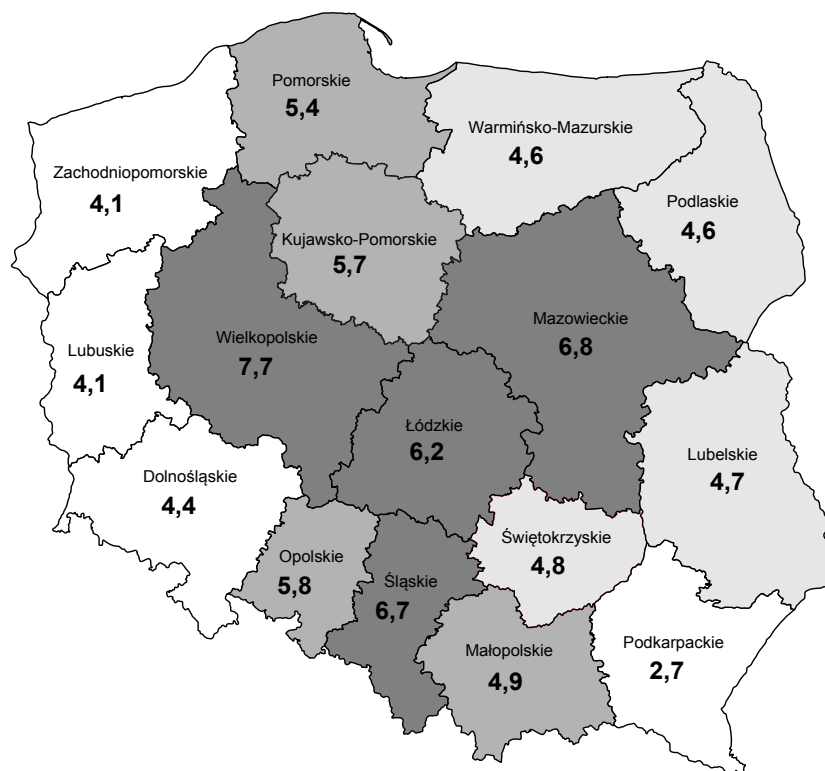
**Mapa 10. Produkcja żywca rzeźnego w przeliczeniu na mięso w 2013 r. (kg/ha UR)**



Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

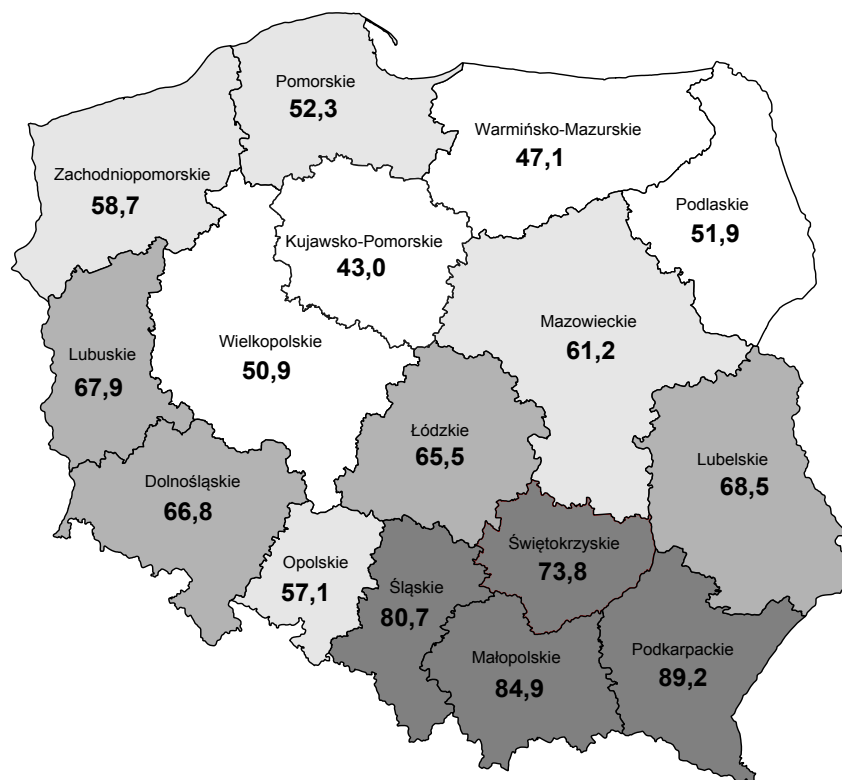
Analiza struktury produkcji towarowej pozwala wyodrębnić grupy województw specjalizujących się w wytwarzaniu poszczególnych grup produktów. W zachodniej i południowo-zachodniej części kraju podstawowym produktem wytwarzanym w celu sprzedaży są zboża, stanowiąc odpowiednio: 45,6% produkcji towarowej w województwie dolnośląskim, 38,8% w opolskim, 32,3% w zachodniopomorskim, 19,0% w lubuskim, 12,5% w śląskim. Produkcja żywca wieprzowego stanowi najważniejszy składnik koszyka sprzedaży w gospodarstwach województw: pomorskiego (24,7% produkcji towarowej), wielkopolskiego (29,0%) oraz kujawsko-pomorskiego (19,9%). Zdecydowanym liderem w produkcji mleka są gospodarstwa rolne województwa podlaskiego, w których przychody ze sprzedaży mleka stanowią 59,7% sprzedawanych produktów rolnych. Mleko stanowi również najważniejszy składnik struktury produkcji towarowej w województwach: warmińsko-mazurskim (28,8%), mazowieckim (22,2%), podkarpackim (18,2%) oraz łódzkim (18,0%). Pozostałe trzy województwa wykazują jako priorytetową towarową produkcję warzyw: małopolskie (20,9%) lub owoców: świętokrzyskie (16,1%) i lubelskie. (24,4%). Sumarycznie ujmowana wartość towarowej produkcji rolniczej w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych wskazuje na siłę powiązania rolnictwa i gospodarstw z rynkiem. Jej wysokość uzależniona jest od wolumenu i asortymentu produkcji przeznaczonej na sprzedaż, ale także od wartości jednostkowej sprzedawanych produktów (ceny). Najczęstszą wartość produkcji towarowej z 1 ha UR w 2013 r. uzyskali właściciele gospodarstw w regionie wielkopolskim (7,7 tys. zł/ha UR). Ekstensyfikacja produkcji w regionie podkarpackim, jak również w zachodnich regionach kraju w istotny sposób ograniczyła towarowość produkcji na tych obszarach (mapa 11). Skrajnym przykładem może być województwo podkarpackie, w którym wartość produkcji rolnej wprowadzonej na rynek wynosiła zaledwie 2,7 tys. zł z ha UR. Deproduktywizacja i dezagrarnizacja dotyczy wielu subregionów karpaccich położonych w województwach: małopolskim i śląskim. Jest ona jednak szczególnie dotkliwa w trudnych przyrodniczo, peryferyjnych i zdepopulizowanych subregionach Sudetów, które w znaczącej części przeżywają głęboki kryzys produkcyjny.



**Mapa 11. Produkcja towarowa w rolnictwie w 2012 r. (tys. zł/ha UR)**

Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

Skala i struktura prowadzonej produkcji rolnej w istotny sposób wpływają na siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w kategorii wielkości ekonomicznej gospodarstw, mierzonej standardową produkcją (standard output). Przyjmując za wartość graniczną standardową produkcję na poziomie 8 tys. euro można dokonać analizy siły ekonomicznej gospodarstw rolnych w układzie regionalnym, wskazując regiony o dominującym znaczeniu gospodarstw małych. Obszar najbardziej zagrożony zjawiskiem upadku ekonomicznego i dezagrarnizacji stanowią niewątpliwie województwa południowo-wschodniej Polski (mapa 12). W regionie podkarpackim niemal 90% gospodarstw wykazuje wielkość ekonomiczną poniżej 8 tys. euro standardowej produkcji, bardzo wysoki udział gospodarstw małych obserwowany jest również w strukturze gospodarstw województwa małopolskiego (84,9%). Można bez trudu zidentyfikować wsie, a nawet całe gminy, w których niemal 100% podmiotów mieści się w tym przedziale. Całkowity brak gospodarstw większych pod względem obszarowym, produkcyjnym i ekonomicznym może tu stanowić zagrożenie zablokowania przemian w strukturze agrarnej. Coraz częściej wyodrębniają się jednak gospodarstwa, mogące stanowić zaczyn przemian agrarnych, które są zainteresowane dodzierżawieniem lub/i zakupem ziemi. Należy się spodziewać, że na obszarach o rozdrobnionej strukturze agrarnej, z racji wycofywania się części małych gospodarstw z produkcji rolnej następował będzie stopniowy transfer ziemi rolniczej do gospodarstw ekonomicznie silniejszych i o dobrych perspektywach rozwoju. Przemiany te wspierane są i nadal będą w nowej WPR 2014-2020, co stwarza nadzieję na uruchomienie potencjału produkcyjnego tych regionów.

**Mapa 12. Udział gospodarstw o wielkości ekonomicznej poniżej 8 tys. euro standardowej produkcji**

Źródło: opracowanie na podstawie BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 12.02.2015)

W świetle zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, jak również w kontekście poprawy struktury agrarnej istotną rolę odgrywają gospodarstwa o potencjale ekonomicznym przekraczającym 25 tys. euro standardowej produkcji. Ich udział w strukturze gospodarstw waha się od 2,2% w województwie podkarpackim do 28,1 % w województwie warmińsko-mazurskim. Są to podmioty gospodarcze o wartości produkcji potencjalnie towarowej (zwykle w całości towarowej) przekraczającej 100 tys. zł. To grupa gospodarstw (ok. 12,9% gospodarstw Polski) na ogół konkurencyjnych ekonomicznie, prowadzących produkcję towarową na średnią i większą skalę, prowadzących reprodukcję rozszerzoną majątku produkcyjnego, chętnie powiększających areał użytkowanej ziemi. Gospodarstwa te z reguły aktywnie korzystają ze wspierania rozwoju swych gospodarstw środkami pomocowymi, w tym inwestującymi. Spowodowało to ukształtowanie nowego wzorca oceny poziomu rozwoju, zwłaszcza technologicznego, ale i ekonomicznego gospodarstw, w którym gospodarstwa średnie i większe oznaczają nowoczesne modernizujące się i ekspansywne. Na drugim biegunie są gospodarstwa małe i bardzo małe ekonomicznie, recesywne, nieinwestujące, upadające, wtórnie zacofane technologicznie i nie rokujące nadziei na kontynuowanie produkcji. Duży czy też bardzo duży, przekraczający np. 80% udział tych gospodarstw powinien być ważnym sygnałem dla kształtowania polityki rolnej.

### **Ocena natężenia dezagraryzacji produkcyjno-ekonomicznej**

Przemiany społeczno-gospodarcze zachodzące na przełomie XX i XXI wieku w istotny sposób oddziałują na procesy zachodzące na obszarach wiejskich, zwiększając natężenie zjawiska dezagraryzacji, rozumianej jako zmniejszanie się znaczenia rolnictwa w systemie wiejskim. Pojęcie dezagraryzacji jest bardzo pojemne – zawiera w sobie zarówno zmiany o charakterze produkcyjnym, ekonomicznym, społecznym, jak również środowiskowym. W wyniku wycofywania się rolników z działalności produkcyjnej, następuje likwidacja części gospodarstw rolnych, których zasoby mogą zostać porzucone, przeniesione do podmiotów silniejszych ekonomicznie lub zaadaptowane na cele nierolnicze. Następuje zmniejszanie znaczenia rolnictwa dla kształtowania dochodów, sposobu życia ludności wiejskiej i estetyki krajobrazu. Jednocześnie obserwacja

procesów rozwoju gospodarczego na świecie pozwala postrzegać spadek udziału rolnictwa w systemie wiejskim jako naturalną konsekwencję rozwoju cywilizacyjnego.

Dezagraryzacja w aspekcie produkcyjno-ekonomicznym przejawia się m.in. poprzez<sup>10</sup>:

- ekstensyfikację, zmniejszenie wolumenu produkcji rolnej,
- umasowienie odłogowania ziemi,
- podtrzymywanie uprawy ziemi jedynie w celu otrzymania dotacji,
- wzrost liczby i udziału gospodarstw bezinwentarzowych,
- zmniejszenie udziału rolnictwa w PKB,
- zmniejszenie znaczenia dochodów z rolnictwa dla budżetów rodzin rolniczych,
- zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie w wymiarze absolutnym i względnym,
- silne uzależnienie sytuacji ekonomicznej gospodarstw od dotacji budżetowych.

Do przedmiotowego zagadnienia można podejść w aspekcie makro, rozpatrując zmniejszenie znaczenia rolnictwa w kształtowaniu dobrobytu całego społeczeństwa danego kraju/regionu lub alternatywnie – w aspekcie mikro, akcentując zmiany zachodzące w gospodarstwach rolnych. Wybór poziomu analizy w istotny sposób wpływa na osiągnięte wyniki i prowadzony proces wnioskowania. W dalszej części opracowania podjęta została próba oceny natężenia procesu dezagraryzacji produkcyjno-ekonomicznej przy wykorzystaniu wskaźnika syntetycznego<sup>11</sup>, do konstrukcji którego wykorzystano metodę unitaryzacji zerowanej, stanowiącą jedną z metod analizy wielowymiarowej<sup>12</sup>. Dobór wskaźników cząstkowych pomiaru zjawiska wielowymiarowego i złożonego, jakim jest dezagraryzacja, napotyka wiele ograniczeń, do których zaliczyć należy m.in. ograniczony dostęp do informacji. Zmienne objaśniające wykorzystane w trakcie procedur obliczeniowych mogą mieć charakter stymulant (S), gdy wysoka wartość zmiennej objaśniającej świadczy o wysokim poziomie opisywanego zjawiska (dezagraryzacji) lub destymulant (D), gdy wysoka wartość zmiennej objaśniającej świadczy o niskim poziomie zjawiska opisywanego wskaźnikiem syntetycznym.

Dobór zmiennych objaśniających, jak również nadanie im odpowiedniej wagi zawsze budzi kontrowersje. Aby uniknąć różnicowania wag przyjęto dwie cechy o charakterze dochodowym oraz dwie opisujące zaawansowanie procesów ograniczania produkcji, ich kwantyfikacja została przeprowadzona na podstawie danych BDL GUS dla roku 2010. W prezentowanych rozważaniach do konstrukcji syntetycznego wskaźnika natężenia dezagraryzacji produkcyjno-ekonomicznej indywidualnych gospodarstw rolnych wykorzystano:

$x_1$  - odsetek gospodarstw domowych z właścicielem gospodarstwa rolnego, które nie czerpią dochodów z działalności rolniczej (S),

$x_2$  - odsetek gospodarstw domowych właścicieli gospodarstw rolnych, dla których dochody z działalności rolniczej stanowią główne źródło dochodów (D),

$x_3$  - udział gruntów w złej kulturze rolnej w powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach (S),

$x_4$  - obsada zwierząt gospodarskich (D).

W prezentowanych rozważaniach do normalizacji zmiennych objaśniających wykorzystano następujące formuły matematyczne:

<sup>10</sup> Musiał W., *Wiejskie obszary górskie Karpat Polskich w procesie przemian społeczno-gospodarczych*. Studia i monografie nr 3, IRWiR PAN Warszawa, 2007

<sup>11</sup> rozważania stanowią kontynuację analiz przedstawionych w opracowaniu Wojewodziec T., *Dezagraryzacja produkcyjno-ekonomiczna gospodarstw rolnych w Polsce - próba pomiaru zjawiska*. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4(34), 2014, s. 213-223

<sup>12</sup> więcej patrz: Kukuła K., *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa, 2000

(D)

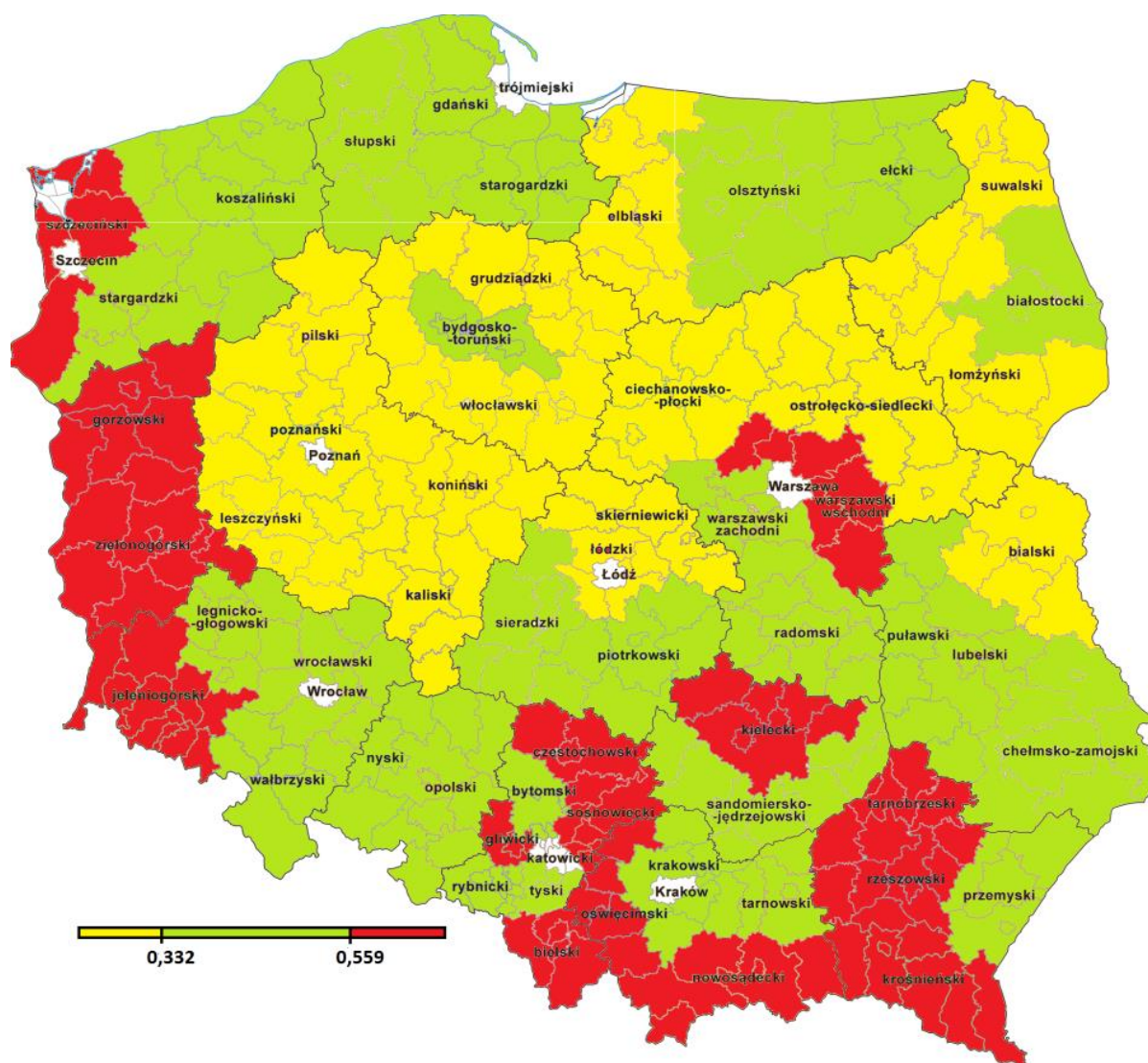
$$Z_{ij} = \frac{\max x_{ij} - x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

(S)

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

Tak otrzymane zmienne  $Z_{ij}$  przyjmują wartości z przedziału  $[0,1]$ , z tym, że „1” otrzymuje obiekt o najkorzystniejszej wartości badanej zmiennej, a „0” – o najmniej korzystnej<sup>13</sup>. Konstrukcja wskaźnika syntetycznego natężenia dezagrarnizacji produkcyjno-ekonomicznej polegała na obliczeniu średniej arytmetycznej znormalizowanych zmiennych objaśniających. W celu uszczegółowienia analizy, a jednocześnie – zachowania przejrzystości uzyskanych wyników obliczenia przeprowadzono dla jednostek NUTS-3, tj. podregionów, wyłączając ze zbioru badanych obiektów podregiony będące dużymi ośrodkami miejskimi.

**Mapa 13. Syntetyczna ocena skali dezagrarnizacji produkcyjno-ekonomicznej gospodarstw rolnych w 2010 r.**



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); 2015.02.13)

Przeprowadzone analizy pozwoliły na ocenę natężenia zjawiska dezagrarnizacji produkcyjno-ekonomicznej w poszczególnych podregionach. Rozpiętość ocen zawierała się w przedziale od 0,075

<sup>13</sup> Kukuła K., *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa, 2000

do 0,896. W świetle uzyskanych wyników obszary w mniejszym stopniu dotknięte zjawiskiem dezagrarnizacji usytuowane są głównie w centralnej i północno-wschodniej części kraju (mapa 13). Do podregionów o najmniejszym natężeniu omawianego procesu należą m.in.: leszczyński (0,075), ciechanowsko-płocki (0,151), kaliski (0,170), suwalski (0,179), grudziądzki (0,189), poznański (0,189).

Obszary o najwyższej wartości wskaźnika dezagrarnizacji to przede wszystkim jednostki terytorialne o rozdrobnionej strukturze agrarnej i znacznych utrudnieniach naturalnych produkcji rolnej zlokalizowane w południowo-wschodniej Polsce oraz narażone na dużą migrację zarobkową tereny w pasie przygranicznym Zachodniej Polski. Trzecie ognisko dezagrarnizacji stanowią jednostki pozostające pod silnym oddziaływaniem aglomeracji warszawskiej. Jak zauważono, duże i średnie miasta kreują warunki do powstawania pozaprzyrodniczej renty położenia<sup>14</sup>, która stymulować może procesy dezagrarnizacji.

Najwyższą wartość syntetycznego wskaźnika dezagrarnizacji w 2010 roku uzyskał podregion częstochowski (0,896), co jest wynikiem problemów wynikających z rozdrobnienia agrarnego i słabej jakości gleb. Na kolejnych miejscach uplasowały się: sosnowiecki (0,855), oświęcimski (0,815), bielski (0,787), kielecki (0,771), rzeszowski (0,756), krośnieński (0,683), zielonogórski (0,658) i warszawski wschodni (0,650).

Natężenie zjawiska dezagrarnizacji jest mocno powiązane z ukształtowaniem struktury obszarowej gospodarstw. Wraz ze wzrostem udziału w strukturze obszarowej gospodarstw drobnych (<5 ha UR) natężenie dezagrarnizacji nasila się. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona ( $r_{xy}$ ) pomiędzy natężeniem zjawiska dezagrarnizacji produkcyjno-ekonomicznej, a udziałem w strukturze obszarowej gospodarstw o powierzchni 1-5 ha UR wyniósł 0,44, natomiast w odniesieniu do grup gospodarstw o większej powierzchni przyjmował wartości ujemne, np. dla udziału gospodarstw 5-10 ha UR  $r_{xy} = -0,69$ , a dla podmiotów o powierzchni 10-15 ha  $r_{xy} = -0,85$ .

### Podsumowanie i rekomendacje

Przeprowadzone analizy i oceny dotyczące regionalnego zróżnicowania stanu organizacji rolnictwa i gospodarstw oraz produkcji rolniczej, przy szczególnym uwzględnieniu gospodarstw indywidualnych potwierdziły ogólnie znaną tezę o jego niezaprzeczalnym, głębokim i powiększającym się zróżnicowaniu. Ma ona podłoże historyczne, w tym bardzo wyraźny jest tu nadal podział na region zachodni i północny, tzw. ziemie odzyskane, czy też obszary o dużym udziale (w gospodarce socjalistycznej), tzw. sektora uspołecznionego. Drugi rodzaj uwarunkowań zróżnicowania regionalnego ma wymiar kulturowy, w tym odnieść go można do rozwoju przedsiębiorczości i ogólnej kultury rolnej, ale także przywiązania do rolnictwa i gospodarstw, skłonności do migracji, dziedziczenia ziemi i kontynuacji produkcji przez spadkobierców. Ten wymiar nie stanowił tu jednak pola szczegółowych analiz i traktowany był jedynie przyczynkowo. Trzeci niezmiennie ważny rodzaj uwarunkowań stanu rozwoju rolnictwa i produkcji rolnej to warunki przyrodnicze. Te różnią się wyraźnie w poszczególnych regionach kraju, przy czym do czynników ograniczających produkcję zalicza się występujący coraz to wyraźniej okresowy niedobór wody, zwłaszcza w środkowej części kraju, nasilenie niekorzystnych zjawisk pogodowych, w tym nawalnych opadów, powodzi oraz okresowych suszy. Niewystarczające jest nadal zabezpieczenie większości subregionów kraju i to zarówno w zakresie niedoboru wody, wobec których rolnictwo jest nadal niemal bezbronne, ale także słabe jest zabezpieczenie infrastrukturalne wobec nawalnych opadów i powodzi. Południowa część kraju wyróżnia się znaczącym udziałem powierzchni o silnie urozmaiconym reliefie, znacznych wysokościach położenia pól nad poziom morza oraz dużych spadkach terenu decydujących lub mających duży wpływ na sposób rolniczego użytkowania ziemi oraz dóbr gatunków i odmian roślin uprawianych na gruntach ornych. W dominującej części regionów, poza enklawami rędzin, czarnoziemów i lessów (a także mad w dolinach rzecznych) dominują gleby lekkie z reguły o niższej lub niskiej wartości i przydatności

<sup>14</sup> porównaj z Ossowska L., Poczta W., *Poziom uwarunkowań poza przyrodniczych rent położenia obszarów wiejskich w Polsce, Journal of Agribusiness and Rural Development* nr 4(30), 2013

rolniczej. Gleby te, a także gleby górskie położone na znacznych wysokościach n.p.m. (>400-500 m) w pierwszej kolejności wypadają z produkcji rolnej, tworząc problematyczne odłogi. Ich duże nasilenie obejmuje zarówno części słabo zaludnione lub/i lepiej gospodarczo rozwinięte obszarów górzystych, znaczną część Jury Krakowsko-Częstochowskiej, jak też otoczenia większych miast. Duże, co jest bardzo ważne dla prowadzonych rozważań, zróżnicowanie regionalne dotyczy szeroko rozumianej struktury agrarnej, a więc udziału poszczególnych typów (form) własności i władania ziemią rolniczą, wielkości obszarowej i ekonomicznej gospodarstw, rozdrobnienia i rozproszenia pól. Dotyczy to w szczególności sposobu czterech województw południowej i południowo-wschodniej części kraju, tj. województw: podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego. Wadliwa, wysoce nieadekwatna do gospodarki rynkowej i otwartych rynków rolnych struktura agrarna tych województw, ale także w znacznej mierze także regionów z nimi sąsiadujących, skutkuje dla dużej części gospodarstw:

- ekstensyfikacją produkcji, w tym rezygnacją z drobnostadnego chowu zwierząt zarówno trawożernych, jak też i trzody chlewnej,
- zacofaniem technologicznym produkcji prowadzonej na małą skalę, a stąd niskimi plonami i niską wydajnością zwierząt,
- zawężoną reprodukcją majątku produkcyjnego, nasileniem się procesów recesywnych i upadłościowych.

Zjawiska te regionalnie pogłębia duże przywiązanie do ziemi i jej wartości pozaprodukcyjnej (emocjonalnej, kulturowej, instytucjonalnej), bardzo niski obrót ziemią poprzez transakcje kupna sprzedaży oraz powszechność zjawiska niepełnowartościowej ekonomicznie i prawnie dzierżawy bezumownej. Na drugim biegunie uzyskanych wyników analiz, są regiony północno-zachodniej i północnej części kraju, o dużym udziale gospodarstw średnich i większych, których właściciele mocno angażują się w pracę w rolnictwie, czerpiąc dochody głównie lub wyłącznie z prowadzonej działalności rolniczej. Rolnictwo w tych regionach jest znacząco bardziej intensywne, nowoczesne technologicznie i towarowe. W regionach tych zlokalizowana jest większość gospodarstw konkurencyjnych i silnie powiązanych z przemysłem przetwórczym, stąd – decydujących o poziomie produkcji polskiego rolnictwa.

Relatywnie nowym regionalnie zróżnicowanym problemem, który pojawił się w ostatnich 15-20 latach jest bardzo duży spadek pogłowia i umasowienie się gospodarstw bezinwentarzowych. Gospodarstwa te, gdy mają większy areal ziemi, z reguły specjalizują się w uprawie zbóż oraz rzepaku. W gospodarstwach mniejszych i małych o słabych kontaktach z zinstytucjonalizowanym rynkiem występują trudności ukształtowania ekonomicznie i organizacyjnie uzasadnionej specjalizacji. Stąd też obserwowane jest tu nasilenie zjawiska ekstensyfikacji produkcji oraz wieloaspektowej dezagraryzacji produkcyjnej i ekonomicznej wsi.

Przeprowadzone analizy i syntezы, a także prowadzone badania własne oraz wyniki uzyskane w drodze kwerendy literatury przedmiotu pozwoliły na potwierdzenie trzech kluczowych rekomendacji, wydaje się istotnych dla polityki rolnej.

1. Polska jako średnio duży kraj europejski (członek UE) o dużym i wieloaspektowym zróżnicowaniu regionalnym natury przyrodniczej, kulturowej i strukturalnej, w tym agrarnej, powinna wobec rolnictwa prowadzić zdywersyfikowaną politykę regionalną.
2. Polityka gospodarcza wobec rolnictwa i gospodarstw rolnych prowadzona w zdecydowanej mierze w ramach WPR powinna w pierwszej kolejności wspierać konkurencyjność, postęp technologiczny oraz poprawę struktury agrarnej, a przemiany strukturalne w rolnictwie powinny być wsparte również instrumentami krajowymi, zwłaszcza w ramach zmian w systemach: podatkowym i ubezpieczeniowym.
3. Z uwagi na zagrożenia nasileniem się procesów recesywnych i upadłościowych, zwłaszcza w gospodarstwach małych i w regionach rozdrobnionych agrarnie, należy wspierać w sposób zróżnicowany regionalnie przepływ ziemi rolniczej w aspekcie jej koncentracji, zapobiegać wypadaniu ziemi z użytkowania rolniczego (zwłaszcza wyższej i średniej jakości) oraz

stymulować (różnymi instrumentami) chów zwierząt trawożernych na użytkach zielonych, w tym na terenach górzystych.

### Literatura

1. Grabski W., *Wieś i folwark*, PINGW Warszawa, 1930
2. Kozłowski, *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski*, Wszechnica PWN, Warszawa, 1983
3. Krasowicz S., Oleszek W., Horabik J., Dębicki R., Jankowiak J., Stuczyński T., Jadczyzyn J., *Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski*, Polish Journal of Agronomy 7, 2011
4. Kukuła K., *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa, 2000
5. Musiał W., *Wiejskie obszary górskie Karpat Polskich w procesie przemian społeczno-gospodarczych*. Studia i monografie nr 3, IRWiR PAN Warszawa, 2007
6. Musiał W., *Wyzwania wobec gospodarstw drobnotowarowych w Polsce [w:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a polityka spójności Unii Europejskiej. Stare problemy i nowe wyzwania*, Studia PAN KPZK T. CLIV, 2013
7. Musiał W., Wojewodźc T., *Regionalne zróżnicowanie rolnictwa rodzinnego w Polsce (wybrane aspekty)*, *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, prac zb. pod red. M. Podstawki i A. Czechowskiego, FAPA, Warszawa, 2015
8. Ossowska L., Poczta W., *Poziom uwarunkowań poza przyrodniczych rent położenia obszarów wiejskich w Polsce*, *Journal of Agribusiness and Rural Development* nr 4(30), 2013
9. Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014. GUS, Warszawa
10. Witek T. (red.), *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, Puławy, 1981
11. Wojewodźc T., *Dezagraryzacja produkcyjno-ekonomiczna gospodarstw rolnych w Polsce - próba pomiaru zjawiska*, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 4(34), 2014



### **3. Znaczenie rolniczych gospodarstw rolnych jako miejsca zamieszkania i źródła zaspokojenia potrzeb materialnych mieszkańców wsi oraz ich znaczenie społeczne i kulturowe – J. Żmija, M. Czekaj**

---

**Autorzy: Prof. dr hab. Janusz Żmija, dr inż. Marta Czekaj, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie**

#### **Wstęp**

Gospodarstwa rolne są podstawowymi podmiotami funkcjonującymi w ramach rolnictwa i dostarczającymi surowce dla innych sektorów gospodarki narodowej. Ich działalność i wyniki produkcyjno-ekonomiczne leżą w obszarze zainteresowań ekonomiki rolnictwa, są przedmiotem badań ekonomistów rolnych. Pojęcie gospodarstwa rolnego jest w nomenklaturze rolniczo-ekonomicznej niejednoznaczne, a zakres wymagań i warunków, które spełnić musi jednostka, aby zakwalifikować się do grupy gospodarstw rolnych jest różny, w zależności od tego kto i dla jakich potrzeb daną definicję gospodarstwa rolnego stworzył. W konsekwencji istnieją znaczne rozbieżności już na etapie ustalania liczebności takich podmiotów oraz liczebności osób je prowadzących, czyli rolników.

Jedną z podstawowych instytucji, która zajmuje się sprawami rolników jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Instytucja ta podaje następującą definicję rolnika (a więc właściciela gospodarstwa rolnego): producentem rolnym jest osoba, która (oprócz spełnienia szeregu innych warunków) prowadzi działalność rolniczą w gospodarstwie o powierzchni przekraczającej 1 ha przeliczeniowy<sup>1</sup>. Inna definicja gospodarstwa rolnego stosowana jest w sytuacji ustalania podmiotów, które mają obowiązek ubezpieczyć budynki, jeżeli te wchodzą w skład gospodarstwa rolnego, czy też wskazania osób, które jako producenci rolni powinny być objęte obowiązkowym dla rolników ubezpieczeniem. Ustawa z dnia 22.05.2003 roku o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych wskazuje, że gospodarstwo rolne to obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie powierzchnię 1,0 ha, jeżeli podlega on w całości lub części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów, niezależnie od jego powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Warto zwrócić uwagę, że w świetle ostatniej przywołanej definicji jako gospodarstwo rolne (po spełnieniu określonych warunków) uznany może zostać obszar użytków rolnych o powierzchni poniżej 1 ha fizycznego czy też przeliczeniowego. Główny Urząd Statystyczny (GUS) definiuje gospodarstwo rolne jako grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego<sup>2</sup>. Jak więc wynika z przedstawionych informacji gospodarstwo rolne może być definiowane w różny sposób i jednostka, która spełnia warunki wytyczone przez daną instytucję, aby być zaliczona do grupy gospodarstw rolnych, w świetle definicji innej organizacji gospodarstwem nie jest.

Gospodarstwa rolne można postrzegać jako jednostki gospodarcze wytwarzające produkty niezbędne dla każdego człowieka. Ponadto są to także podmioty gwarantujące istnienie zadawalających relacji międzyludzkich, przechowujące takie wartości jak światopogląd, mentalność, postawy, folklor czy też sztuka ludowa<sup>3</sup>. Rolnicze gospodarstwa rolne są zatem predestynowane do pełnienia szeregu funkcji produkcyjnych i społecznych. Błędne jest przekonanie, jakoby wybrane funkcje były zarezerwowane tylko dla gospodarstw zaliczanych do określonej grupy

---

<sup>1</sup> Kasa Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>2</sup> GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

<sup>3</sup> Bukraba-Rylska I., *Rola drobnych gospodarstw rolnych w tworzeniu kapitału i dziedzictwa kulturowego wsi, Problemy drobnych gospodarstw rolnych, Zeszyt nr 1, 2012*



powierzchniowej. Znaczenie gospodarstw i pełnione przez nie zadania nie powinny być utożsamiane tylko z jego arealem, jednakże od tego arealu i rodzaju prowadzonej działalności rolniczej zależą mogą funkcje gospodarstwa<sup>4</sup>. Gospodarstwa rolne świadczą także usługi dla ludności, przy czym nierzadko charakter tych usług powoduje, że to właśnie gospodarstwa mogą zapewnić konsumentom wyższy poziom satysfakcji niż w przypadku zaspokajania danych potrzeb przez inne podmioty.

Znaczenie gospodarstw w gospodarce kraju zmienia się wraz ze zmianami zachodzącymi w rolnictwie i jego otoczeniu. Gospodarstwa rolne (podobnie jak inne podmioty gospodarki krajowej) odczuwają wpływ procesów globalizacji i internacjonalizacji, muszą dostosowywać się do wymagań stawianych przed nimi przez agendy krajowe, ale także zagraniczne. Podlegają zatem regulacjom i ograniczeniom wspólnym dla wszystkich gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej. Z punktu widzenia przedstawionych informacji warto zauważyć, że kwestia istnienia i właściwego funkcjonowania gospodarstw rolnych powinna się znaleźć w obszarze zainteresowania wszystkich obywateli naszego kraju. Bez tych podmiotów nie może być zapewnione bezpieczeństwo żywnościowe Polaków, a likwidacja nawet części z nich może doprowadzić do sytuacji niedoborów na rynku żywności. I o ile poziom wyżywiania w Polsce jest obecnie bardzo dobry, o tyle skład jakościowy spożywanych posiłków pozostawia nadal wiele do życzenia (np. w Polsce konsumpcja białka zwierzęcego jest o około 20% niższa niż u statystycznego mieszkańca Europy Zachodniej)<sup>5</sup>.

Informacje niezbędne do przedstawienia gospodarstw rolnych jako miejsca zamieszkania i źródła pozyskiwania środków niezbędnych do utrzymania rodziny, ukazania ich znaczenia społecznego i kulturowego oraz wyciągnięcia wniosków pochodziły z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego, Powszechnego Spisu Rolnego 2002 i 2010 roku, literatury przedmiotu, opracowań prezentowanych na stronach Polskiego FADN, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz innych źródeł internetowych. W opracowaniu wykorzystano metodę opisową, metodę analizy porównawczej oraz tabelaryczną. Badano zależności przyczynowo-skutkowe zachodzące pomiędzy opisywanymi zjawiskami.

### **Rolnicze gospodarstwa rolne jako miejsce zamieszkania i źródło zaspokojenia potrzeb materialnych mieszkańców wsi**

Obszary wiejskie mogą być różnie określone, stosowane definicje przyjmują różne kryteria ich wyznaczania. GUS wskazuje, że wyznacznikiem tych terenów jest podział administracyjny miastowieś, czyli za obszary wiejskie przyjmuje obszar gmin wiejskich oraz wiejskie części gmin miejsko-wiejskich. Według takiego rozgraniczenia obszary te zajmują obecnie 93,4% powierzchni Polski, a zamieszkuje je 38,1% ludności kraju. OECD za obszary wiejskie przyjmuje tereny, na których gęstość zaludnienia jest nie większa niż 150 osób na km<sup>2</sup> – w tym ujęciu obszary wiejskie stanowią 91,7% Polski, a mieszka na nich 35% Polaków. Z kolei dla potrzeb Unii Europejskiej obszarem wiejskim są tereny o gęstości zaludnienia do 100 osób na km<sup>2</sup> – przyjmując to kryterium obszary wiejskie stanowią 83% powierzchni kraju, na której zamieszkuje 32,8% Polaków [Bański 2010]. Dla porównania w Niemczech odsetek osób zamieszkujących obszary wiejskie wynosi 25%, we Francji i Hiszpanii 21%, a w Czechach 27%<sup>6</sup>. W ostatnich latach obserwuje się tendencję do wzrostu liczby mieszkańców wsi, co więcej, GUS podaje, że ma się ona utrzymać do 2020 roku<sup>7</sup>. Obszary wiejskie, szczególnie te zlokalizowane w pobliżu największych aglomeracji stają się tzw. sypialniami miast, bowiem znaczna część osób pracujących w mieście wobec alternatywy zamieszkania na wsi wybiera to rozwiązanie, nawet kosztem wydłużonego czasu dojazdu do pracy.

<sup>4</sup> Michna W., *Zróźnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*. [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa, 2005

<sup>5</sup> Michna W., Firliej K., Wierzbicki K., *Wybrane problemy wizji rozwoju wsi i rolnictwa w pierwszej połowie XXI wieku*. [w:] *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, nr 30. IERiGŻ PIB, Warszawa, 2011

<sup>6</sup> The World Bank, <http://data.worldbank.org>

<sup>7</sup> GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

Z drugiej strony obserwuje się tendencję odwrotną - w sytuacji, gdy następuje zjawisko migracji z peryferyjnych terenów wiejskich do miast, a wywołane to jest chęcią kontynuacji nauki bądź możliwością podjęcia pracy. W roku 2009 na obszarach wiejskich mieszkało 7 483 tys. kobiet i 7 406 tys. mężczyzn. Obecnie ocenia się, że ponad połowa ludności mieszkającej na obszarach wiejskich to osoby, które utrzymują się ze źródeł pozarolniczych, bądź pobierają różnego rodzaju świadczenia pieniężne.

Dane Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) przeprowadzonego w 2010 roku wskazują, że w indywidualnych gospodarstwach rolnych w ciągu roku pracowało 4 449,9 tys. osób, które stanowiły rodzinną siłę roboczą. Były to zatem osoby, dla których rolnicze gospodarstwa rolne stanowiły miejsce zamieszkania. W grupie tej dominowali użytkownicy gospodarstw rolnych, było to 1 854,7 tys. osób, następnie byli to małżonkowie użytkowników (1 077,8 tys. osób) oraz pozostali członkowie rodziny - 1 517,4 tys. osób. Rodzinna siła robocza była zdominowana przez mężczyzn, bowiem stanowili oni 54,3% tej populacji. Analiza danych PSR z roku 2002 oraz 2010 wskazuje, że w okresie tym liczba osób zaliczanych do rodzinnej siły roboczej w gospodarstwach indywidualnych zmniejszyła się 0,74% (tabela 1). Podobna tendencja wystąpiła w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, opolskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim. W pozostałych województwach zasoby rodzinnej siły roboczej uległy zwiększeniu. Są to województwa, które cechuje nadmierne rozdrobnienie agrarne i wadliwa struktura obszarowa gospodarstw (województwa: lubelskie, małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie), bądź też takie, w których gospodarstwa rozwijają się w pożądanym kierunku i cechują się wysokimi wskaźnikami efektywności ekonomicznej w prowadzonej działalności produkcyjnej. Prezentowane dane dot. wszystkich gospodarstw indywidualnych bez względu na wielkość użytkowanej w nich powierzchni czy cel produkcji.

**Tabela 1. Liczba osób pracujących w ciągu roku w gospodarstwach indywidualnych według relacji z użytkownikiem gospodarstwa oraz województw w latach 2002 i 2010**

Wyszczególnienie	Rok	ogółem	gospodarstwa indywidualne				członkowie rodziny spoza gospodarstwa domowego
			członkowie rodziny tworzący gospodarstwo domowe				
			razem	użytkownicy	współmałżonkowie	pozostała rodzina	
POLSKA	2002	x	4 260 870	2 165 031	1 114 480	981 359	x
	2010	4 449 899	4 229 392	1 854 725	1 077 778	1 296 889	220 506
Dolnośląskie	2002	X	175 746	98 685	44 404	32 657	x
	2010	175 019	165 891	81 911	42 456	41 525	9 128
Kujawsko-pomorskie	2002	X	185 314	98 269	51 207	35 838	x
	2010	172 796	164 885	76 700	44 586	43 600	7 911
Lubelskie	2002	X	527 430	262 914	139 956	124 560	x
	2010	564 753	533 691	230 389	138 670	164 632	31 063
Lubuskie	2002	X	63 871	36 053	15 772	12 046	x
	2010	63 563	60 151	30 085	15 332	14 735	3 412
Łódzkie	2002	X	328 605	165 493	88 270	74 842	x
	2010	342 770	321 710	141 287	85 929	94 494	21 059
Małopolskie	2002	X	530 544	258 571	131 155	140 818	x
	2010	558 296	534 438	216 809	128 047	189 581	23 859
Mazowieckie	2002	X	527 428	270 471	144 669	112 288	x

	2010	567 365	538 290	244 438	143 144	150 708	29 075
Opolskie	2002	x	103 396	55 495	27 183	20 718	x
	2010	85 167	80 434	35 797	20 802	23 834	4 734
Podkarpackie	2002	x	492 374	235 006	123 683	133 685	x
	2010	561 766	537 715	217 618	127 735	192 362	24 052
Podlaskie	2002	x	197 730	95 804	50 674	51 252	x
	2010	213 108	203 300	91 226	51 582	60 492	9 808
Pomorskie	2002	x	98 604	52 132	25 717	20 755	x
	2010	107 317	101 969	46 095	26 236	29 638	5 348
Śląskie	2002	x	245 292	132 729	65 397	47 166	x
	2010	230 992	217 622	99 873	55 260	62 488	13 370
Świętokrzyskie	2002	x	269 208	128 229	70 880	70 099	x
	2010	284 296	270 358	113 037	68 176	89 146	13 938
Warmińsko-mazurskie	2002	x	105 636	58 116	28 088	19432	x
	2010	108 143	103 713	51 310	27 719	24 684	4 429
Wielkopolskie	2002	x	331 004	17 2041	87 187	71 776	x
	2010	338 832	323 232	14 1112	83 540	98 580	15 601
Zachodniopomorskie	2002	x	78 688	45 023	20 238	13 427	x
	2010	75 715	71 993	37 038	18 564	16 391	3 722

Źródło: Powszechny Spis Rolny 2002 i 2010

Rolnicze gospodarstwa rolne oprócz tego, że są miejscem zamieszkania dla rolnika i jego najbliższych, generują dochody niezbędne do zaspokajania potrzeb materialnych osób je tworzących. Poziom zaspokojenia tych potrzeb przez korzyści osiągnane z prowadzenia gospodarstwa rolnego jest jednak różny w zależności chociażby od rodzaju prowadzonej działalności, wielkości gospodarstwa (wyrażanej najczęściej powierzchnią posiadanych użytków rolnych) czy też stopnia towarowości wytworzonej produkcji. Gospodarstwa towarowe (czyli te, które sprzedają część wytworzonych produktów rolnych) można podzielić na: gospodarstwa rolne, które są w stanie odtworzyć potencjał produkcyjny, korzystając ze środków uzyskanych ze sprzedaży wytworzonych produktów; gospodarstwa towarowe, w których prowadzona jest sprzedaż wytworzonych produktów, ale jej wartość jest zbyt mała, aby podmioty te posiadały zdolność do odtworzenia potencjału produkcyjnego oraz gospodarstwa niskotwarowe, które sprzedają jedynie okresowo występujące nadwyżki wyprodukowanej żywności. W tej ostatniej grupie produkcja towarowa nie jest głównym źródłem utrzymania, nie jest też celem prowadzenia gospodarstwa<sup>8</sup>.

Wysokość generowanych przez gospodarstwa towarowe dochodów jest różna w zależności od rodzaju prowadzonej działalności. Dane polskiego systemu FADN (System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych) zebrane w roku 2012 wskazują, iż wśród badanych dla potrzeb systemu gospodarstw towarowych (tworzących reprezentatywną próbę dla wszystkich gospodarstw towarowych funkcjonujących w Polsce w 2012 roku), analizowanych w podziale w zależności od typu rolniczego prowadzonej działalności, najlepsze wyniki (mierzone poziomem dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jedną osobę

<sup>8</sup> Michna W., *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*. [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa, 2005

pełnozatrudnioną) osiągały gospodarstwa z produkcją polową [www.fadn.pl]. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną został porównany ze średnim wynagrodzeniem netto w gospodarce narodowej w 2012 roku (wynoszącym 28 854 zł). Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną był w większości typów rolniczych wyższy od przeciętnej płacy netto. W gospodarstwach nastawionych na uprawy polowe dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną wynosił 64 231 zł. Najśłabsze wyniki uzyskiwały gospodarstwa nastawione na chów zwierząt trawożernych (15 095 zł), produkcję mieszaną (19 399 zł) oraz gospodarstwa ogrodnicze (27 563 zł). Wysoką dochodowość w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną zanotowano w przypadku zwierząt ziarnożernych, upraw polowych oraz krów mlecznych.

Dane zbierane w ramach polskiego systemu FADN pozwalają także na dokonanie oceny wyników ekonomicznych gospodarstw towarowych w zależności od ich wielkości ekonomicznej (wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego określana jest jako suma wartości Standardowych Produkcji (SO) wszystkich działalności rolniczych występujących w gospodarstwie). Wielkość ekonomiczna gospodarstwa wyrażana jest wartością SO w euro. Na podstawie tak ustalonej wielkości ekonomicznej dane gospodarstwo rolne zaliczane jest do odpowiedniej klasy wielkości ekonomicznej). W roku 2012 wśród poddanych analizie gospodarstw towarowych zauważono zależność pomiędzy dochodem z rodzinnego gospodarstwa rolnego przypadającym na osobę pełnozatrudnioną, a wielkością ekonomiczną gospodarstwa. Wraz ze wzrostem tej ostatniej kategorii osiągany dochód był wyższy. W gospodarstwach bardzo małych osoba pełnozatrudniona uzyskiwała dochód rolniczy na poziomie 35% średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. Z kolei w gospodarstwach bardzo dużych oszacowana wielkość dochodu rolniczego na osobę pełnozatrudnioną była kilkakrotnie wyższa niż dochody osób pracujących poza rolnictwem.

Z przedstawionej analizy wyłania się obraz gospodarstwa o określonym typie rolniczym – uprawy polowe oraz o określonej wielkości ekonomicznej – gospodarstwa bardzo duże, które to gospodarstwa z racji wysokości uzyskiwanych w ciągu roku dochodów, w największym stopniu pozwalają na zaspokojenie potrzeb materialnych osób je tworzących.

Rolnicze gospodarstwa rolne mogą zaspokajać określone potrzeby materialne osób wchodzących w jego skład także w sytuacji, gdy nie kierują na rynek wytworzonej przez siebie produkcji. Gospodarstwa mogą przynosić określone korzyści z tytułu pobierania płatności bezpośrednich oraz innych świadczeń z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, do których dany producent rolny jest uprawniony. Zdarzyć może się zatem sytuacja, że gospodarstwo i produkcja rolna prowadzone są tylko po to, aby skorzystać z tych właśnie płatności. Wypłacana od 01.12.2014 jednolita płatność obszarowa do 1 ha wynosi 910,87 zł/ha [www.arimr.gov.pl]. Jest to może w skali roku kwota niezbyt imponująca, ale w wielu przypadkach mogąca wspomóc budżet gospodarstwa domowego rolnika i jego rodziny.

Rolnicze gospodarstwo rolne może zaspokajać potrzeby materialne mieszkańców wsi poprzez dostarczanie płodów rolnych spożywanych przez rolnika i członków jego rodziny. Nawet niewielkich rozmiarów, ale stale pozyskiwana produkcja może być znaczącym wsparciem rodziny rolniczej. Tak działające gospodarstwo rolne pozwala chronić przed ubóstwem część mieszkańców wsi, przy czym należy zaznaczyć, iż zaspokajane w ten sposób mogą być potrzeby także tych osób, które pobierają świadczenia emerytalne czy też rentowe i oficjalnie zaprzestały prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają przypuszczać, że rolnicy, którzy w ciągu najbliższych kilkunastu lat przechodzą będą na emeryturę nadal będą czerpać korzyści z prowadzonego gospodarstwa rolnego, gdyż tylko dzięki pozyskiwanym z niego produktom będą w stanie zaspokoić swoje potrzeby. Wysokość podstawowej emerytury oraz renty rolniczej wypłacanej z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników ustalona na dzień 01.12.2014 wynosi 844.45 zł<sup>9</sup> [www.krus.gov.pl]. Jest to kwota bardzo niska, w szczególności w sytuacji rosnących wydatków osób starszych związanych chociażby z kosztami leczenia. Od 01.01.2013 roku w Polsce obowiązuje

<sup>9</sup> Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, www.krus.gov.pl

stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego, dotyczy ono także rolników. Decyzja o wydłużeniu okresu pracy została podyktowana względami ekonomicznymi – wobec specyficznych uwarunkowań demograficznych, z jakimi spotyka się większość krajów rozwiniętych (m.in. ujemny przyrost naturalny, wydłużanie się średniego czasu trwania życia, wzrastanie odsetka ludzi starszych) stopniowe podwyższanie wieku, w którym nastąpi przejście na emeryturę ma w przyszłości zaowocować wyższymi świadczeniami. Niestety nie będzie to miało znaczącego przełożenia na wysokość świadczeń wypłacanych z KRUS. Tworzone oszacowania wskazują, że wydłużenie okresu pracy w rolnictwie o 7 lat zaowocuje wzrostem rolniczego świadczenia emerytalnego zaledwie o 25,49 zł miesięcznie<sup>10</sup>.

Współcześni konsumenci charakteryzują się rosnącymi wymaganiami stawianymi przed żywnością, którą spożywają. Chcą jeść zdrowo, ekologicznie, znać sposób przygotowywania i pochodzenie produktów, które znajdują się na ich stołach i są spożywane przez członków ich rodziny, w tym także dzieci<sup>11</sup>. Tendencja ta dotyczy również osób mieszkających na obszarach wiejskich i prowadzących gospodarstwa rolne. I tutaj dostrzec można przewagę rolników, którzy samodzielnie produkują żywność, którą następnie spożywają. Są oni w pełni świadomi tego, jaka jest jakość ich produktów, mają wpływ na sposób ich przygotowania i przez to mogą podnosić ich walory spożywcze i zdrowotne. W sytuacji, gdy produkty te musiały być nabyte poza gospodarstwem rolnym, stanowiłoby to (z racji wysokich cen, np. żywności ekologicznej, czy też żywności bio) spore obciążenie budżetu rodziny rolniczej. Można zatem mówić o kolejnym sposobie zaspakajania materialnych potrzeb mieszkańców wsi bazującym na rolniczych gospodarstwach rolnych.

Prowadzenie gospodarstwa rolnego to także sposób zaspokojenia przyszłych potrzeb materialnych rolnika. W sytuacji porzucenia pracy w rolnictwie i poszukiwania zatrudnienia poza nim, producent rolny napotkać może znaczne problemy wynikające z rozbieżności w zakresie posiadanego przez niego wykształcenia oraz doświadczenia, a wymaganiami stawianymi przez pracodawców. Jeżeli zasili grono bezrobotnych, będzie mógł nadal korzystać z podstawowych świadczeń społecznych, jednakże okres pozostawania bez pracy wpłynie na wysokość emerytury, która będzie mu wypłacana po osiągnięciu wieku emerytalnego. Tymczasem pozostanie „na roli” i dalsze prowadzenie nawet niewielkiej rozmiarowo produkcji rolnej daje rolnikowi możliwość ubezpieczenia się w KRUS, a w przyszłości otrzymania z tej instytucji emerytury rolniczej. Warto przy tym zauważyć, że wysokość świadczeń uzyskiwanych przez rolników jest taka sama niezależnie od wielkości gospodarstwa, którego posiadanie dało podstawę do ubezpieczenia się w KRUS. Wyższe składki wpłacane do KRUS z tytułu posiadania gospodarstwa o powierzchni powyżej 50 ha, także nie skutkują otrzymaniem wyższych świadczeń emerytalnych<sup>12</sup>.

Innym (także ukierunkowanym na przyszłość) sposobem zaspakajania potrzeb materialnych mieszkańców wsi, z wykorzystaniem do tego gospodarstw rolnych jest potraktowanie ziemi rolniczej jako formy inwestycji posiadanych środków. Ziemia będąca w posiadaniu rodziny rolniczej jest utrzymywana jako lokata na przyszłość. Szacunki podają, że w ciągu ostatnich 10 lat wartość gruntów rolnych w Polsce wzrosła o 330%, zatem co roku wzrastała średnio o 20-30%. Jest to stopa zwrotu, której nie zapewni żadna lokata bankowa. W roku 2004 hektar ziemi rolniczej w Polsce był wyceniany na 6,8 tys. zł, w roku 2012 było to już 24,8 tys. zł<sup>13</sup>. Planowane w najbliższym czasie zniesienie ograniczeń w nabywaniu ziemi przez cudzoziemców (z dniem 1 maja 2016 roku kończy się okres przejściowy, w którym cudzoziemcy muszą uzyskać zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnych lub leśnych<sup>14</sup>) prawdopodobnie spowoduje dalszy wzrost cen. Wartość ziemi rolniczej w Polsce w chwili obecnej jest znacznie niższa niż w pozostałych państwach

<sup>10</sup> Jaskuła W., *Emerytury rolnicze po nowelizacji*, [w:] *Ubezpieczenia rolnicze. Materiały i Studia*, Warszawa nr 45, 2012

<sup>11</sup> Senat Rzeczypospolitej Polskiej, [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)

<sup>12</sup> Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>13</sup> Forbes – wiadomości gospodarcze, [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl)

<sup>14</sup> Senat Rzeczypospolitej Polskiej, [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)

Unii Europejskiej, zatem przypuszczać można, że jej ceny w najbliższych latach nadal będą wzrastać.

Prowadzenie rolniczego gospodarstwa rolnego daje możliwość prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na preferencyjnych względem innych przedsiębiorców warunkach. Rolnik osiąga tu zatem konkretne korzyści, a związane jest to z wysokością odprowadzanych z tytułu prowadzenia działalności składek na ubezpieczenie społeczne. Rolnik podejmujący taką działalność ma możliwość dalszego ubezpieczania siebie i członków rodziny w KRUS pod warunkiem, że spełni następujące wymogi: złoży w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oświadczenie o uruchomienie takiej działalności (ma na to 14 dni); nadal prowadzić będzie działalność rolniczą, pracować w gospodarstwie rolnym o powierzchni powyżej 1 hektara przeliczeniowego lub nadal prowadzić będzie dział specjalny produkcji rolnej; do 31 maja każdego roku składać będzie do Urzędu Skarbowego zaświadczenie o wysokości należnego podatku od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok<sup>15</sup>. Graniczna kwota należnego podatku dochodowego (powyżej której nie jest możliwe dalsze ubezpieczanie się w KRUS) jest corocznie waloryzowana i za 2013 rok wynosiła 3 032 zł. Składki odprowadzane do KRUS w przypadku osób, które jednocześnie prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracują przy jej prowadzeniu są naliczane w podwójnej wysokości (dot. to składki podstawowej). Oznacza to, że taka działalność prowadzona w ramach gospodarstwa rolniczego jest obciążona niższą kwotą zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych niż w przypadku odprowadzania składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

### **Znaczenie społeczne rolniczych gospodarstw rolnych**

Gospodarstwa rolne pełnią określone funkcje społeczne, których rodzaj i treść zmieniają się wraz z rozwojem społeczeństwa i potrzeb przez niego zgłaszanych. Same gospodarstwa rolne zaczynają być postrzegane jako specyficzne dobra społeczne, stąd tak wiele mówi się o ich sprawach, a ponadto podejmowane są działania zmierzające do podtrzymania istnienia nawet tych podmiotów, które nie są efektywne ekonomicznie. Często gospodarstwa rolne są dostawcami unikalnych wartości, nawet przy znikomej działalności rolniczej.

Część funkcji społecznych realizowanych przez gospodarstwa rolne wynika z niedostatecznie dobrego działania systemu opieki socjalnej państwa. W gospodarstwach rolnych często pojawia się sytuacja, w której następcy, a także członkowie jego rodziny łączą pracę na roli ze sprawowaniem opieki nad najstarszymi osobami w gospodarstwie, najczęściej są to poprzedni właściciele. W rolniczych gospodarstwach wiejskich mamy zatem do czynienia z wielopokoleniowymi rodzinami, które zamieszkują wspólnie. Nierzadko w jednym domostwie mieszkają trzy, a nawet cztery pokolenia. W Polsce w zakresie sprawowania opieki nad najstarszymi, niesamodzielnymi członkami rodzin, najbardziej popularny jest hierarchiczny model kompensacyjny. Podstawą tego modelu jest założenie, że osoby starsze preferują współmałżonków jako podstawowe źródło wsparcia i opieki, a następnie dzieci, dalszych krewnych i przyjaciół. Pomoc o charakterze formalnym, oferowana przez instytucje samorządowe i rządowe przyjmowana jest dopiero wtedy, gdy wymienione wcześniej źródła nie mogą jej udzielić<sup>16</sup>. W Polsce to rodzina postrzegana jest jako główne źródło wsparcia, a takie podejście szczególnie widoczne jest na obszarach wiejskich.

Prognozy opracowywane przez GUS w zakresie zmian w liczbie ludności w Polsce na lata 2008-2035 wskazują, że w Polsce będzie się ona zmniejszać, natomiast wzrastać będzie udział osób starszych<sup>17</sup>. Na obszarach wiejskich do roku 2022 przewiduje się wzrost liczby mieszkańców, a następnie niewielki spadek do 2035 roku<sup>18</sup>. Przewidywania te wskazują, że liczba osób starszych na wsi, wymagających wsparcia będzie się zwiększać, a zgodnie z hierarchicznym modelem

<sup>15</sup> Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>16</sup> Szwecka-Lewandowska Z., *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi. Studia Ekonomiczne - Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach; Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Katowice, 2014

<sup>17</sup> GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

<sup>18</sup> Waligórska M., Nowak L., *Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa, 2009

kompensacyjnym, który jest najbardziej popularny w Polsce, opiekę nad nimi sprawować będzie rodzina rolnicza. Taki system opieki nad najstarszymi członkami rodzin to funkcja społeczna realizowana przez rolnicze gospodarstwa rolne. Zakłady pomocy społecznej, opiekuńczo-lecznicze i pielęgnacyjno-opiekuńcze, które mogłyby przejąć opiekę nad tymi osobami nie oferują wystarczającej liczby miejsc. Dane GUS wskazują, że mniej niż 1% osób w wieku 75 lat i więcej korzysta w Polsce z zakładów pomocy społecznej, natomiast z zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych mniej niż 1,5% Polaków z tej grupy wiekowej, a spowodowane jest to m.in. brakiem miejsc w tych placówkach<sup>19</sup>.

Funkcja opiekuńcza może być sprawowana także w odniesieniu do najmłodszych członków rodziny rolnika. Dane dot. upowszechniania wychowania przedszkolnego wskazują, że odsetek dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w stosunku do ogólnej liczby dzieci, które korzystać mogą z tego rodzaju opieki jest znacznie wyższy w miastach niż na wsi (tabela 2). W roku szkolnym 2011/2012 wynosił on dla dzieci w wieku 3-6 lat 88,3% w miastach i 57,9% na wsi, a dla dzieci w wieku 3-5 lat odpowiednio 86,3% i 52,1%. Badania prowadzone w zakresie poziomu przyswajania wiedzy i sposobów rozumowania stwierdzają, że najintensywniej odbywa się to wśród dzieci w wieku od 3 do 8 lat<sup>20</sup>. Dlatego tak istotne jest objęcie tej grupy wiekowej edukacją przedszkolną.

**Tabela 2. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego**

Rok szkolny	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego*) (w tys.)			Wskaźnik liczby dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-6 lat w %			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-5 lat w %		
	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś
2005/2006	840,0	590,4	249,6	57,1	72,5	38,0	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	60,0	75,9	39,7	44,6	63,0	21,4
2007/2008	871,9	622,6	249,3	61,6	77,9	40,4	47,3	65,7	23,1
2008/2009	919,1	652,3	266,8	64,9	80,8	43,9	52,7	70,6	28,5
2009/2010	994,1	693,2	301,0	69,2	83,8	49,4	59,7	75,9	37,5
2010/2011	1 059,3	733,1	326,1	71,8	86,0	52,3	64,6	80,4	43,1
2011/2012	1 160,5	787,2	373,3	75,5	88,3	57,9	72,0	86,3	52,1

\*) Placówki wychowania przedszkolnego obejmują: przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego

Źródło: Dane z Systemu Informacji Oświatowej

Liczba miejsc dostępnych w przedszkolach (zarówno na obszarach wiejskich, jak i w mieście) jest niewspółmiernie niska w porównaniu do liczby dzieci. Od kilku lat silnie dotowane są różnego rodzaju programy, które wspomagać mają uruchamianie prywatnych placówek przedszkolnych, jednak obecna liczba takich obiektów oraz liczba miejsc, którymi dysponują, wciąż jeszcze nie wyczerpuje zgłaszanego na nie popytu. Niemal połowa dzieci w wieku przedszkolnym na obszarach wiejskich znajduje się pod opieką rodziców, często właścicieli gospodarstw rolnych, przy czym część z nich nie ma możliwości uczęszczania do placówek przedszkolnych z racji sygnalizowanej już zbyt

<sup>19</sup> Szweda-Lewandowska Z., *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi. Studia Ekonomiczne - Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach; Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Katowice, 2014

<sup>20</sup> Michna W., Firlej K., Wierzbiński K., *Wybrane problemy wizji rozwoju wsi i rolnictwa w pierwszej połowie XXI wieku. [w:] Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, nr 30. IERiGŻ PIB, Warszawa, 2011

małej liczby miejsc w nich przewidzianych. Pewnym rozwiązaniem tej sytuacji może być uruchamianie prywatnych placówek przedszkolnych na obszarach wiejskich. Instytucje rządowe przewidziały, że takie inicjatywy mogą być podejmowane przez mieszkańców obszarów wiejskich i np. ARiMR oferowała wsparcie finansowe przy tworzeniu takich placówek, słusznie traktując je jako miejsca, w których zatrudnienie mogą znaleźć mieszkańcy obszarów wiejskich. Wsparcie ze strony agencji oferowane było w ramach programu Tworzenie i Rozwój Mikroprzedsiębiorstw, a kwota bezzwrotnego dofinansowania sięgała 300 tys. zł<sup>21</sup>.

W przypadku dzieci poniżej 3 roku na obszarach wiejskich w Polsce praktycznie brak jest możliwości uczęszczania przez nie do placówek opiekuńczych. Dane GUS wskazują, że w 2011 roku w Polsce działało 581 żłobków lub oddziałów żłobkowych, z czego na obszarach wiejskich funkcjonowały zaledwie 3 takie placówki<sup>22</sup>. Opieka nad dziećmi rolników w wieku poniżej 3 lat jest zatem sprawowana wyłącznie przez członków rodzin rolniczych.

Obszary wiejskie oraz rolnictwo w Polsce i na terenie Unii Europejskiej rozwinęły inicjatywy promujące różne formy współpracy, wsparcia i integracji społecznej. Wspólnie określane są one mianem *social farming* (SoFar), czyli w wolnym tłumaczeniu jest to rolnictwo społeczne. Pod tym pojęciem kryje się wiele znaczeń, w zależności od tego przez kogo i dla jakich potrzeb dany podmiot działający jako *social farming* został powołany. Gospodarstwo SoFar może prowadzić wszystkie działalności, które angażują zasoby rolnicze (a więc także rośliny i zwierzęta). Podmioty te prowadzone są w celu promowania integracji społecznej oraz edukacji i usług społecznych na obszarach wiejskich. Gospodarstwa działające jako SoFar mogą być powołane w celu prowadzenia rehabilitacji oraz edukacji w grupie osób upośledzonych (czy to intelektualnie, czy też fizycznie), mają wtedy także pełnić rolę integratora beneficjentów takich gospodarstw z osobami zdrowymi. Gospodarstwo SoFar może być utworzone jako miejsce wsparcia także dla byłych więźniów, osób uzależnionych od przyjmowania narkotyków, nieletnich czy też emigrantów<sup>23</sup>. Gospodarstwo SoFar daje możliwość pracy przy uprawie roślin i chowie zwierząt, praca taka prowadzona jest w małych grupach pod nadzorem terapeutów przygotowanych do pracy ze swoimi podopiecznymi w terenie. Często ci ostatni mają możliwość zamieszkania w gospodarstwie SoFar, w którym pracują. Ideą, która także często przyświeca powołaniu gospodarstwa SoFar jest chęć, aby mieszkańcy obszarów wiejskich mogli zapoznać się ze sposobem przygotowywania żywności i jej przetwarzania<sup>24</sup>. Tworzone są zatem specyficzne powiązania pomiędzy mieszkańcami tych dwóch tak bliskich sobie obszarów. Trudno na obszarach wiejskich znaleźć inne podmioty niż właśnie gospodarstwa rolne, które w lepszy sposób potrafiłyby realizować wszystkie zadania podejmowane w ramach gospodarstwa SoFar.

Definicja gospodarstwa SoFar nie jest jednolita dla wszystkich krajów Unii Europejskiej, gospodarstwa takie są także różnie nazywane. Niezależnie od tego jaką nazwę przyjmą: czy są określane jako gospodarstwa dla zdrowia, zielona opieka czy też rolnictwo społeczne, mają jeden wspólny cel do zrealizowania: wykorzystanie rolnictwa i jego zasobów dla rozwiązania określonych problemów społecznych. Liczba gospodarstw SoFar działających w Europie jest już znaczna (tabela 3) i zwiększa się systematycznie wraz ze wzrostem popularności takiego rozwiązywania wybranych problemów społecznych.

<sup>21</sup> Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

<sup>22</sup> *Dzieci w Polsce. Dane, liczby, statystyki*. Polski Komitet Narodowy UNICEF. Warszawa, 2013

<sup>23</sup> Di Iacovo F., O'Connor D. (red.): *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale, Firenze, 2009

<sup>24</sup> Social Farming Across Borders, [www.socialfarmingacrossborders.org](http://www.socialfarmingacrossborders.org)



**Tabela 3. Liczba gospodarstw SoFar oraz osób korzystających z ich usług w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2009 roku**

Kraj	SoFar				Liczba osób korzystających z usług SoFar
	prywatne	publiczne	pozostałe	Razem	
Belgia	258	38	11	308	2 000
Francja w tym:	Za				
- gospodarstwa integracji społecznej,	-	-	400	400	
- gospodarstwa pełniące funkcje pedagogiczne,				1 200	
- gospodarstwa pełniące funkcje terapeutyczne.	200		300	500	
Niemcy, w tym:					
- gospodarstwa pełniące funkcje terapeutyczne,	12	150	-	162	
- gospodarstwa szkoleniowe.			58	58	
Irlandia	2	92	12	106	2 000
Włochy, w tym:					
- gospodarstwa pełniące funkcje terapeutyczne,	150	65	450	665	
- gospodarstwa resocjalizacyjne.		10		10	
Holandia	746	83	10	839	10 000
Słowenia	4	6	5	15	500

*Źródło: Di Iacovo F., O'Connor D. (red.): Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas. Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale, Firenze, 2009*

W Polsce gospodarstwa SoFar nie są jeszcze zbyt popularne, jednak znaleźć można kilka przykładów podmiotów prowadzonych w tej właśnie formie, np. Farma Życia działająca w Więckowicach w województwie małopolskim, która jest ośrodkiem pobytu stałego oraz pracy, terapii i rehabilitacji dla młodzieży i dorosłych osób z autyzmem [www.farma.org.pl], EKO Szkoła Życia w Wandzinie w województwie pomorskim, której działalność skupia się na niesieniu pomocy osobom uzależnionym, wykluczonym społecznie, bezdomnym, chorym na AIDS, zakażonym wirusem HIV, HCV oraz HBV<sup>25</sup> czy też Wiejski Dom dla Bezdomnych Mężczyzn w Bulowicach w województwie małopolskim, gdzie bezdomni, bezrobotni mężczyźni znajdują dla siebie miejsce pobytu i pracy w gospodarstwie rolnym<sup>26</sup>.

Pod kątem korzyści społecznych, jakie niosą za sobą rolnicze gospodarstwa rolne, warto rozpatrzyć możliwość ubezpieczenia rolnika i jego domowników w KRUS. Przy czym są to korzyści szeroko pojmowane, bowiem osiągane nie tylko przez producenta rolnego, ale również osoby z rolnictwem niezwiązane. Brak emerytury rolniczej oznaczać może konieczność korzystania z pomocy opieki społecznej. Często rolnicze ubezpieczenie społeczne to jedyna możliwość, aby mieszkańiec wsi mógł po osiągnięciu wieku emerytalnego uzyskać odpowiednie świadczenie, które pozwoli na życie bez korzystania ze wsparcia instytucji rządowych i samorządowych.

<sup>25</sup> Ośrodek Readaptacji Stowarzyszenia Solidarni "PLUS" EKO "Szkoła Życia", www.wandzin.pl

<sup>26</sup> Fundacja Albertynów, www.fundacjaalbertynow.pl

Rolnicze gospodarstwa rolne w Polsce charakteryzują się nadmiernym zatrudnieniem, niską wydajnością pracy, a siła robocza zatrudniona w tych podmiotach tworzy w ten sposób bezrobocie ukryte. W przypadku uwolnienia części zaangażowanych w gospodarstwach rolnych zasobów pracy nastąpić może gwałtowny wzrost poziomu bezrobocia<sup>27 28 29 30</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że skumulowane w rolnictwie zasoby pracy stanowią rezerwar siły roboczej dla innych gałęzi gospodarki (np. dla turystyki). W okresie ożywienia gospodarki i wzrostu produkcji krajowej niedobory w zakresie siły roboczej mogą być uzupełniane przez pracowników z rolnictwa, z kolei w okresie dekoniunktury gospodarczej pracownicy wracają do gospodarstw rolnych. Dalsze pozostanie tych zasobów na rynku pracy mogłoby spowodować znaczne utrudnienia w znalezieniu pracy przez osoby, które już wcześniej tworzyły podaż na tym rynku. Poza tym aktywna walka z bezrobociem ukrytym na wsi może mieć negatywne konsekwencje dla demografii kraju – od roku 2000 w poszukiwaniu pracy za granicą wyemigrowało z Polski około 2 mln Polaków w wieku produkcyjnym. Agresywna polityka ukierunkowana na „wysysanie” z rolnictwa nadmiaru siły roboczej, w sytuacji braku miejsc pracy na rynku krajowym może spowodować dalsze masowe wyjazdy osób, z których część prawdopodobnie pozostanie na stałe za granicą.

Kolejną funkcją społeczną pełnioną przez rolnicze gospodarstwa rolne jest umożliwienie osobom spoza tych gospodarstw (a szczególnie dzieciom) kontaktu z naturą, poznania specyfiki pracy i życia na wsi oraz stworzenie dla mieszkańców obszarów miejskich warunków do wypoczynku w kameralnych warunkach, z dostępem do przyrody wiejskiej i rolniczego krajobrazu wiejskiego. Szczególnie dot. to gospodarstw agroturystycznych, które oferują miejsca noclegowe dla turystów. Sukcesywnie zwiększa się znaczenie wsi jako miejsca wypoczynku i rekreacji, spędzania aktywnie wolnego czasu. Oferty zorganizowanego wypoczynku w gospodarstwach rolnych znaleźć można obecnie nawet na najbardziej popularnych portalach internetowych oferujących tzw. zakupy grupowe. Świadczy to o tym, że właściciele tych gospodarstw poszukują swoich klientów wśród nowych grup wiekowych – osób młodszych, częściej korzystających z Internetu i dokonujących za jego pośrednictwem zakupów. Część gospodarstw rolnych wciąż jeszcze kultywuje tradycyjne metody produkcji rolniczej, budując przez to sielankowy i pożądaný przez turystów obraz wsi polskiej, a rozwijająca się agroturystyka i turystyka wiejska tworzą zaplecze noclegowe wraz z całym niezbędnym wyposażeniem. Są to przy tym miejsca noclegowe o określonym standardzie, podlegające rejestracji i oznaczaniu (np. w ramach tzw. systemu kategoryzacji wiejskiej bazy noclegowej), które umożliwiają rozeznanie się co do warunków pobytu oferowanych w danym gospodarstwie.

Gospodarstwa rolne oprócz możliwości noclegu mogą zaproponować swoim gościom posiłki, służyć informacją w zakresie sposobów spędzania wolnego czasu, ale przede wszystkim oferują usługi edukacyjne<sup>31</sup>. Oferta edukacyjna rolniczych gospodarstw rolnych daje im możliwość pozyskania dodatkowych dochodów, ale jest to także element szeroko rozumianej funkcji społecznej polegającej na budowaniu i upowszechnianiu pozytywnego obrazu polskiej wsi. W Polsce gospodarstwa, które prowadzą usługi edukacyjne w oparciu o własne zasoby określane są mianem „zagrody edukacyjnej”. Zagroda to przedsięwzięcie prowadzone na obszarach wiejskich przez ich mieszkańców, pod warunkiem, że realizowane się w co najmniej dwa cele edukacyjne. W ramach tych celów wyróżnia się<sup>32</sup>: edukację w zakresie produkcji roślinnej, edukację w zakresie produkcji zwierzęcej, edukację w zakresie przetwórstwa płodów rolnych, edukację w zakresie świadomości

<sup>27</sup> Błąd M., *Rolnictwo jako „przechowalnia” nadwyżek siły roboczej w okresie transformacji systemowej w Polsce, Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa, 2010

<sup>28</sup> Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., *Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, Warszawa, 2006

<sup>29</sup> Musiał W., *Some structural, economic and production-related problems of small farms in the Małopolskie Voivodeship, Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych* nr 1, 2013.

<sup>30</sup> Żmija J., Czekał M., *Społeczny charakter drobnych gospodarstw rolnych, Problems of World Agriculture / Problemy Rolnictwa Światowego*, Volume 14, number 29, Part 2, 2014

<sup>31</sup> Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, [www.wodr.poznan.pl](http://www.wodr.poznan.pl)

<sup>32</sup> Zagroda Edukacyjna, [www.zagrodaedukacyjna.pl](http://www.zagrodaedukacyjna.pl)

ekologicznej i konsumenckiej oraz edukację w zakresie dziedzictwa kultury materialnej wsi, tradycyjnych zawodów, rękodzieła i twórczości ludowej.

Jako społeczny aspekt funkcjonowania rolniczych gospodarstw rolnych można także przyjąć sposobność podtrzymania w nich różnorodności biologicznej (bioróżnorodności). Większość krajów Unii Europejskiej (w tym także Polska) podkreśla znaczenie środowiskowe, społeczne, kulturowe, historyczne oraz ekonomiczne poszczególnych gatunków świata fauny i flory. Bioróżnorodność rozumiana jako zróżnicowanie życia na wszystkich poziomach jego organizacji<sup>33</sup> jest uznawana za wskaźnik poziomu ekologiczności obszarów wiejskich. Niebagatelną wartością stają np. tzw. rasy lokalne zwierząt (w szczególności bydła, owiec czy drobiu), które utrzymywane są tylko w jednym państwie bądź regionie, a ich wyginięcie zmniejsza bioróżnorodność genetyczną zwierząt<sup>34</sup>. Z kolei znajdujące się pod ochroną dziko rosnące lub stare gatunki roślin cechuje wyższa odporność na choroby, mała wrażliwość na działanie wysokich i niskich temperatur, lepiej się przechowują, mogą wcześniej wydawać plony<sup>35</sup>. Propagowanie rolniczych gospodarstw rolnych jako ości bioróżnorodności zwierząt i roślin oraz wspieranie ich przez odpowiednio przygotowane finansowe programy wsparcia, buduje świadomość społeczną w zakresie konieczności ochrony tych cennych przyrodniczo gatunków. Brak różnorodności biologicznej zaburza przyrodę środowiska naturalnego i może prowadzić do nieodwracalnych w nim zmian. Wyrazem troski o podtrzymywanie bioróżnorodności obszarów wiejskich jest m.in. tworzenie obszarów NATURA 2000<sup>36</sup>, w granicach których z powodzeniem może być prowadzona działalność rolnicza. Jest ona utrudniona ze względu na pewne ograniczenia stawiane przed rolnikami, jednak otrzymują oni środki pieniężne, które m.in. mają im zrekompensować utrudnienia pojawiające się w związku z gospodarowaniem na tych terenach.

### **Znaczenie kulturowe rolniczych gospodarstw rolnych**

Kulturowe znaczenie rolniczych gospodarstw rolnych związane jest silnie ze społecznymi aspektami ich funkcjonowania. Trudno także mówić o podtrzymywaniu kultury ludowej czy też kultury wsi bez zaspokojenia potrzeb materialnych mieszkańców obszarów wiejskich. Samo pojęcie kultury ludowej jest bardzo szerokie. Często zamiast określenia kultura ludowa spotkać się można z nazewnictwem: kultura polskiej wsi, kultura wiejska czy też kultura chłopska. Literatura zajmująca się problematyką kultury najczęściej skoncentrowana jest na kulturze miejskiej, utożsamiając ją często z kulturą wiejską. Pojawiają się nawet stwierdzenia, że nie ma takiego tworu jak kultura chłopska, jest natomiast miasto-wieś, łączące w sobie to, co miejskie i to, co wiejskie, to, co było i to, co jest<sup>37</sup>. Kultura ludowa obejmuje folklor i sztukę charakterystyczne dla wiejskiej społeczności lokalnej. Wywodzi się ze wspólnych doświadczeń dziejowych, sposobów gospodarowania i warunków życia. Na kulturę ludową wpływają również cechy etniczne i warunki środowiska przyrodniczego.

Działające na obszarach wiejskich gospodarstwa rolne to miejsce powstawania i przechowywania materialnych i niematerialnych wartości kultury ludowej. Wśród wartości niematerialnych wskazać można wiedzę i światopogląd mieszkańców obszarów wiejskich, znaki i symbole, wartości, normy i wzory zachowań oraz język. Z kolei kultura materialna to fizycznie istniejące wytwory ludzkiej działalności, np.: rzeźby, malarstwo, kapliczki, krzyże przydrożne. Mieszkańcy obszarów wiejskich często nie są świadomi istnienia tych wartości, wydają się im one oczywiste i niezmiennie, a składnik kultury, który uzyskał akceptację środowiska wiejskiego jest uznawany za istniejący

<sup>33</sup> Kiryluk A., *Bioróżnorodność i bioregionalizm jako czynniki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i turystyki w województwie podlaskim. Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, 2009

<sup>34</sup> Chabuz W., Teter W., Stanek P., Litwińczuk Z., *Ocena efektywności chowu bydła w gospodarstwach utrzymujących rodzime rasy objęte programem ochrony zasobów genetycznych*, [w:] Z. Litwińczuk (red.), *Roczniki Naukowe Polskiego Towarzystwa Zootechnicznego*, t. 9, nr 1, Warszawa, 2013

<sup>35</sup> Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, [www.kpodr.pl](http://www.kpodr.pl)

<sup>36</sup> Instytut na rzecz ekorozwoju, [www.natura2000.org.pl](http://www.natura2000.org.pl)

<sup>37</sup> Bogacki M., Turosieńska-Durlik K., *Rola instytucji kultury w społecznościach wiejskich, na przykładzie gminy Mielnik w województwie podlaskim*, Wydawca: Arte. Wydanie I, Mielnik, 2011

„od zawsze”<sup>38</sup>. Zdarza się, że dopiero wizyta gości z miasta pozwala dostrzec w codziennym otoczeniu coś niezwykłego. Właściciele gospodarstw rolnych coraz lepiej radzą sobie z wykorzystywaniem tych wartości do własnych celów.

Rolnicy coraz efektywniej podkreślają unikalność wytworzonych przez siebie produktów, wskazując, że powstał on w danym miejscu, przy wykorzystaniu unikalnej receptury. Wyrazem wsparcia dla ich działań jest możliwość wpisania produktów do następujących rejestrów: Rejestr Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych, Rejestr Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności. Wpisu produktów do rejestru dokonuje się za pośrednictwem Komisji Europejskiej, a zarejestrowane produkty chronione są przed wykorzystaniem ich nazwy w celu promowania innych produktów nieobjętych rejestracją. Wpis chroni także przed wszelkimi praktykami, które mogą wprowadzić nabywców w błąd co do prawdziwego pochodzenia, sposobu wytwarzania czy sposobu oznaczania innych produktów nieobjętych rejestrem<sup>39</sup>. Oznaczenie produktów wpisanych do rejestrów ma za zadanie podnieść zaufanie konsumentów i zwiększyć rozpoznawalność produktów pochodzenia rolniczego. Niestety, jak wykazują badania rozpoznawalność symboli wykorzystywanych do oznaczania produktów wpisanych do poszczególnych rejestrów, ich popularność jest wciąż jeszcze bardzo niska<sup>40</sup>. Jednak pomimo tego, potencjał korzyści wynikających z faktu rejestracji jest znaczny.

Budowanie wartości produktów poprzez, np. certyfikowanie ich czy wpisywanie do rejestrów pobudza zainteresowanie nimi. Prowadzi to do rozwoju lokalnych społeczności, wzrostu zainteresowania ze strony turystów-klientów, pasjonujących się takimi produktami oraz żywo zainteresowanych historią wsi polskiej. Powstają różne inicjatywy, które przyciągają kolejnych amatorów „wiejskości” i wszystkiego, co ze wsią związane. Przykładem takich działań może być chociażby Szlak Tradycyjnego Rzemiosła Małopolski (cykl spotkań i warsztatów organizowanych w skansenach i muzeach) czy Konkurs Potraw Regionalnych „Przy chłopskim stole” promujący żywność<sup>41</sup>. Rolnicze gospodarstwa rolne są zatem podstawą budowania kulturowej tożsamości obszarów wiejskich i głównym narzędziem jej podtrzymywania i upowszechniania.

W wybranych gospodarstwach rolnych kultywowane jest podtrzymywanie tradycyjnego modelu prowadzenia produkcji rolnej, co pozwala na tworzenie specyficznego krajobrazu wiejskiego. Krajobraz wiejski określany bywa także jako „krajobraz otwarty” bądź rolniczy. Obszar ten jest definiowany przez kompozycję i układ przestrzenny, a więc: geometrię przestrzeni i sposób jej zagospodarowania, stosunek terenów zabudowanych do niezabudowanych, oddziaływanie między elementami różnego pochodzenia. Obraz tradycyjnej przestrzeni wiejskiej otrzymujemy w doświadczeniu zbiorowym społeczeństwa<sup>42</sup>. Jest on skrajnie różny od krajobrazu obszarów miejskich. Krajobraz tradycyjnie postrzeganej polskiej wsi to: niska gęstość zaludnienia, rzadka zabudowa i rozproszone osadnictwo, peryferyjność oraz otwarta przestrzeń.

Przynależność rolników do miejsca zamieszkania wzmacnia troskę o wspólną przestrzeń, w której żyją i pracują, a przez to przyczynia się także do ochrony krajobrazu wiejskiego<sup>43</sup>. O ile na obszarach miejskich nad właściwym zagospodarowaniem przestrzeni czuwa konserwator zabytków, architekt czy też urbanista, o tyle obszary wiejskie nie mają powołanych ku temu odpowiednich służb i to najczęściej producenci rolni określani są mianem „strażników krajobrazu” [Lipińska

<sup>38</sup> Styk J., *Sacrum w kulturze ludowej*, 27 Ogólnopolski Festiwal Kapel i Śpiewaków Ludowych, Kazimierz nad Wisłą, 2002

<sup>39</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>40</sup> Oleniuch I., *Europejski system oznaczeń dla produktów regionalnych i tradycyjnych – diagnoza stanu i koniecznych reform*, Zeszyty Naukowe SGGW - *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 90, 2011

<sup>41</sup> Żmija J., Czekał M., *Społeczny charakter drobnych gospodarstw rolnych*, *Problems of World Agriculture / Problemy Rolnictwa Światowego*, Volume 14, number 29, Part 2, 2014

<sup>42</sup> Lipińska B., *Kultura użytkowania przestrzeni – degradacja krajobrazu wiejskiego*, [w:] *Zachowane – ocalone? o krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, (red.) Liżewska I., Knercera W., Stowarzyszenie WK „Borussia”, Olsztyn, 2003

<sup>43</sup> Raszeja E., Gałęcka A., *Nowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego – budowanie tożsamości lokalnej w oparciu o czytelną narrację krajobrazów*, *Architektura Krajobrazu* nr 2, 2012

2003]. Co jeszcze ważniejsze, tworzenie i rozwijanie krajobrazu wiejskiego, jego walorów estetycznych i wypoczynkowych jest zadaniem mieszkańców obszarów wiejskich, a przecież korzystają z niego także osoby z miast. Symboliczne elementy krajobrazu wiejskiego, które stanowią sens życia mieszkańców wsi (szczególnie tych najstarszych), często są niezrozumiałe dla osób urodzonych i wychowanych w mieście. Pomimo, że deklarują one tęsknotę za „wiejskością”, często ich wyobrażenie o życiu codziennym rolnika zasadniczo odbiega od rzeczywistości. Zachowany poprzez rolnicze gospodarstwa rolne krajobraz wiejski ma to zmienić.

Gospodarstwa rolne postrzegane mogą być jako jeden wspólny organizm – wieś, w której każdy ma swoje miejsce i pozycję społeczną, a obejmowane stanowiska (także te o charakterze nieformalnym) są niejednokrotnie dożywotnio piastowane. Na bazie tych aktywności tworzony jest kolejny składnik kultury ludowej – organizacje rolnicze i społeczno-zawodowe reprezentujące obszary wiejskie. Wymienić tu można m.in.: koła gospodyń wiejskich, zastępy ochotniczych straży pożarnych, wiejskie orkiestry dęte, zespoły pieśni i tańca ludowego czy też, działające bardzo prężnie, wiejskie domy kultury. Organizacje te mogą istnieć i funkcjonować dzięki pracy producentów rolnych i ich najbliższych i przez nich właśnie są tworzone. Organizacje skupione są wokół problemów i zagadnień rolnikom najbliższym, często silnie powiązane są z organizacjami kościelnymi, a nawet działają przy ich wsparciu finansowym. Organizacje te silnie współdziałają z kościołem katolickim, obchody świąt kościelnych i innych uroczystości są przygotowywane z ich wydatną pomocą<sup>44</sup>. Organizacje te mają ogromne znaczenie w dystrybuowaniu kultury wytworzonej w ramach danej zbiorowości, czyli jej dziedzictwa. Ten skumulowany produkt aktywności lokalnej społeczności niejednokrotnie przekazywany z pokolenia na pokolenie zachowuje dzięki temu znaczną ciągłość<sup>45</sup>. Spadek liczby gospodarstw w Polsce, rosnąca średnia powierzchnia i zmniejszająca się liczba rolników nie wpływają na osłabienie funkcjonowania wymienionych organizacji, a nawet - wprost przeciwnie. W ostatnich latach nastąpił wzrost ich aktywności (np. kół gospodyń wiejskich), a niektóre z nich są dopiero teraz zakładane lub reaktywowane po latach zawieszenia ich działalności. Cele jakie sobie stawiają, to m.in. pielęgnacja dorobku kulturowego i społecznego swoich przodków, ale także odnowa szeroko pojętej wsi i aktywizacja społeczeństwa wiejskiego<sup>46</sup>. Często organizacje te z racji działania w określonej formie prawnej, jako jedyne na obszarze wsi, którą reprezentują, mają możliwość ubiegania się o fundusze unijne na swoje cele statutowe.

Trudno wyobrazić sobie obchody wybranych świąt kościoła katolickiego bez obecności rolników. Tradycje i kultura ludowa wiążą się ściśle nie tylko z porami roku i pracami prowadzonymi w gospodarstwie rolnym, ale także z rokiem liturgicznym. Kulturowane w ramach niego obrzędy związane były ze świętami oraz życiem ludzkim pojmowanym jako okres od narodzin do śmierci. Obrzędy kościelne na obszarach wiejskich nadal nie mogą obejść się bez obecności rolników<sup>47</sup>. W okresie jesienno-zimowym (jest to początek roku liturgicznego i obrzędowego) w drugi dzień świąt Bożego Narodzenia, w święto św. Szczepana parafianie przynosili ze sobą (i nadal to czynią) owies na sprawowaną w tym dniu mszę świętą. Poświęcone w ten sposób zboże służyć ma do wiosennego wysiewu. Znany także chyba wszystkim zwyczaj kolędowania oraz odwiedzania domów przez grupy kolędnicze także wywodzi się z obszarów wiejskich. Wiosna to dla rolników czas siewów i oczekiwania na nowe plony. W kościele katolickim to czas Wielkiego Postu oraz oczekiwania na Zmartwychwstanie. Niedziela Palmowa to w niektórych rejonach Polski jeden z bardziej wyczekiwanych dni w roku – przygotowywane na ten dzień palmy są przedmiotem zmagania konkursowych. Święta Wielkanocne to niezwykle ważne wydarzenie w życiu rolników i ich rodzin – obrzędy katolickie przeplatają się tu z ludowymi zwyczajami. Lato to czas sianokosów i żniw. W kościele katolickim obchodzone jest święto Bożego Ciała, a budowane wtedy ołtarze powstają głównie z inicjatywy mieszkańców wsi. Święto Matki Boskiej Zielnej to czas święcenia wyhodowanych przez rolników pierwocin roślin i zbóż. Z kolei dożynki to już święto, które bez

<sup>44</sup> Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, <http://kolkarolnicze.eu>

<sup>45</sup> Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków, 2010

<sup>46</sup> Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, <http://kolkarolnicze.eu>

<sup>47</sup> Dialekty i gwary polskie, Uniwersytet Warszawski, [www.dialektologia.uw.edu.pl](http://www.dialektologia.uw.edu.pl)

rolników nie ma racji bytu – dostarczają oni do kościoła wieńce żniwne wykonane ze zbóż i roślin zebranych na polach.

Wszystkim tym uroczystościom szczególną oprawę nadają zaangażowane w ich przygotowanie zastępy ochotniczych straży pożarnej, koła gospodyń wiejskich, bądź też wiejskie orkiestry dęte. Nietrudno zauważyć zatem, że dzięki rolniczym gospodarstwom rolnym wciąż żywo i pięknie obchodzone są wybrane uroczystości kościelne.

Ostatnim już kulturowym aspektem działania rolniczych gospodarstw rolnych jest możliwość podtrzymywania dzięki nim wymierających tradycyjnych zajęć, występujących i potrzebnych tylko na wsi. Część z nich została już całkowicie zapomniana (jak np. mszenie, czyli uszczelnianie ścian w budynkach gospodarskich czy ludwisarstwo, czyli wyrabianie różnego rodzaju dzwonów<sup>48</sup>) z racji tego, że nowoczesny sprzęt i postęp naukowo-techniczny wyeliminowały konieczność utrzymywania pewnych zawodów<sup>49</sup>. Inne istnieją nadal, ale działają w ograniczonym zakresie, świadcząc sporadycznie usługi, prezentując swoje umiejętności turystom bądź podczas uroczystości, świąt i lokalnych imprez. I chociaż gospodarzy trudniących się tymi tradycyjnymi zawodami jest już coraz mniej, to pamięć o nich wciąż jest jeszcze żywa w środowiskach wiejskich.

### **Wnioski**

Konstatując poczynione w opracowaniu rozważania, można stwierdzić, że trudno mówić o kulturowym znaczeniu rolniczych gospodarstw rolnych bez nawiązania do ich znaczenia społecznego. Trudno mówić o znaczeniu społecznym bez odniesienia się do materialnego wymiaru prowadzenia działalności rolniczej, którego wyrazem są konkretne korzyści odnoszone przez rodzinę rolniczą. W krajach rozwiniętych rolnicze gospodarstwa rolne cieszą się dużą sympatią mieszkańców obszarów miejskich, a świadomość pełnienia przez te podmioty funkcji gospodarczo - użytecznych jest znaczna. Żywość ekonomiczna gospodarstw rolnych jest w obszarze zainteresowania instytucji rządowych, świadomych, że jej zapewnienie jest konieczne do zaspakajania potrzeb materialnych mieszkańców obszarów wiejskich.

Rolnictwo i obszary wiejskie podlegają cały czas zmianom. Zmienia się sposób prowadzenia działalności rolniczej, pojawiają się coraz większe obszary gospodarstwa, monokultury, producenci zajmujący się masową produkcją zwierzęcą (chlewnie, kurniki). Siłą napędową przemian zachodzących na polskiej wsi są w dużej mierze środki unijne, które z jednej strony nagradzają ekstensywne sposoby prowadzenia działalności rolniczej, z drugiej zachęcają do zwiększania efektywności ekonomicznej i podnoszenia wydajności pracy. Producenci rolni muszą zdecydować czy stawiają na maksymalizację produkcji kosztem degradacji środowiska, czy na produkcję ekstensywną. Muszą być przy tym świadomi oddziaływania skutków podjętych decyzji zarówno na otoczenie gospodarstwa, jak i na gospodarstwo, jego wyniki, a przez to rodzinę rolnika.

Dziedzictwo kulturowe obszarów wiejskich jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli, powinno być przekazywane kolejnym pokoleniom. Podtrzymywanie kultury wiejskiej nie jest tylko sprawą samych rolników, lecz także państwa odpowiedzialnego za kultywowanie tradycji lokalnych i narodowych. Z kolei funkcje społeczne pełnione obecnie przez gospodarstwa rolne nie mogą zostać przekazane w ręce instytucji rządowych, bowiem te nie są do tego przygotowane i nie są w stanie zaspokoić potrzeb zgłaszanych przez wybrane grupy społeczne. W końcu materialne korzyści, które generowane być mogą dzięki prowadzeniu gospodarstwa są w stanie zapewnić rolnikowi i jego rodzinie środki niezbędne do życia.

Poszukując modelu i kształtu, jaki przyjąć powinno w przyszłości polskie rolnictwo, ciężko mówić o jednym, konkretnym rozwiązaniu. Rola gospodarstw i dyskusja wokół tego tematu zawsze wzbudza wiele emocji, szczególnie wśród najbardziej zainteresowanych, czyli rolników. Wydaje się, że z omawianych zagadnień gospodarstwa rolne najlepiej radzą sobie z zaspakajaniem potrzeb

<sup>48</sup> Ginące zawody i rzemiosło na Podhalu, [www.ginace-zawody.watra.pl](http://www.ginace-zawody.watra.pl)

<sup>49</sup> Krupa J., Soliński T., *Dziedzictwo kulturowe pogórza dynowskiego jako produkt turystyczny*. V Konferencja Naukowo-Techniczna „Błękitny San”, Jabłonka, 2008

materialnych, mocno zaakcentowane jest także kulturowe znaczenie gospodarstw rolnych. Wsparcia wymaga natomiast obszar społeczny, który silnie angażuje zasoby gospodarstwa.

## Literatura

1. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)
2. Bański J., *Przemiany polskiej wsi*, Warszawa, 2010, prezentacja dostępna online: <http://www.euroreg.uw.edu.pl>
3. Błąd M., *Rolnictwo jako „przechowalnia” nadwyżek siły roboczej w okresie transformacji systemowej w Polsce, Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa, 2010
4. Bogacki M., Turosieńska-Durlik K., *Rola instytucji kultury w społecznościach wiejskich, na przykładzie gminy Mielnik w województwie podlaskim*, Wydawca: Arte. Wydanie I, Mielnik, 2011
5. Bukraba-Rylska I., *Rola drobnych gospodarstw rolnych w tworzeniu kapitału i dziedzictwa kulturowego wsi, Problemy drobnych gospodarstw rolnych, Zeszyt nr 1, 2012*
6. Chabuz W., Teter W., Stanek P., Litwińczuk Z., *Ocena efektywności chowu bydła w gospodarstwach utrzymujących rodzime rasy objęte programem ochrony zasobów genetycznych*, [w:] Z. Litwińczuk (red.), *Roczniki Naukowe Polskiego Towarzystwa Zootechnicznego*, t. 9, nr 1, Warszawa, 2013
7. *Dialekty i gwary polskie*, Uniwersytet Warszawski, [www.dialektologia.uw.edu.pl](http://www.dialektologia.uw.edu.pl)
8. Di Iacovo F., O'Connor D. (red.): *Supporting policies for Social Farming in Europe. Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*, Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale, Firenze, 2009
9. *Dzieci w Polsce. Dane, liczby, statystyki*. Polski Komitet Narodowy UNICEF. Warszawa, 2013
10. Forbes – wiadomości gospodarcze, [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl)
11. Fundacja Albertynów, [www.fundacjaalbertynow.pl](http://www.fundacjaalbertynow.pl)
12. Fundacja Wspólnota Nadziei, [www.farma.org.pl](http://www.farma.org.pl)
13. *Ginące zawody i rzemiosło na Podhalu*, [www.ginace-zawody.watra.pl](http://www.ginace-zawody.watra.pl)
14. Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
15. Instytut na rzecz Ekorozwoju, [www.natura2000.org.pl](http://www.natura2000.org.pl)
16. Jaskuła W., *Emerytury rolnicze po nowelizacji*, [w:] *Ubezpieczenia rolnicze. Materiały i Studia*, Warszawa nr 45, 2012
17. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)
18. Karwat-Woźniak B., Chmieliński P., *Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, Warszawa, 2006
19. Kiryluk A., *Bioróżnorodność i bioregionalizm jako czynniki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i turystyki w województwie podlaskim. Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, 2009
20. Krajowy Związek Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych, <http://kolkarolnicze.eu>
21. Krupa J., Soliński T., *Dziedzictwo kulturowe pogórza dynowskiego jako produkt turystyczny*. V Konferencja Naukowo-Techniczna „Błękitny San”, Jabłonka, 2008
22. Kujawsko-Pomorski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, [www.kpodr.pl](http://www.kpodr.pl)

23. Lipińska B., *Kultura użytkowania przestrzeni – degradacja krajobrazu wiejskiego*, [w:] *Zachowane – ocalone? o krajobrazie kulturowym i sposobach jego kształtowania*, (red.) Liżewska I., Knercera W., Stowarzyszenie WK „Borussia”, Olsztyn, 2003
24. Michna W., Firlej K., Wierzbiński K., *Wybrane problemy wizji rozwoju wsi i rolnictwa w pierwszej połowie XXI wieku*. [w:] *Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej*, nr 30. IERiGŻ PIB, Warszawa, 2011
25. Michna W., *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*. [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IERiGŻ PIB, Warszawa, 2005
26. Ministerstwo Edukacji Narodowej, [www.men.gov.pl](http://www.men.gov.pl)
27. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)
28. Musiał W., *Some structural, economic and production-related problems of small farms in the Małopolskie Voivodeship*, *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych* nr 1, 2013.
29. Oleniuch I., *Europejski system oznaczeń dla produktów regionalnych i tradycyjnych – diagnoza stanu i koniecznych reform*, *Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 90, 2011
30. Ośrodek Readaptacji Stowarzyszenia Solidarni "PLUS" EKO "Szkoła Życia", [www.wandzin.pl](http://www.wandzin.pl)
31. PSR 2002 i 2010
32. Raszeja E., Gałęcka A., *Nowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego – budowanie tożsamości lokalnej w oparciu o czytelną narrację krajobrazów*, *Architektura Krajobrazu* nr 2, 2012
33. Senat Rzeczypospolitej Polskiej, [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)
34. Social Farming Across Borders, [www.socialfarmingacrossborders.org](http://www.socialfarmingacrossborders.org)
35. Styk J., *Sacrum w kulturze ludowej*, 27 Ogólnopolski Festiwal Kapel i Śpiewaków Ludowych, Kazimierz nad Wisłą, 2002
36. System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, [www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)
37. Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków, 2010
38. Szweda-Lewandowska Z., *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi. Studia Ekonomiczne - Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*; *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Katowice, 2014
39. The World Bank, <http://data.worldbank.org>
40. Waligórska M., Nowak L., *Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa, 2009
41. Wielkopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, [www.wodr.poznan.pl](http://www.wodr.poznan.pl)
42. Zagroda Edukacyjna, [www.zagrodaedukacyjna.pl](http://www.zagrodaedukacyjna.pl)
43. Żmija J., Czekaj M., *Społeczny charakter drobnych gospodarstw rolnych, Problems of World Agriculture / Problemy Rolnictwa Światowego*, Volume 14, number 29, Part 2, 2014



#### **4. Obciążenia podatkowe rodzinnych gospodarstw rolnych - P. Gołasa**

---

**Autor: dr Piotr Gołasa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie**

##### **Wprowadzenie**

W ostatnich latach w Polsce toczy się dyskusja na temat zmian dotyczących obciążeń finansowych w rolnictwie. Jej niezwykle ciekawym przykładem jest expose premiera Donalda Tuska z 18 grudnia 2011 roku. Zapowiedział on daleko idące zmiany w systemie ubezpieczeń rolniczych oraz wprowadzenie podatku dochodowego dla osób prowadzących działalność rolną. Jest to skutek powszechnego przekonania, iż obciążenia rolników są na niskim poziomie lub też, że rolnicy w ogóle na płacą podatków. Rzeczywista sytuacja jest jednak nieco bardziej skomplikowana. Pierwszą kwestią wymagającą uwagi to funkcje, jakie przypisuje się podatkom<sup>1</sup>. Pierwsza z nich, najstarsza i wydaje się najważniejsza, to funkcja fiskalna. Podatki mają dostarczyć państwu środków finansowych na realizację jego zadań. Pozostałe funkcje podatków pojawiły się wraz z rozwojem gospodarczym państw. Poprzez odpowiednio ukształtowany system podatkowy państwo może oddziaływać na decyzje ekonomiczne konkretnych podatników, w zakresie prowadzonej przez nich działalności (funkcja stymulacyjna). Natomiast funkcja redystrybucyjna oznacza możliwość redystrybucji dochodów pomiędzy różnymi grupami społecznymi i obszarami państwa. Dzięki niej dochodzi do wyrównywania dochodów, co między innymi służy zaspokojeniu poczucia sprawiedliwości społecznej. Ostatnia z klasycznych funkcji to funkcja stymulacyjna obejmująca oddziaływanie na strukturę gospodarki, kształtowanie akumulacji i konsumpcji w gospodarce.

##### **Dane, fakty i informacje dotyczące obciążeń podatkowych**

Obciążenia podatkowe gospodarstw

Wbrew powszechnemu przekonaniu działalność rolnicza obciążona jest licznymi podatkami. W skład systemu opodatkowania gospodarstw rolnych wchodzi następujące obciążenia:

- podatek rolny – ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym,
- podatek od nieruchomości – ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych,
- podatek leśny- ustawa z 30 października 2002 roku o podatku leśnym,
- podatek od środków transportu – ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych,
- podatek dochodowy z działów specjalnych – ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych,
- podatek od towarów i usług – ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług,
- podatek od spadków i darowizn – ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn,
- podatek od czynności cywilno-prawnych – ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od spadków i darowizna.

Należy tu podkreślić, iż są to te same podatki, jakie płacone są przez resztę społeczeństwa. Jedyna różnica polega na tym, że działalność rolnicza nie jest obciążona podatkiem dochodowym od osób fizycznych, gdyż zgodnie z art 2 p. 1 ustawy PIT jej zapisów nie stosuje się do "przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej". Działalność rolniczą określono w art 2 p. 2 powyższej ustawy. Zgodnie z definicją ustawową jest to działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie

---

<sup>1</sup> Podstawka M. (red), *Finanse, instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, PWN, Warszawa 2010, s. 223

nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą co najmniej miesiąc w przypadku roślin i 6 tygodni do 2 miesięcy w przypadku różnych gatunków zwierząt.

### **Podatek rolny**

Szczególne miejsce wśród podatków obciążających działalność rolniczą zajmuje podatek rolny. Stanowi on w praktycznie we wszystkich typach gospodarstw rolnych ponad 90% wszystkich obciążeń podatkowych. Wyjątkiem są gospodarstwa ogrodnicze, gdzie duże znaczenie odgrywa podatek od działów specjalnych produkcji rolnej<sup>2</sup>.

Podatek rolny w obecnym kształcie funkcjonuje od 1985 roku. Został wprowadzony ustawą o podatku rolnym z 15 listopada 1984 roku. Podstawy funkcjonowania zostały opracowane w Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach oraz w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie. Jako naczelne zadanie podatku przyjęto ograniczenie wpływu renty różniczkowej i na wyniki gospodarowania<sup>3</sup>.

Przedmiotem opodatkowania jest wartość użytkowa ziemi. Natomiast podstawą wymiaru podatku jest suma wartości użytkowej ziemi, która jest ustalana jako iloczyn hektarów fizycznych i odpowiednich współczynników przeliczeniowych. Tak liczona podstawa ma zastosowanie dla gruntów rolnych należących do gospodarstwa rolnego. W przypadku gruntów rolnych nie wchodzących w skład gospodarstwa, podstawą opodatkowania są hektary fizyczne. Rozwiązanie to zostało wprowadzone w życie od 1 stycznia 2003 roku. Wysokość współczynników przeliczeniowych zależy od klasy gleb i jej usytuowania w okręgach podatkowych.

Do poszczególnych okręgów były klasyfikowane gminy w zależności od:

- wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (opracowany przez IUNG),
- wskaźnika ekonomicznego rozwoju gmin (określony przez 26 czynników opracowanych przez IERiGŻ).

O wysokości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej decydowały natomiast następujące czynniki:

- warunki glebowe,
- stosunki wodne,
- ukształtowanie terenu,
- agroklimat.

---

<sup>2</sup> Gołasa P., *Taxes and social insurance contributions charges of farms in Poland in the years 2004-2008*, Economic Science for Rural Development. Proceedings of the International Scientific Conference 2013, nr 30, s. 242-247

<sup>3</sup> Podstawka M., *Podatek rolny od gruntów – Jego ocena i potrzeba zmian*, Roczniki Naukowe SERIA, Tom IX, zeszyt 1, warszawa – Poznań, 2005, s. 347

Tabela 1. Podatek rolny - współczynniki przeliczeniowe

Klasy bonitacyjne gleb	Rodzaje użytków							
	Grunty orne				Łąki i pastwiska			
	Okręgi podatkowe							
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>I</b>	1,95	1,8	1,65	1,45	1,75	1,6	1,45	1,35
<b>II</b>	1,8	1,65	1,5	1,35	1,45	1,35	1,25	1,1
<b>III a</b>	1,65	1,5	1,4	1,25				
<b>III</b>					1,25	1,15	1,05	0,95
<b>III b</b>	1,35	1,25	1,15	1				
<b>IVa</b>	1,1	1	0,9	0,8				
<b>IV</b>					0,75	0,7	0,6	0,55
<b>IVb</b>	0,8	0,75	0,65	0,6				
<b>V</b>	0,35	0,3	0,25	0,2	0,2	0,2	0,15	0,15
<b>VI</b>	0,2	0,15	0,1	0,05	0,15	0,15	0,1	0,05

Źródło: Ustawa o podatku rolnym art. 4

Maksymalna stawka podatku rolnego wynosi, w zależności od rodzaju gruntu, równowartość 2,5q żyta dla 1 hektara przeliczeniowego gruntów należących do gospodarstw rolnych i 5q żyta dla 1 ha fizycznego gruntów sklasyfikowanych jako rolne poza gospodarstwami<sup>4</sup>. Wartość 1 q żyta ustalana jest na podstawie komunikatu Prezesa GUS, obliczana według średniej ceny skupu żyta za okres jedenastu kwartałów roku poprzedzającego dany rok podatkowy. W konstrukcji podatku rolnego istnieje długa lista ulg i zwolnień. Do najważniejszych należy ulga inwestycyjna, z tytułu odbywania służby wojskowej, z tytułu użytkowania gruntów rolnych położonych na terenach podgórskich i górskich, w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej.

Od wprowadzenia podatku rolnego w życie ujawniło się kilka problemów z nim związanych. Pierwszy z nich to zbyt silne zdeterminowanie wysokości podatku przez jakość gleby. Było to spowodowane tym, że najprawdopodobniej przy kwalifikacji gmin do poszczególnych okręgów podatkowych, nie wzięto w praktyce pod uwagę wskaźnika ekonomicznego rozwoju gmin, a jedynie wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (gdzie na 122 punktów możliwych do zdobycia przez gminy gleby wyceniono na 100 punktów)<sup>5</sup>. Oznacza to, że o wymiarze podatku decyduje bezpośrednio klasa gleby oraz zaliczenie do okręgu, w którym jakość gleb miała największy udział.

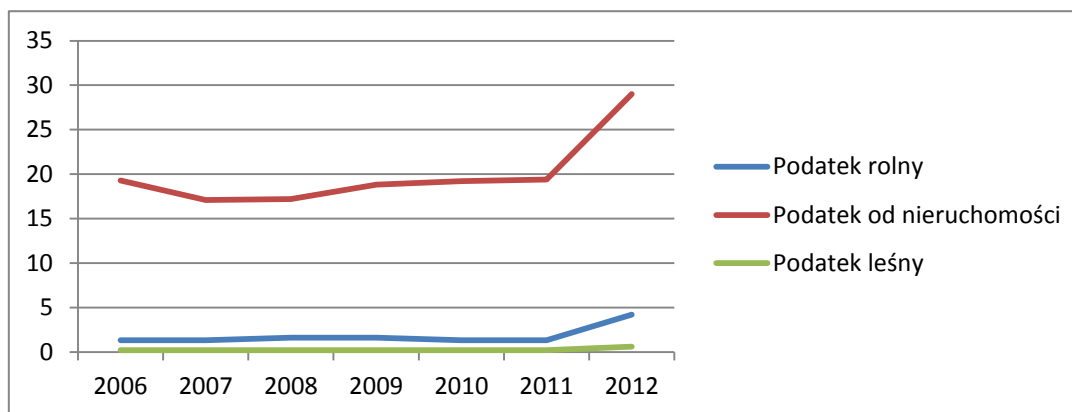
Jednak podstawowym problemem związanym z podatkiem rolnym jest jego wysokość. Gdy tworzone podstawy tego systemu powiązano wysokość obciążenia z ceną żyta, gdyż był to podstawowy produkt gospodarstw rolnych. Jednak po dwudziestu latach w rolnictwie polskim zaszły ogromne zmiany. Żyto stało się produktem marginalnym, a jego cena ulegała zmianom w sposób praktycznie niezależny od inflacji. Średnia cena skupu żyta za III pierwsze kwartały 2011 roku wynosiła 37,64 zł/dt. Dla porównania w roku 2008 było to 58,29 zł/dt, a w 1996 roku - 38,17 zł/dt. W związku z takimi wahaniami cen żyta, od 2014 roku zmieniono sposób ustalania średniej ceny

<sup>4</sup> Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, 2007, s 318

<sup>5</sup> Podstawka M., *System finansowy w rolnictwie na tle integracji Polski z UE*, FAPA, Warszawa, 2000, s. 107

żyta. Aktualnie jest to średnia z 11 kwartałów<sup>6</sup>. A. Hanusz stwierdza, że realne obciążenie podatkiem rolnym systematycznie maleje w porównaniu z wartością produkcji czystej<sup>7</sup>. Ta sytuacja sprawiła, że podatek rolny stracił swoje znaczenie i nie realizuje swojej podstawowej funkcji, jaką jest dostarczanie dochodów gminom.

**Wykres 1. Udział podatku rolnego, od nieruchomości, leśnego w dochodach gmin**



Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006-2012

Udział podatku rolnego w dochodach gmin kształtuje się na poziomie ok. 1,3-1,6%. W 2008 roku wpływy z tytułu podatku rolnego wynosiły 1203,7 mln zł, co było niewielką kwotą w porównaniu z innymi podatkami. Wyjątkowym rokiem natomiast był rok 2012, kiedy znacząco wzrósł udział podatku rolnego w dochodach gmin do poziomu 4,2%.

### Podatek od działów specjalnych produkcji rolnej

Podatek ten w obecnym kształcie funkcjonuje od 1992 roku i regulowany jest ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych. Do tego czasu działalność ta była obciążona podatkiem rolnym, gdzie podstawą opodatkowania był dochód szacunkowy obliczany dla jednostki powierzchni lub jednostek produkcji zwierzęcej. Obecnie podatkowi temu podlegają zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy następujące rodzaje produkcji: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin "in vitro", fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym. Warunkiem niezbędnym do opodatkowania w tej formie jest zachowanie minimalnych okresów przetrzymywania zakupionych roślin i zwierząt, podczas których następuje ich biologiczny wzrost (terminy określa art. 2 ust. 2 ustawy).

Podstawę opodatkowania stanowi dochód osiągnięty w ciągu roku podatkowego z tego rodzaju działalności. Istnieją dwa sposoby określania tego dochodu. Pierwszy z nich opiera się na dochodzie rzeczywistym. Podmiot prowadzący działalność zobowiązany jest do prowadzenia ksiąg rozchodów i przychodów na podstawie których określany jest dochód. Druga metoda opiera się na dochodzie szacunkowym. Jego wysokość uzyskuje się poprzez pomnożenie normy szacunkowej dochodu wynikającej z załącznika nr. 2 do ustawy przez powierzchnie upraw lub liczbę zwierząt bądź drobiu. Ustawodawca daje podatnikowi możliwość wyboru pomiędzy tymi metodami. Obydwa te rozwiązania mają swoje zalety i wady, więc wybór formy najkorzystniejszej zależy od indywidualnej sytuacji podatnika. W przypadku dochodu rzeczywistego problemem jest konieczność prowadzenia wymaganych ksiąg rachunkowych, jednak sposób ten pozwala na dokładne określenie kosztów i dochodów z prowadzonej działalności. Jest on szczególnie korzystny dla podmiotów cechujących

<sup>6</sup> Komunikat Prezesa GUS z dnia 20 października 2014 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2015 (Mon. Pol. z 2014 r. poz. 935).

<sup>7</sup> Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, wyd. UMCS, Lublin, 1996, s. 262

się wysokim poziomem inwestycji i kosztów. Przykładowe normy szacunkowe dochodów przedstawia tabela 2.

**Tabela 2. Przykładowe normy szacunkowe dochodów dla działów specjalnych produkcji rolnej w 2015 roku**

Rodzaj upraw i produkcji	Jednostka powierzchni upraw lub rodzaj produkcji	Norma szacunkowa dochodu rocznego
Uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup>		
a) rośliny ozdobne	1m <sup>2</sup>	12,46 zł
b) pozostałe	1m <sup>2</sup>	4,63 zł
Uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup>	1m <sup>2</sup>	2,85 zł
Uprawy grzybów i grzybni - powyżej 25 m <sup>2</sup> powierzchni upraw	1m <sup>2</sup>	5,35 zł
Drób nieśny powyżej 80 szt.		
a) kury nieśne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 szt.	3,54 zł
b) kury mięsne (w stadzie reprodukcyjnym)	1 szt.	2,96 zł
c) gęsi w stadzie reprodukcyjnym	1 szt.	1,95 zł
Pasieki powyżej 80 rodzin	1 rodzina	3,56 zł
Hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym		
a) krowy powyżej 5 szt.	1 szt.	356,19 zł
b) tuczniki powyżej 50 szt.	2 szt.	44,54 zł
c) chów i hodowla owiec 10 szt.	3 szt.	7,14 zł
d) konie hodowlane	4 szt.	427,46 zł
e) hodowla psów rasowych	5 szt.	48,11 zł

*Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 października 2014 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej (Dz. U. 2014 poz. 1558)*

### **Podatek od towarów i usług**

Podatek od towarów i usług (VAT - Value Added Tax – podatek od wartości dodanej) jest stosunkowo nową konstrukcją. Po raz pierwszy jej podstawy teoretyczne pojawiły się w Niemczech w latach 20 XX wieku, zaś autorem był Carl Friedrich von Siemens<sup>8</sup>. Jednak dopiero powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nadało mu obecny kształt i znaczenie. VAT należy do grupy podatków pośrednich. Oznacza to, brak istnienia bezpośredniego związku między płaconym podatkiem a podatnikiem i jego dochodem. Ten rodzaj podatków nakładany jest na obrót ujawniający możliwości płatnicze podatnika.

Obecnie obowiązujące w Polsce rozwiązania w zakresie podatku od towarów i usług pochodzą z ustawy o podatku od towarów i usług z 11 kwietnia 2004 roku. Główną przyczyną uchwalenia tej

<sup>8</sup> Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis Warszawa, 2004, s. 206

ustawy był zbliżający się termin wstąpienia Polski do Unii Europejskiej i związane z tym wymagania przyjęcia *acquis communautaire* – całego dorobku prawnego Wspólnot. W jego skład wchodzi zarówno dyrektywy regulujące wspólny system VAT, jak i orzeczenia wydawane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Obowiązująca od 1993 roku ustawa o podatku od towarów i usług nie spełniała tego warunku i należało ją zmienić. Dokonano tego poprzez uchwalenie ustawy z 11 kwietnia 2004 roku.

Opodatkowanie rolnictwa w Polsce podobnie jak w większości krajów UE odbywa się na dwa sposoby: opodatkowanie na zasadach ogólnych i ryczałtowych. W przypadku tego pierwszego sposobu rolnicy traktowani są jak wszystkie inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą i mają te same obowiązki (wystawianie faktur potwierdzających dostawę towarów i usług, prowadzenie ewidencji niezbędnej do rozliczeń VAT, składania miesięcznych lub kwartalnych deklaracji we właściwym urzędzie skarbowym). Zgodnie z art. 29 Ustawy podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług jest obrót. Definiowany jest jako kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę naliczonego podatku. Stawki podatku od towarów i usług przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 3. Wybrane stawki podatku od towarów i usług**

<b>Towar/ usługa</b>	<b>Stawka podatku</b>
Produkty rolne	5%
Materiał siewny i hodowlany, pasze, sadzonki do nasadzeń	5%
Usługi związane z rolnictwem oraz chowem i hodowlą zwierząt	5%
Środki do produkcji rolnej (nawozy, środki ochrony roślin, itp.)	8%
Usługi agroturystyczne	8%
Usługi weterynaryjne	8%
Woda, wyroby torfowe	8%
Nośniki energii (paliwa silnikowe, oleje opałowe, energia elektryczna, gaz itp.)	23%
Maszyny, urządzenia i narzędzia rolnicze i dla gospodarki leśnej	23%
Ciągniki rolnicze i przyczepy ciągnikowe rolnicze	23%
Zespoły i części ciągników rolniczych	23%
Narzędzia gospodarcze, maszyny do produkcji sadowniczej	23%
Tarcica i inne wyroby z drewna	23%
Materiały i roboty budowlane	23%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 nr 177 poz. 1054 ze zm.)*

Oznacza to, że rolnicy doliczają do wartości swojej sprzedaży 5% lub 8% podatku należnego. Pojęcia podatku należnego i naliczonego stanowią o istocie podatku od towarów i usług. Podatek należny to suma kwot wynikających z wielkości dostaw towarów, natomiast podatek naliczony pochodzi z tytułu dokonanych zakupów. Zgodnie z art. 86 podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych. Jest to podstawowa zasada podatku od towarów i usług, dzięki której dokonuje się opodatkowanie wartości dodanej. Saldo pomiędzy podatkiem należnym a naliczonym wpłacane jest do urzędu skarbowego. W przypadku, gdy saldo to jest ujemne, rolnik może obniżyć o jego kwotę wpłacany w następnych okresach rozliczeniowych podatek lub też otrzymać zwrot na rachunek bankowy. Wybór ten należy do podatnika, jednak zwrot na rachunek bankowy obwarowany jest pewnymi warunkami.

Instytucja rolnika ryczałtowego została przewidziana w Dyrektywie w art. 296. Określa ona, że w przypadku, gdy zastosowanie do rolników zasad ogólnych VAT mogłoby powodować trudności, państwa członkowskie mogą zastosować w odniesieniu do rolników, system ryczałtowy mający na celu zrekompensowanie VAT zapłaconego od zakupów towarów i usług dokonanych przez rolników ryczałtowych. W ustawie o podatku od towarów i usług rolnik ryczałtowy to rolnik dokonujący dostawy produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej lub wykonujący usługi rolnicze z wyjątkiem podmiotów zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 2 p. 19 Ustawy). Skorzystanie z tej możliwości zwalnia rolnika z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży towarów i usług, zgłoszenia rejestracyjnego i składania deklaracji VAT. Zryczałtowany zwrot podatku otrzymywany jest przez rolnika od nabywcy jego produktów, który zobowiązany jest do wystawienia faktury VAT RR. Zwrot wynosi 7% kwoty należnej z tytułu dostawy pomniejszonej o kwotę zryczałtowanego zwrotu podatku (art. 115 p.2 Ustawy). U nabywcy zwrot ten zwiększa wartość podatku naliczonego o ile zapłata należności za produkty rolne nastąpiła na rachunek bankowy rolnika.

Należy stwierdzić, że aktualnie rolnicy rozliczają się z VAT ryczałtowo. Związane jest to przede wszystkim ze skomplikowaniem systemu VAT na zasadach ogólnych. Jedynie w gospodarstwach największych obszarowo dominuje rozliczanie VAT na tych zasadach, gdyż jedynie rolnicy o dużej skali produkcji i dużej wartości inwestycji otrzymują korzyści rekompensujące problemy rachunkowe i kontrole urzędu skarbowego<sup>9</sup>. Jeżeli chodzi o przesłanki ekonomiczne, to zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, przejście na zasady ogólne jest opłacalne jedynie dla rolników, którzy dokonują lub planują dokonać dużych inwestycji<sup>10</sup>. W innym przypadku nawet, gdy pojawia się pewna korzyść ekonomiczna, to jest ona „konsumowana” przez koszty prowadzenia rachunkowości.

### **Podatek leśny**

Podatek leśny w działalności rolnej ma mniejsze znaczenie niż powyżej wymienione podatki. Dlatego też jego konstrukcja (jak również budowa podatku od środków transportu) zostanie opisana skrótowo. Przedmiotem opodatkowania są lasy, tzn. grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy, z wyjątkiem przeznaczonych na działalność gospodarczą inną niż leśna. Podobnie jak w przypadku podatku rolnego stawka jest powiązana z równowartością pieniężną 0,220m<sup>3</sup> drewna, obliczoną według średniej ceny sprzedaży uzyskiwanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. W konstrukcji podatku leśnego istnieją liczne zwolnienia ze względu na rodzaj użytków leśnych, jak też ich właścicieli.

### **Podatek od środków transportu**

Podatek od środków transportu to podatek lokalny uregulowany w ustawie z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Wpływy z niego są dochodami własnymi gminy. Obowiązkowi podatkowemu podlegają:

- Samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony;
- Ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów powyżej 3,5 tony;
- Przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają masę powyżej 7 ton z wyjątkiem związanych z działalnością rolniczą;
- Autobusy.

Obowiązek podatkowy ciąży na właścicielach wymienionych pojazdów. Wysokość stawki dla poszczególnych kategorii pojazdów jest ustalana przez radę gminy w drodze uchwały, nie może jednak przekroczyć stawek maksymalnych ogłoszonych przez Ministra Finansów.

<sup>9</sup> Wasilewski M., Gruział K., *Funkcjonowanie podatku VAT w opiniach rolników indywidualnych*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T. 93, Z. 1, 2006 s. 144

<sup>10</sup> Ginter A., *Korzyści finansowe z tytułu podatku VAT w wybranych gospodarstwach rolnych dokonujących inwestycji*, Zeszyty naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 92(2011), s. 41

### Krótki opis przeprowadzonych badań i analiz

W opracowaniu wykorzystano dane dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych pozyskiwanych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w ramach systemu FADN za lata 2006-2012. W 2010 roku było to 11350 gospodarstw. W badaniach wykorzystano wyniki standardowe z próby. Nie spełniają one kryterium reprezentatywności dla pola obserwacji FADN. Oznacza to, że prezentowane wyniki odnoszą się tylko do zbioru gospodarstw, z którego zostały wyodrębnione i stanowią źródło informacji o potencjale wytwórczym i efektach gospodarowania gospodarstw zawartych w danym opracowaniu i nie mogą być podstawą do wyciągania wniosków uogólniających na sytuację ekonomiczną ogółu gospodarstw z pola obserwacji FADN. Dlatego też, prezentowane wyniki są średnimi arytmetycznymi dla określonej grupy gospodarstw. Ponadto gospodarstwa te przekraczają minimalny próg wielkości ekonomicznej wyrażony w ESU dla Standardowych Nadwyżek Bezpośrednich (SGM) lub w euro dla Standardowych Produkcji (SO)<sup>11</sup>. Próg minimalny wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych ustalany jest w taki sposób, aby w polu obserwacji znalazły się gospodarstwa rolne wytwarzające 90% SGM lub SO.

Wykorzystanie wyników standardowych z próby, a nie z populacji było podyktowane potrzebą przedstawienia jednolitych wyników za cały okres badawczy. Przyjęty sposób analizy uwzględnienia grupowanie gospodarstw zgodnie z powierzchnią użytków rolnych. W 2010 roku zaszły daleko idące zmiany we wspólnej typologii gospodarstw rolnych. Do 2009 roku kryterium klasyfikacyjnym była Standardowa Nadwyżka bezpośrednia (SGM). Od 2010 roku zastąpiła ją Standardowa Produkcja (SO) w dwóch wariantach: SO „2004” i SO „2007”. Również do wyrażenia wielkości ekonomicznej zaczęto wykorzystywać wartość bezwzględną wyrażoną w euro, zamiast Europejskiej Jednostki Wielkości Ekonomicznej – ESU. Zmieniono próg wielkości ekonomicznej gospodarstw z 2 ESU (2400 euro) na 4000 euro (SO). W 2010 roku zrezygnowano z publikowania wyników standardowych według powierzchni użytków rolnych, które mają istotne znaczenie dla przeprowadzanych badań. W związku z powyższym należy podkreślić, że wyniki są reprezentatywne jedynie dla grupy 11 tysięcy gospodarstw, a nie całej populacji gospodarstw w Polsce. Z drugiej strony jednak FADN jest jedyną bazą danych o takim zasięgu, w której dane zbierane są według jednolitych zasad<sup>12</sup>. Zgodnie z zasadami grupowania FADN wyniki podano wg wielkości ekonomicznej i powierzchni użytków rolnych.

W poniższych tabelach przedstawiono zasady prezentacji wyników związane z typologia FADN.

<sup>11</sup> [www.fadn.pl](http://www.fadn.pl) dostęp: 18.01.2015

<sup>12</sup> FADN, Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku. Część I. Wyniki standardowe, Warszawa, 2011



**Tabela 4. Grupowanie gospodarstw rolnych według typów rolniczych**

Typy rolnicze		Typy rolnicze podstawowe	
Symbol	Nazwa	Symbol	Nazwa
1	Uprawy polowe	15	Specjalizujące się w uprawie zbóż (łącznie z ryżem), roślin oleistych i wysokobiałkowych na nasiona
		16	Specjalizujące się w uprawie polowej różnych gatunków roślin
2	Uprawy ogrodnicze	21	Specjalizujące się w uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych) pod wysokimi osłonami
		22	Specjalizujące się w gruntowych uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych)
		23	Specjalizujące się w uprawie grzybów i w szkółkarstwie oraz uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych)
3	Winnice	35	Specjalizujące się w uprawie winorośli
4	Uprawy trwałe	36	Specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (bez winorośli i oliwek)
		37	Specjalizujące się w uprawie oliwek
		38	Specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (uprawy trwałe)
5	Krowy mleczne	45	Specjalizujące się w chowie bydła mlecznego
6	Zwierzęta trawożerne	46	Specjalizujące się w chowie bydła rzeźnego (w tym hodowla)
		47	Specjalizujące się w chowie bydła mlecznego i rzeźnego (w tym hodowla)
		48	Specjalizujące się w chowie owiec, kóz i innych zwierząt żywionych paszami objętościowymi
7	Zwierzęta ziarnożerne	51	Specjalizujące się w chowie trzody chlewnej
		52	Specjalizujące się w chowie drobiu
		53	Specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami treściwymi
8	Mieszane	61	Mieszane - różne uprawy
		73	Mieszane - różne zwierzęta, z przewagą zwierząt żywionych paszami objętościowymi
		74	Mieszane - różne zwierzęta, z przewagą zwierząt żywionych paszami treściwymi
		83	Mieszane - uprawy polowe i zwierzęta żywione paszami objętościowymi
		84	Mieszane - różne uprawy i zwierzęta

Źródło: Wyniki Standardowe 2012 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN

**Tabela 5. Grupowanie gospodarstw rolnych według powierzchni użytków rolnych**

1	Bardzo małe ( $\leq 5$ ha)
2	Małe ( $5 < \leq 10$ ha)
3	Średnio - małe ( $10 < \leq 20$ ha)
4	Średnio - duże ( $20 < \leq 30$ ha)
5	Duże ( $30 < \leq 50$ ha)
6	Bardzo duże ( $> 50$ ha)

Źródło: Wyniki Standardowe 2012 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN

**Tabela 6. Grupowanie gospodarstw według wielkości ekonomicznej (SO)**

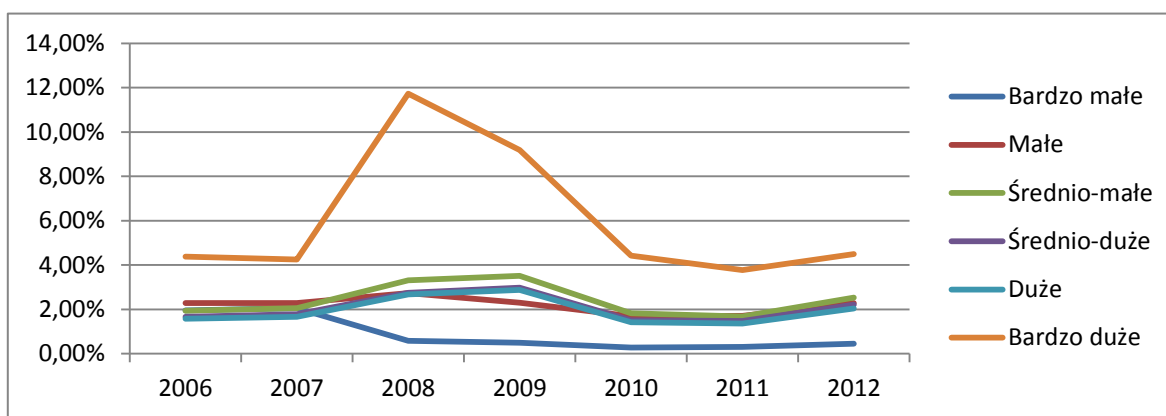
1	Bardzo małe (2 000 ≤ Euro < 8 000)
2	Małe (8 000 ≤ Euro < 25 000)
3	Średnio-małe (25 000 ≤ Euro < 50 000)
4	Średnio-duże (50 000 ≤ Euro < 100 000)
5	Duże (100 000 ≤ Euro < 500 000)
6	Bardzo duże (Euro ≥ 500 000)

Źródło: Wyniki Standardowe 2012 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN

### Wyniki przeprowadzonych badań i analiz

Dla okresu 2006-2012 przeprowadzono badania dotyczące obciążeń podatkowych w poszczególnych grupach gospodarstw rolnych. Wyniki zaprezentowano poniżej.

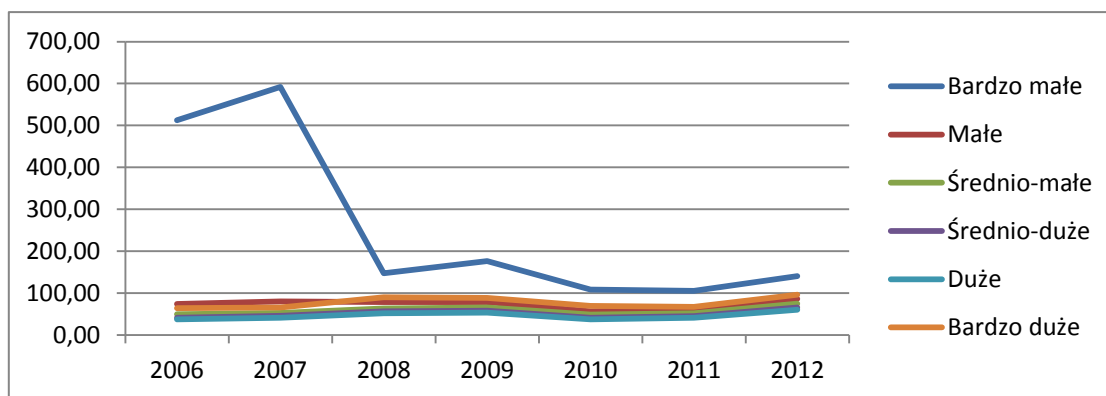
**Wykres 2. Obciążenie dochodu gospodarstw rolnych w zależności od powierzchni użytków rolnych**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie FADN

W przypadku grupowania gospodarstw według powierzchni użytków rolnych najwyższe obciążenia dochodu zaobserwowano dla gospodarstw największych obszarowo (powyżej 50 ha). Szczególny był rok 2008. Gwałtowny wzrost obciążeń dochodu podatkami spowodowany był zmniejszeniem się dochodu tych gospodarstw. Rok 2008 był trudny dla całego rolnictwa, a w szczególności dla dużych towarowych gospodarstw. Natomiast w przypadku pozostałych gospodarstw obciążenia dochodu podatkami są praktycznie na takim samym poziomie i przez cały okres badawczy wynosiły ok. 2-3%. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w odniesieniu do obciążeń podatkowych w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych.

**Wykres 3. Wysokość obciążeń podatkowych w gospodarstwach rolnych w zależności od powierzchni użytków rolnych na 1 ha użytków rolnych**



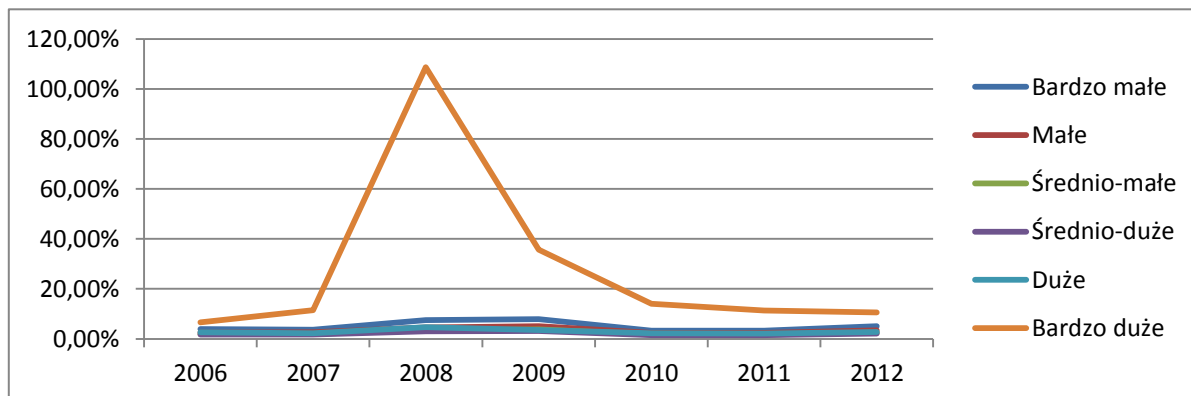
Źródło: Obliczenia własne na podstawie FADN

Obciążenia podatkowe w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych najwyższe są w gospodarstwach bardzo małych (poniżej 5 ha). Jest to spowodowane tym, że prowadzą one produkcje w dużej mierze związaną z działami specjalnymi i obciążone są tym podatkiem. W przypadku pozostałych gospodarstw obciążenia podatkowe w badanym okresie były na praktycznie niezmiennym, zbliżonym do siebie poziomie. Wynika to z tego, że głównym obciążeniem tych gospodarstw jest podatek rolny proporcjonalnie zależny od ich powierzchni.

#### Ze względu na wielkość ekonomiczną

Drugim kryterium grupowania gospodarstw jest ich wielkość ekonomiczna. Powtarza się tutaj sytuacja z przypadku grupowania według powierzchni.

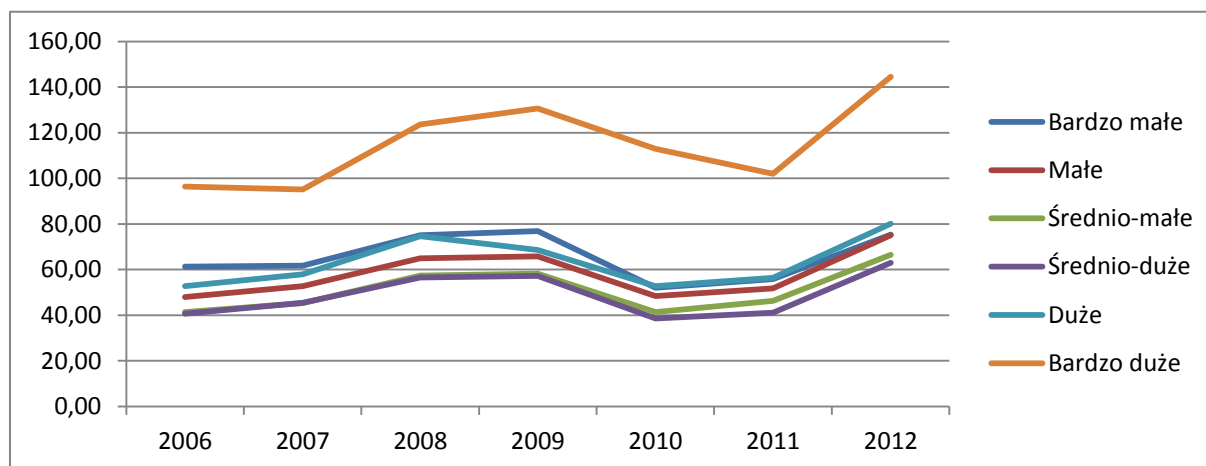
**Wykres 4. Obciążenie dochodu gospodarstw rolnych w zależności od wielkości ekonomicznej**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie FADN

Najbardziej obciążony podatkami jest dochód gospodarstw największych ekonomicznie (pow. 500 000 euro). Pomijając rok 2007, obciążenia są 3-4 krotnie wyższe dla największych gospodarstw niż dla pozostałych grup. Przykładowo w roku 2012 wynosił on 10,5%, a w przypadku gospodarstw małych - 3,5%, gospodarstw dużych - 2,77%. Podobne zależności występują w przypadku obciążeń 1 ha użytków rolnych.

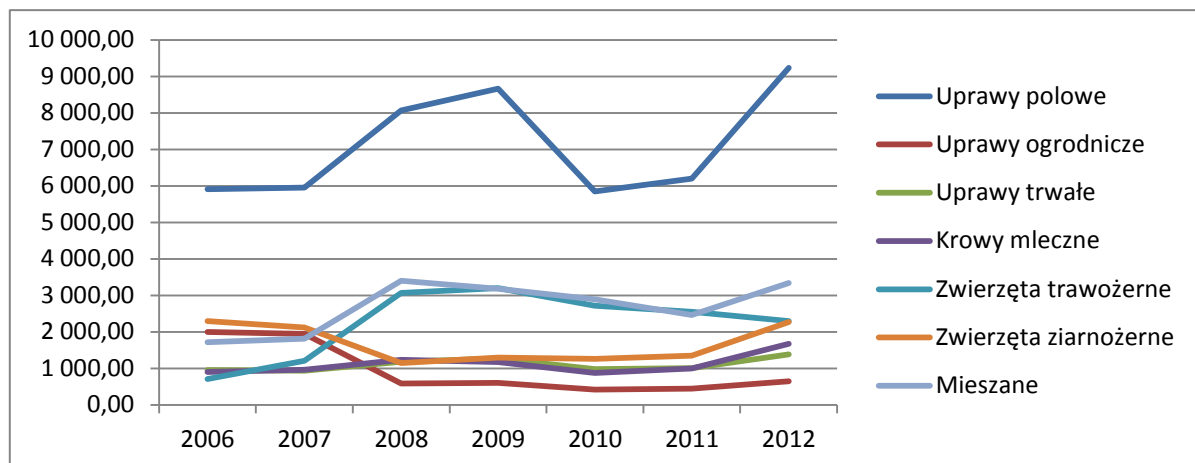
**Wykres 5. Wysokość obciążeń podatkowych w gospodarstwach rolnych w zależności od wielkości ekonomicznej na 1 ha użytków rolnych**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie FADN

Najbardziej obciążone są użytki gospodarstw największych. Są one na zdecydowanie wyższym poziomie niż w przypadku pozostałych gospodarstw. Ponadto utrzymuje się trend wzrostowy. W badanym okresie wzrosły one z 96 zł/ha w 2006 roku do 144,43 zł/ha. W pozostałych grupach gospodarstw również można zaobserwować wzrost tych obciążeń, ale na znacznie mniejszą skalę.

Ostatni rodzaj grupowania dotyczy grupowania według typu rolniczego.

**Wykres 6. Wysokość podatków w gospodarstwach rolnych w zależności od typu rolniczego**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie FADN

Zdecydowanie najwyższe obciążenia podatkowe zanotowano wśród gospodarstw upraw polowych. Natomiast najniższe – w typie upraw ogrodniczych. Jest to ściśle związane z konstrukcją obciążeń podatkowych w Polsce, gdzie ponad 90% stanowi podatek rolny. Gospodarstwa typu upraw polowych charakteryzują się największą średnią powierzchnią, a uprawy ogrodnicze – najmniejszą. Można stwierdzić, iż nie tyle typ rolniczy gospodarstwa determinuje wielkość obciążeń podatkowych, a jedynie jego powierzchnia.

#### Rekomendacje wraz z uzasadnieniem

Biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację gospodarstw oraz związaną z kryzysem finansów publicznych potrzebę zwiększenia wpływów do budżetu państwa, można wskazać na dwie główne propozycje reformy systemu podatkowego w rolnictwie:

#### Wprowadzenie podatku dochodowego

Analizując możliwość wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie należy oszacować jego wpływ na sektor finansów publicznych. Zgodnie z klasyfikacją OECD, istniejący w Polsce system opodatkowania rolnictwa należy uznać za ukrytą metodę wsparcia działalności rolniczej związaną z koncepcją Tax Expenditures (TEs). W krajach OECD najczęściej spotyka się z nazwami: zwolnienia podatkowe, subsydia podatkowe czy pomoc podatkowa. TEs można zdefiniować jako odstępstwa od ogólnych zasad opodatkowania, które pozwalają na osiągnięcie korzyści podatkowych dla szczególnych typów działalności lub grup podatników. Z jednej strony stanowią więc dla pewnej wąskiej grupy podatników redukcję obciążeń podatkowych, z drugiej strony zmniejszają wpływy podatkowe dla państwa<sup>13</sup>. TEs szacowany jest w oparciu o metodę kasową (ex post) lub memoriałową (ex ante). W pierwszym przypadku obliczane są rzeczywiste utracone dochody budżetowe, będące następstwami wprowadzonych rozwiązań. W przypadku metody memoriałowej pokazany jest potencjalny wzrost dochodów budżetowych po zlikwidowaniu specjalnych rozwiązań podatkowych<sup>14</sup>. Badania nad tą instytucją zostały zapoczątkowane w Stanach Zjednoczonych, gdzie lista takich rozwiązań stanowi załącznik do corocznych ustaw budżetowych już od 1974 roku. W Wielkiej Brytanii, Kanadzie i wielu innych krajach OECD listy TEs publikowane są od późnych lat 70<sup>15</sup>.

W celu obliczenia TEs przyjęto dwa możliwe warianty opodatkowania rolnictwa. W pierwszym zaproponowanym wariantcie za podstawę opodatkowania uznano dochód gospodarstwa rolnego (bez salda dopłat i podatków), pomniejszony o składkę KRUS uzależnioną od powierzchni.

<sup>13</sup> OECD, Tax Expenditures in OECD countries, OECD Publishing, 2010,

<sup>14</sup> Dziemianowicz R.I. *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytet w Białymstoku, 2007, s. 409

<sup>15</sup> Burman L. E, *Is the Tax Expenditures Concept Still Relevant?*, National Tax Journal, Sep2003, Vol. 56, Issue 3

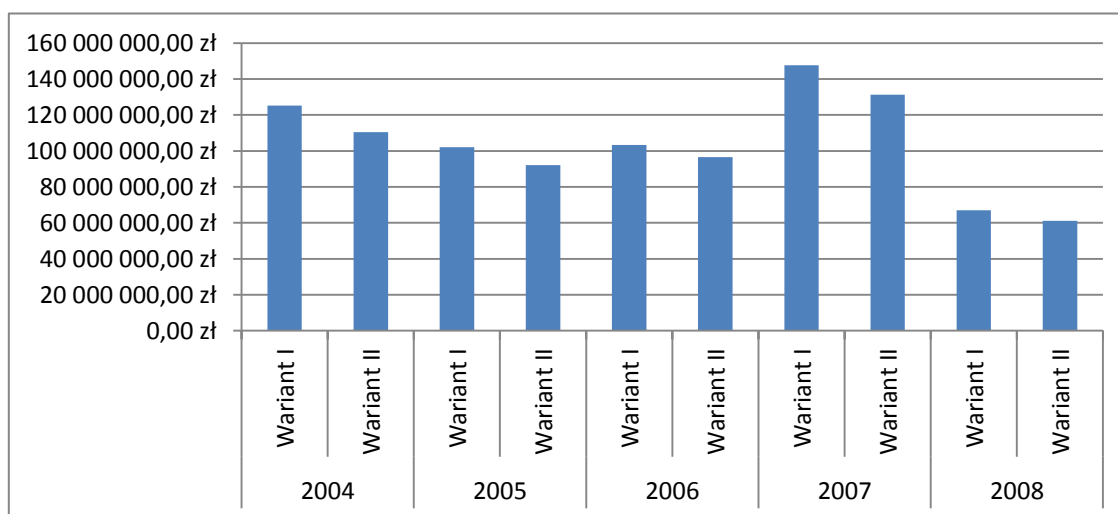
Rozwiązanie to zostało wprowadzone w życie w 2009 roku, dlatego też aby obliczyć składki KRUS dla lat 2004-2008 wyliczono stosunek składki najniższej (dla gospodarstw poniżej 50 ha) do składek kolejnych grup obszarowych w roku 2009, a następnie proporcjonalnie zwiększono składki dla gospodarstw powyżej 50 ha w latach 2004-2008. Następnym krokiem było obliczenie podatku dochodowego według skali PIT obowiązującej w danym roku zgodnie z zakwalifikowaniem danego gospodarstwa do określonego progu podatkowego.

Otrzymany w ten sposób podatek został odjęty od podstawy, co pozwoliło otrzymać dochód po opodatkowaniu. Ostatnim etapem było włączenie do dochodu po opodatkowaniu salda dopłat i podatków. W drugim wariantcie schemat postępowania był podobny, z tym, że za podstawę opodatkowania ustalono dochód z rodzinnego gospodarstwa indywidualnego bez salda podatków i dopłat. Podatek został obliczony według efektywnej stawki opodatkowania PIT, obliczanej przez Ministerstwo Finansów dla poszczególnych przedziałów dochodów.

Dysponując informacjami na temat wpływu wprowadzenia powyższych wariantów podatku dochodowego na dochody gospodarstw rolnych w latach 2004-2008, oszacowano TEs (Tax Expenditures) metodą ex post. Oznacza to określenie wielkości utraconych wpływów do budżetu państwa (lub budżetów samorządów terytorialnych). Za podstawę obliczeń przyjęto warianty wprowadzenia podatku dochodowego. TEs pochodzące z podatku dochodowego obliczono, mnożąc średnią wartość podatku dochodowego wynikającą z każdego wariantu przez liczbę gospodarstw go płacących.

Dysponując obliczeniami dotyczącymi możliwości wprowadzenia podatku dochodowego, dokonano próby oszacowania wielkości TEs wynikających ze specyficznych rozwiązań podatkowych w rolnictwie. Na wykresie 7 przedstawiono wielkości TEs dla poszczególnych wariantów w latach 2004-2008.

**Wykres 7. Oszacowanie wariantów TEs w latach 2004-2008 dla badanej próby FADN**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

W badanym okresie wartość TEs ulegała silnym wahaniam w kolejnych latach. Łączna suma za pięć lat wynosi: 557,226 mln zł w Wariacie I, 491,354 mln zł w Wariacie II. Przedstawione powyżej liczby oznaczają wartość utraconych wpływów przez sektor finansów publicznych wynikających ze specyficznych rozwiązań dotyczących rolnictwa dla grupy 11 tys. gospodarstw podlegających badaniu przez FADN<sup>16</sup>. W pracy tej oszacowano również TEs dla całej populacji gospodarstw będących w polu obserwacji FADN. Otrzymany wynik w Wariacie I w roku 2008 to 4,150 mld zł, a w Wariacie II – 3,8 mld zł. Jednak należy stwierdzić, że obliczanie TEs dla całej populacji gospodarstw rolnych byłoby zbyt dalekim uogólnieniem i należy je przyjmować ze szczególną

<sup>16</sup> Podstawka M., Gołasa P. *Oszacowanie wielkości Tax Expenditures w polskim rolnictwie*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2011, T. 13, z. 1, s. 297-300

ostrożnością. Natomiast w badaniach R. Dziemianowicz dla roku 2004 pojawiają się kwoty od 8 mld zł do 2,75 mld zł w zależności od przyjętego sposobu liczenia<sup>17</sup>.

Warto tu również wziąć pod uwagę koszty procesu fiskalnego, na które składają się pieniężne obciążenia podatkowe, koszty wymiaru i poboru podatku, koszty płacenia podatku, dodatkowe straty w dobrobycie. Szczególnie ważne są te ostatnie, gdyż są one w pełni niewidoczne. Oznaczają ucieczkę od podatków poprzez uchylanie się od ich płacenia lub ich unikanie. Stwierdzono, że koszty płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych w zależności od wariantu liczenia osiągnęłyby od 26,5% do 30%. Zadano tu pytanie czy pobór podatku od dochodu ma w ogóle ekonomiczny i społeczny sens<sup>18</sup>. Jest to niezwykle trafne spostrzeżenie. W przypadku wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie pojawi się nowa grupa przynajmniej kilkuset tysięcy podatników. Ich obsługa będzie wymagała głębokiej reorganizacji aparatu skarbowego, co spowoduje wysokie dodatkowe koszty dla sektora finansów publicznych.

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest sprawa wpływu wprowadzenia podatku dochodowego na sytuację gospodarstw rolnych. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami takie działanie z pewnością wywoła obniżenie dochodów z działalności rolniczej, w szczególności jeżeli chodzi o gospodarstwa prowadzące produkcję w sposób intensywny z przeznaczeniem na rynek. Może to powodować celowy spadek ich produktywności w celu ograniczenia ciężaru podatkowego. Z drugiej strony zastąpienie podatku rolnego podatkiem dochodowym wpłynie pozytywnie na kondycję ekonomiczną gospodarstw, które ponoszą stratę z działalności operacyjnej lub mieszczą się w kwocie wolnej od podatku, w przypadku zastosowania skali progresywnej<sup>19</sup>.

Interesującą sprawą jest kwestia świadomości rolników co do potrzeby dokonania takich reform oraz jej skutków. W 2010 roku przeprowadzono badania w tym obszarze, ich wyniki są niezwykle ciekawe. Rolnicy za największą korzyść wprowadzenia podatku dochodowego uznają, iż obciążenie z tego tytułu pojawi się jedynie w sytuacji uzyskania dochodu, natomiast obecnie podatek rolny płacony jest niezależnie od dochodowości produkcji. Drugą z korzyści będzie mocniejsze obciążenie podatkiem gospodarstw silnych ekonomicznie, chociaż rolnicy są świadomi, że osoby te będą mogły korzystać z ulg i odliczeń podatkowych, co wpłynie na zmniejszenie tych obciążeń. Akceptowalną przez rolników stopą podatku jest stawka ryczałtowa w wysokości 3%, tak jak w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Opodatkowanie na zasadach podatku dochodowego dla osób fizycznych (18% i 32% od dochodów) i 19%, jak dla osób prawnych, spotkało się z wyraźnym sprzeciwem rolników<sup>20</sup>.

### **Wprowadzenie podatku katastralnego (w miejsce podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego)**

Podatek katastralny, zgodnie z propozycjami L. Etela powinien opierać się na wartości nieruchomości wynikającej z katastru nieruchomości i obejmować zarówno grunty, jak i budynki oraz budowle. Maksymalne stawki procentowe miałyby być określane w drodze ustawy natomiast radom gmin przysługiwałoby prawo ich obniżania<sup>21</sup>. Takie rozwiązanie zbliżyłoby system opodatkowania nieruchomości do przepisów obowiązujących w krajach UE<sup>22</sup>. Kolejną zaletą tego rozwiązania byłaby odpowiedniejsza alokacja przestrzenna dóbr, gdyż wprowadzenie podatku katastralnego wymusiłoby sprzedaż wielu nieruchomości. Pojawia się tutaj twarde stwierdzenie:

<sup>17</sup> Dziemianowicz R. I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytet w Białymstoku, 2007, s. 409

<sup>18</sup> Grądalski F. *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa, 2006, s. 96

<sup>19</sup> Wasilewski M., Mądra M. *Wybrane aspekty wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie*, Zeszyty naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 94 (2011), Warszawa, 2011, s. 133

<sup>20</sup> Ginter A. *Korzyści finansowe z tytułu podatku VAT w wybranych gospodarstwach rolnych dokonujących inwestycji*, Zeszyty naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 92(2011), s. 41

<sup>21</sup> *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr. 155, Kancelaria sejmu, biuro studiów i analiz, IV/99, s. 11

<sup>22</sup> Etel L., *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości*, [w:] Etel L., (red), *Europejski system opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2003, s. 12

„jeśli nie masz na utrzymanie swojej nieruchomości, to ją sprzedaj i kup tańszą”<sup>23</sup>. Przed takim podejściem przestrzega M. Podstawka. Przeprowadzając w 2002 roku symulację skutków wprowadzenia podatku katastralnego dla gospodarstwa sadowniczego o powierzchni 13 ha przy założeniu minimalnej przewidzianej przez Ministerstwo Finansów stawki podatku (0,05%), prognozuje ponad jedenastokrotny wzrost obciążenia podatkowego z 1045,8 zł do 12060 zł. Mimo tego, iż jest to bardziej sprawiedliwy system opodatkowania niż obecnie istniejący, należy zachować daleko idącą ostrożność przy jego wprowadzaniu<sup>24</sup>. Było to niezwykle trafne spostrzeżenie, szczególnie biorąc pod uwagę specyfikę rolnictwa (gospodarowanie na stosunkowo dużych nieruchomościach) oraz znaczący wzrost wartości nieruchomości, jaki nastąpił po przystąpieniu Polski do UE. Wprowadzenie podatku katastralnego z pewnością przyczyni się do wzrostu dochodów własnych gmin, jednak nie może to odbywać się kosztem upadku gospodarstw rolnych.

## Wnioski

Wprowadzony niemal 30 lat temu podatek rolny jest instytucją, która wymaga dużych zmian, gdyż w tym okresie przestał wypełniać swoje podstawowe funkcje. Otwartą kwestią jest natomiast kierunek oczekiwanych reform. Odwołując się do przedstawionych na początku opracowania funkcji podatków, należy zastanowić się, w jakim celu mają zostać przeprowadzone działania. Jeżeli ma być realizowany podstawowy dla podatków cel fiskalny, to rzeczywiście przedstawione obliczenia wskazują, iż wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie prawdopodobnie będzie miało przynajmniej teoretycznie pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych. Jednak należy zwrócić uwagę na kilka problemów. Wskazane badania pokazują również, że podatek ten znacznie zwiększy obciążenia gospodarstw. Zatem rolnicy będą starali się za pomocą legalnych, jak i nielegalnych metod obniżyć jego wymiar. Specyfika działalności rolniczej sprzyja takim zachowaniom i utrudnia ich kontrolę. Może to oznaczać, że koszty wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie (koszty podatników, organów podatkowych) przewyższą ewentualne wpływy z jego tytułu.

Natomiast jeżeli celem przyświecającym wprowadzeniu zmian w opodatkowaniu rolnictwa jest właściwe z punktu widzenia państwa ukształtowanie tego sektora gospodarki, to powinno to być poprzedzone głęboką dyskusją. Należy najpierw zdefiniować cele pozafiskalne, jakie mają być zrealizowane i ogólną wizję polskiego rolnictwa, a dopiero później dobierać odpowiednie narzędzia, aby je urzeczywistnić. Aktualnie wydaje się, że zmiany opodatkowania rolnictwa mają głównie służyć zaspokojeniu poczucia sprawiedliwości społecznej, zarówno na linii rolnicy – reszta społeczeństwa, jak i pomiędzy samymi rolnikami. Ta przesłanka jest istotna, gdyż, jak pokazują badania, sami rolnicy odczuwają, że obecne uregulowania nie są do końca sprawiedliwe i wymagają zmian.

## Literatura:

1. Burman L. E., *Is the Tax Expenditures Concept Still Relevant?*, National Tax Journal, Sep2003, Vol. 56, Issue 3
2. Dziemianowicz R. I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, 2007
3. Etel L., *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości*, [w:] Etel L., (red), *Europejski system opodatkowania nieruchomości*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2003
4. FADN, *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 roku. Część I. Wyniki standardowe*, Warszawa, 2011

<sup>23</sup> Hozer J., Kokot S., *Problem powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 415, 2005, s. 136

<sup>24</sup> Podstawka M., *Sytuacja majątkowa i dochodowa polskiego rolnictwa* (tezy referatu na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów) [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, Oficyna Poligraficzno-Wydawnicza „Wasgraf”, Warszawa 2002, s. 53

5. Ginter A., *Korzyści finansowe z tytułu podatku VAT w wybranych gospodarstwach rolnych dokonujących inwestycji*, Zeszyty naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 92, Warszawa, 2011
6. Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis Warszawa, 2004
7. Gołasa P., *Taxes and social insurance contributions charges of farms in Poland in the years 2004-2008*, *Economic Science for Rural Development. Proceedings of the International Scientific Conference 2013*, nr 30
8. Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa, 2006
9. Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, wyd. UMCS, Lublin, 1996, s.262
10. Hozer J., Kokot S., *Problem powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 415, Szczecin, 2005
11. OECD, *Tax Expenditures in OECD countries*, OECD Publishing, 2010
12. Podstawka M., Gołasa P., *Oszacowanie wielkości Tax Expenditures w polskim rolnictwie*, [w:] Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu 2011, t. 13, z. 1,
13. Podstawka M., *Podatek rolny od gruntów – Jego ocena i potrzeba zmian*, [w:] Roczniki Naukowe SERIA, Tom IX, zeszyt 1, Warszawa – Poznań, 2005
14. Podstawka M., *System finansowy w rolnictwie na tle integracji Polski z UE*, FAPA, Warszawa, 2000
15. Podstawka M., *Sytuacja majątkowa i dochodowa polskiego rolnictwa (tezy referatu na posiedzeniu Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów)* [w:] *Nierówności dochodowe i majątkowe. Zakres i formy redystrybucji dochodów państwa*, Oficyna Poligraficzno-Wydawnicza „Wasgraf”, Warszawa 2002, s. 53
16. Podstawka M. (red.), *Finanse, instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, PWN, Warszawa, 2010
17. *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr. 155, Kancelaria sejmu, biuro studiów i analiz, IV/99
18. System Zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw, [www.fadn.pl](http://www.fadn.pl) dostęp: 18.01.2015
19. Wasilewski M., Gruzziel K., *Funkcjonowanie podatku VAT w opiniach rolników indywidualnych*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T. 93, Z. 1, 2006
20. Wasilewski M., Mądra M., *Wybrane aspekty wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie*, Zeszyty naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 94, 2011



## **5. Polityka ubezpieczeń społecznych oraz ubezpieczeń mienia i ryzyk gospodarczych w odniesieniu do rodzinnych gospodarstw rolnych – M. Podstawka**

---

**Autor: Prof. dr hab. Marian Podstawka, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie**

### **Wstęp**

W maju 2016 r. w Polsce zostanie udostępniony rynek ziemi rolniczej dla nabywców z Unii Europejskiej. Niesie to pewne wyzwania dla polskiej legislacji w zakresie ochrony i wspierania polskiego rolnictwa rodzinnego. Wcześniej należy zdefiniować pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz określić, czym jest rolnicza działalność gospodarcza. Co prawda pewne prace z tego zakresu zostały już wszczęte. Jednakże problem jest bardzo ważny, a czasu niezbyt dużo. Opracowanie to ma na celu przedstawić i ocenić dotychczasową politykę państwa w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników oraz ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie. Efektem końcowym tego opracowania będzie propozycja zmian organizacyjno-instytucjonalnych w obszarze ubezpieczeń społecznych rolników i ich majątku.

### **Warto rozpocząć od historii**

Do 1962 r. w odniesieniu do sektora rolnictwa chłopskiego, państwo nie realizowało żadnej polityki ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z tradycją gospodarowania chłopskiego, wymiany pokoleń dokonywano na podstawie umowy o dożywocie. Następca w zamian za przekazane gospodarstwa zobowiązywał się świadczyć na rzecz rodziców różnego rodzaju służebności. W 1962 r., w 1968 r. i w 1973 r. państwo ówczesne rozpoczęło ustawowo regulować proces substytucji pokoleń w rolnictwie chłopskim. W wymienionych latach zostały stworzone ustawy, których celem jest wzmocnienie rolnego sektora publicznego poprzez przekazywanie na jego rzecz własności gospodarstw chłopskich w zamian za rekompensaty pieniężne. Rozwiązania zawarte w ustawach z 1962, 1968 i 1973 roku posiadały wiele kryteriów: obszarowych, terytorialnych i innych, warunkujących otrzymanie stosownych świadczeń<sup>1</sup>. Generalnie nie cieszyły się one dużym zainteresowaniem ze strony rolników. W kolejnych latach stopień zainteresowania państwa ubezpieczeniem społecznym rolników wzrósł. W 1971 r. rolnicy zostali objęci powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Początki systemowego uregulowania spraw ubezpieczenia społecznego rolników związane są z 1977 r. Konkretnie z ustawą z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>2</sup>. Ustawa ta automatycznie obejmowała ubezpieczeniem społecznym rolników. W 1977 r. wprowadzono obowiązek wnoszenia składek z tytułu ubezpieczenia społecznego. Ustawa ta uzależniała wypłatę emerytur od osiągnięcia wieku, stażu ubezpieczeniowego i osiągniętej produkcji towarowej. Przyjęto, iż bez względu na powierzchnię gospodarstwa, w ostatnich 5 latach przed zakończeniem działalności rolniczej, ubezpieczony rolnik winien wyprodukować i sprzedać państwu produkty o wartości, co najmniej 15 tys. zł z gospodarstwa. To bezwzględne kryterium sprawiło, że wielu rolników nie otrzymało świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Wspomniana ustawa rozszerzyła zakres świadczeń, wprowadzając świadczenia rentowe z tytułu wypadków i chorób zawodowych, zasiłki porodowe oraz dodatki do emerytur i rent.

Dużą rolę w kształtowaniu systemu ubezpieczenia społecznego rolników odegrała ustawa z 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin<sup>3</sup>. Ustawa ta wbudowała ubezpieczenia społeczne rolników w formułę ubezpieczenia społecznego pozostałych grup zawodowych. Ustawa ta zapewniła każdej osobie ubezpieczonej odrębne świadczenia. Ponadto zrównała poziom najniższych emerytur i rent dla rolników z poziomem najniższych świadczeń

<sup>1</sup> Dz. U. nr 3, poz. 166 z 1962r.; Dz. U. nr 3, poz. 15 z 1968 r.; Dz. U. nr 21, poz. 118 z 1973 r.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 33, poz. 149 z 1977 r.

<sup>3</sup> Dz. U. nr 40, poz. 268 z 1982 r.

z ubezpieczenia społecznego innych grup zawodowych. Wprowadzono nowe świadczenia w postaci okresowej renty inwalidzkiej. Oprócz wieku i stażu ubezpieczeniowego niestety utrzymano uzależnienie wypłaty podstawowych świadczeń od obowiązku wyprodukowania i sprzedaży państwu za co najmniej 15 tys. zł produktów rolniczych z jednego gospodarstwa.

Aktualny stan rozwiązań prawnych wprowadza ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>4</sup>. Ustawa ta instytucjonalnie wyodrębniła ubezpieczenia społeczne rolników, powołując od 1 stycznia 1991 r. Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)<sup>5</sup>. Oprócz tego ustawa ta wprowadziła:

- wyodrębnienie ubezpieczenia chorobowego, wypadkowego i macierzyńskiego oraz ubezpieczenie emerytalno-rentowe,
- ubezpieczenie obowiązkowe i dobrowolne,
- nowe zasady otrzymywania i wymiaru emerytur i rent,
- podział zasadniczych świadczeń na część składkową i część uzupełniającą,
- nowe zasady finansowania, wyróżniając: Fundusz Składkowy – odpowiada za ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie; Fundusz Emerytalno-Rentowy – odpowiada za ubezpieczenie emerytalno-rentowe; Fundusz Prewencji i Rehabilitacji – odpowiada za działalność prewencyjno-rehabilitacyjną; Kasy oraz Fundusz Administracyjny – odpowiada za obsługę administracyjną całego systemu.

Wspomniana ustawa od 1990 r. była wielokrotnie nowelizowana. Najważniejsze jej nowelizacje miały miejsce w 2004 r. i 2008 r. Pierwsza nowela dotyczyła zmian w definicji gospodarstwa rolnego i działów specjalnych produkcji rolniczej. Aktualnie za gospodarstwo rolne, dające podstawę objęcia jego właściciela, wieczystego użytkownika czy samoistnego posiadacza obowiązkiem ubezpieczeniowym uważa się obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami, gruntów zadrzewionych, zakrzewionych, gruntów pod budownictwem inwentarskim, przekraczających 1 ha przeliczeniowy. Natomiast dział specjalny produkcji rolniczej, dające podstawę ubezpieczenia w KRUS, obejmują 10 różnych rodzajów działalności. Są to głównie uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 100 m<sup>2</sup> oraz w tunelach foliowych ogrzewanych powyżej 200 m<sup>2</sup>, a także uprawy grzybów i grzywni powyżej 100 m<sup>2</sup>, drób rzeźny, mięsny i wylęgarnie drobiu oraz zwierzęta futerkowe i pasieki powyżej 80 rodzin. Te rodzaje działów specjalnych i ich normy produkcyjne różnią się od regulacji dotyczących opodatkowania podatkiem PIT działów specjalnych<sup>6</sup>. W 2008 r. zróżnicowane zostały składki z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników oraz dla osób prowadzących oprócz działalności rolniczej inną działalność gospodarczą. Rolnicy posiadający gospodarstwo rolne powyżej 50 ha użytków rolnych opłacają znacznie wyższe składki na swoje ubezpieczenie społeczne.

### **Ocena systemu ubezpieczenia społecznego rolników**

Kontekstów oceny ubezpieczenia społecznego rolników jest wiele. Przy czym należy pamiętać, że zawsze będą one względne. Tym punktem odniesienia jest system ubezpieczenia innych grup zawodowych. Wobec tego system ubezpieczenia w KRUS można oceniać w porównaniu do ZUS w kontekście:

- kosztów ponoszonych przez ubezpieczonych,
- dotacji z budżetu państwa,
- efektywności oszczędzania,
- przepisów dotyczących uprawnień ubezpieczonych i świadczeniobiorców.

**Kosztochłonność ubezpieczenia społecznego w KRUS i w ZUS** należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę wysokość składek do dochodów rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność

<sup>4</sup> Dz. U. nr 50, poz. 24 z 1991 r. oraz Dz. U. nr 50 z 2008 r.

<sup>5</sup> w nazwie KRUS istnieje pewnego rodzaju błąd semantyczny. Nie istnieje rolnicze ubezpieczenie społeczne. Chodzi tu o ubezpieczenie społeczne rolników i taką nazwę winna mieć instytucja zajmująca się tym ubezpieczeniem. Można zaproponować zmianę nazwy na: Kasa Społecznego Ubezpieczenia Rolników (KSUR)

<sup>6</sup> Nasuwa się uwaga, iż dla uniknięcia nieporozumień należałoby ujednoczyć definicje gospodarstwa rolnego i działów specjalnych produkcji rolniczej.

gospodarczą. Wydaje się, że ta względna kosztowność ubezpieczenia społecznego rolników i osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą jest miarą obiektywną. Chcąc ją zastosować napotykamy na pewne trudności dotyczące dochodów zarówno rolników, jak i prowadzących działalność gospodarczą. Dysponujemy, co prawda, danymi dotyczącymi dochodów z GUS, jak i z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, jednakże powstają w związku z tym pewne wątpliwości jeśli chodzi o ich wiarygodność. Przykładowo rolnicy prowadzący rachunkowość FADN dla IERiGŻ prowadzą lepsze niż przeciętne gospodarstwa w Polsce. Oprócz tego rolnicy ci, ubiegając się o kredyt, wykazują mimo strat dochody. Jest to warunek otrzymania kredytu i zabezpieczenia jego spłaty. W tej sytuacji kosztowność ubezpieczenia społecznego w ZUS i w KRUS, oceniono odnosząc wysokość składek do 1000 zł dochodów i do ich wielokrotności. Obliczeń dokonano wariantowo, przyjmując dwie i trzy osoby funkcjonujące w gospodarstwie domowym rolnika i podlegające ubezpieczeniu społecznemu. Stosowne informacje przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Kosztowność ubezpieczenia społecznego w ZUS i KRUS (w 2014 r.)**

Dochód w zł	Przedsiębiorca				Rolnik			
	bez preferencji		z preferencjami <sup>a)</sup>		2 osoby		3 osoby	
	składki ZUS w zł	w %	składki ZUS w zł	w %	składki KRUS w zł	w %	składki KRUS w zł	w %
<b>1 000</b>	674	67,4	151	15,1	252	25,2	378	37,8
<b>2 000</b>	674	33,7	151	7,6	252	12,6	378	18,9
<b>3 000</b>	674	22,5	151	5,0	252	8,4	378	12,6
<b>4 000</b>	674	16,9	151	3,8	252	6,3	378	9,5
<b>5 000</b>	674	13,5	151	3,0	252	5,0	378	7,6
<b>6 000</b>	674	11,2	151	2,5	252	4,2	378	6,3
<b>7 000</b>	674	9,6	151	2,2	252	3,6	378	5,4
<b>8 000</b>	674	8,4	151	1,9	252	3,1	378	4,7
<b>9 000</b>	674	7,5	151	1,7	252	2,8	378	4,2
<b>10 000</b>	674	6,7	151	1,5	252	2,5	378	3,8

<sup>a)</sup> Przedsiębiorca z preferencjami to ten, który rozpoczyna działalność i wnosi składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, w 2014 r jest to kwota 504 zł.

Źródło: Opracowanie własne

Dane w tabeli 1 wskazują, że przedsiębiorcy bez preferencji obciążeni są znacznie wyższymi składkami na ubezpieczenie społeczne w porównaniu do rolników. Dotyczy to zwłaszcza tych przedsiębiorców, którzy legitymują się niskimi miesięcznymi dochodami. Sytuacja wyrównuje się nieco w przypadku przedsiębiorstw i rolników osiągających dochody powyżej 5000 zł na miesiąc. Jeśli zaś rozpatrywać przedsiębiorców z preferencjami z tytułu ubezpieczeń społecznych, to w każdej kategorii dochodowej są oni relatywnie mniej obciążeni składkami w porównaniu do rolników. Odnosi się to zarówno do gospodarstw, gdzie ubezpieczeniu podlegają dwie, jak i trzy osoby. Praktyka dowodzi, że przedsiębiorcy po wykorzystaniu preferencji ubezpieczeniowych, przenoszą działalność na osoby bliskie, które także korzystają z mniejszych składek na ubezpieczenie społeczne. Jest to swego rodzaju praktyka rolowania preferencji ubezpieczeniowych.

Nieco inaczej te relacje będą się przedstawiały, gdy do składek na ubezpieczenie społeczne doliczymy składki na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy, które ponoszą przedsiębiorcy. Natomiast rolnicy posiadający gospodarstwa do 6 ha nie ponoszą składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Stosowne informacje przedstawia kolejna tabela.

**Tabela 2. Kosztowność ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego w ZUS i w KRUS w 2014 r.**

Dochód w zł	Przedsiębiorca				Rolnik			
	bez preferencji		z preferencjami		2 osoby		3 osoby	
	Składki ZUS: zdrowotne i Fundusz Pracy w zł	w %	Składki ZUS: zdrowotne i Fundusz Pracy w zł	w %	Składki KRUS w zł	w %	Składki KRUS w zł	w %
<b>1 000</b>	961	96,1	438	43,8	252	25,2	378	37,8
<b>2 000</b>	961	48,1	438	21,9	252	12,6	378	18,9
<b>3 000</b>	961	32,0	438	14,6	252	8,4	378	12,6
<b>4 000</b>	961	24,0	438	10,9	252	6,3	378	6,5
<b>5 000</b>	961	19,2	438	8,8	252	5,0	378	7,6
<b>6 000</b>	961	16,0	438	7,3	252	4,2	378	6,3
<b>7 000</b>	961	13,7	438	6,2	252	3,6	378	5,4
<b>8 000</b>	961	12,0	438	5,5	252	3,1	378	4,7
<b>9 000</b>	961	10,7	438	4,9	252	2,8	378	4,2
<b>10 000</b>	961	9,6	438	4,4	252	2,5	378	3,8

Źródło: Opracowanie własne

**Dotacje z budżetu państwa**

Problem dotowania ubezpieczenia społecznego rolników budzi wiele emocji. Powszechnie uważa się, że stopień dofinansowywania ubezpieczonych w KRUS jest wyższy niż w ZUS. Organizacyjnie ujmując, do systemu ubezpieczenia społecznego ZUS wchodzi pracownicy sektora publicznego, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, mundurowi, górnicy, sędziowie i prokuratorzy. W zasadzie wszyscy ubezpieczeni korzystają z preferencji ubezpieczeniowych. Osoby zatrudnione w sektorze publicznym (w 2013 r. było ich 3,4 mln osób, przeciętne wynagrodzenie w kwocie 4627 zł brutto) mają dotowaną z budżetu państwa drugą część składek na ubezpieczenie emerytalne (9,76%), na ubezpieczenie rentowe (6,50%), na ubezpieczenie wypadkowe (0,93%) oraz 2,45% na Fundusz Pracy i 0,1% na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Łącznie stanowi to 19,74% płacy brutto. W 2013 r., biorąc kwotę średniej płacy wynoszącą 4627 zł, dotacja do składki na jednego ubezpieczonego wynosiła 913,37 zł miesięcznie, co daje kwotę 10960,44 zł rocznie. W sumie dla 34 mln osób jest to kwota 37,3 mld zł rocznie. Z preferencji korzystają także osoby rozpoczynające prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej i mundurowi. W 2010 r. tylko dla 387 tys. beneficjentów umundurowanych dotacja z budżetu państwa wyniosła blisko 13 mld złotych. Łącznie świadczeniobiorcy uprzywilejowani kosztowali budżet państwa w 2010 r. kwotę równą ponad 20 mld zł. Uwzględniając te okoliczności, w tabeli 3, podstawiono kwotę dotacji do KRUS i ZUS.

**Tabela 3. Dotacje z budżetu państwa do jednego świadczeniobiorcy i jednego ubezpieczonego w KRUS i w ZUS w 2013 r.**

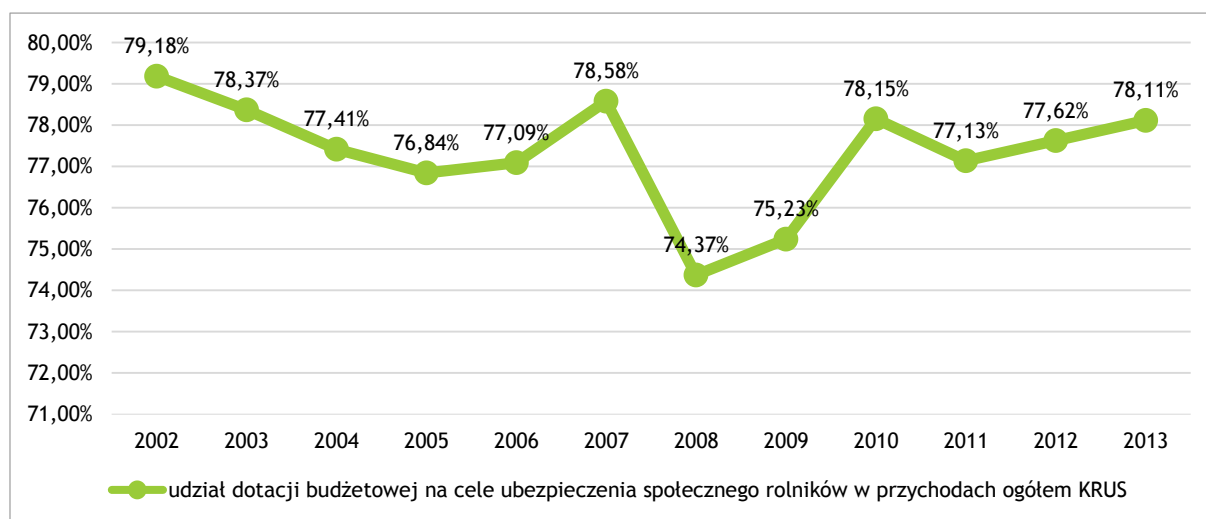
Wyszczególnienie	KRUS	ZUS
Liczba świadczeniobiorców	1 245 700	7307000
Liczba płacących składki	1 468 178	14 519 800
Liczba ubezpieczonych (płatnicy i świadczeniobiorcy)	2 713 878	22 213 800 <sup>a)</sup>
Kwota dotacji (w zł)	16 464 764 000	105 928 500 000 <sup>b)</sup>
Dotacja na 1 świadczeniobiorcę (w zł)	13 217	14 497
Dotacja na 1 ubezpieczonego (w zł)	6067	4 768

a) W tym 387 tys. świadczeniobiorców mundurowych

b) Dotacja do ZUS wyniosła 37113900000 zł, którą powiększono o dotację z tytułu przekazania składek do OFE w kwocie 11 328 500 000 zł.

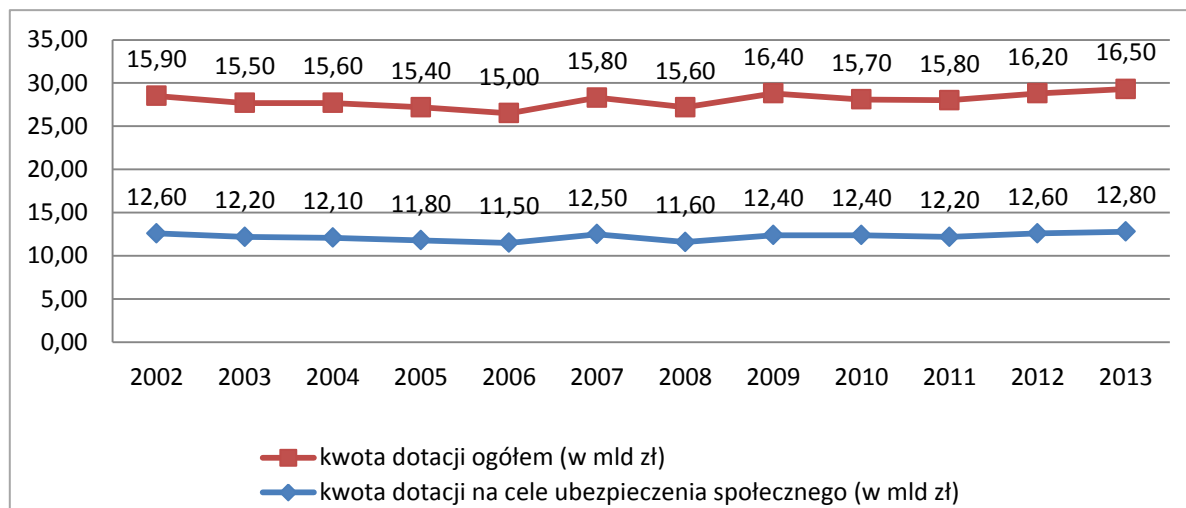
Źródło: Opracowanie własne

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że dotacje z budżetu państwa do KRUS i ZUS są tej samej wielkości. Z jednej strony większe kwoty dotacji przypadają na jednego świadczeniobiorcę w ZUS, zaś z drugiej – bardziej absorbuje finanse publiczne jeden ubezpieczony w KRUS. Różnice te wzajemnie się znoszą. Rachunki przedstawione w tabeli 3 mogą być bardziej korzystne dla KRUS, gdyby uwzględnić tylko te kwoty, które nie są związane z działalnością ubezpieczeniową. Udział dotacji budżetowej na cele ubezpieczenia społecznego rolników w przychodach ogółem KRUS kształtuje się na poziomie ok. 77-78%. Stosowne informacje przedstawiono na wykresach 1 i 2.

**Wykres 1. Udział dotacji budżetowej na cele ubezpieczenia społecznego rolników w przychodach ogółem KRUS**

Źródło: Obliczenia własne

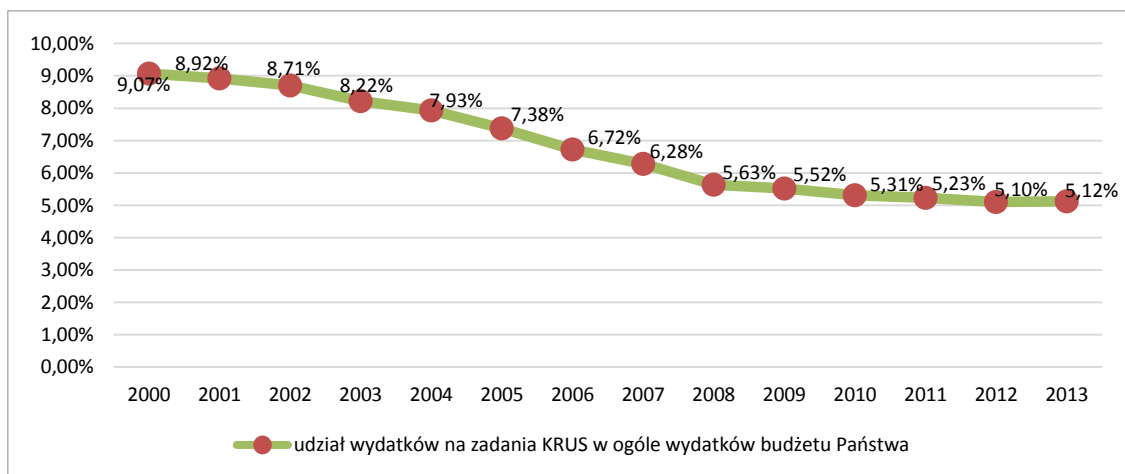
**Wykres 2. Kwoty dotacji ogółem do KRUS i na jej zadania ubezpieczenia społecznego**



Źródło: Obliczenia własne

Warto podkreślić, że na przestrzeni lat udział dotacji na ogół zadań KRUS w wydatkach budżetu państwa maleje. W 2000 r. wynosił on 9,06% i zmniejszył się do 5,12% w 2013 r. Odpowiednie informacje przedstawia wykres 3.

**Wykres 3. Procentowy udział dotacji na ogół zadań KRUS w wydatkach budżetu państwa**



Źródło: Obliczenia własne

Podkreślić należy, iż w ostatnich latach wyraźnie wzrasta wskaźnik samofinansowania się KRUS. Wskaźnik ten został obliczony jako relacja sumy składek na ubezpieczenie społeczne wpłaconych przez rolników do sumy dotacji dla KRUS na cele ubezpieczeniowe. Stosowne informacje zamieszczono w tabeli 4. Z danych tej tabeli wynika, że wskaźnik samofinansowania zadań ubezpieczonych realizowanych przez KRUS wzrósł z 23,26% w 2002 r. do 26,00% w 2013 r. Wynika z tego wniosek, że finanse publiczne dofinansowują cele ubezpieczeniowe w KRUS na poziomie 74% ich kosztów. Godnym podkreślenia jest fakt, że finansowe zaangażowanie ubezpieczonych rolników w finansowanie kosztów ich ubezpieczenia społecznego wzrasta. W latach 2002-2013 udział składek w dotacji budżetowej na cele ubezpieczeniowe KRUS-u systematycznie wzrastał. W 2002 r. wskaźnik ten wyniósł 9,91%, a w 2013 r. wzrósł do poziomu 16,63%.

**Tabela 4. Wskaźnik samofinansowania ubezpieczenia społecznego rolników i wskaźnik kosztów realizacji zadań pozaubezpieczeniowych przez KRUS**

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Składki na FERR	932 509	1 000 501	1 081 264	1 070 986	1 205 909	1 189 485	1 224 658	1 299 492	1 356 396	1 387 870	1 487 610	1 530 075
Składki na F.S.	317 260	380 829	442 637	437 242	440 997	437 112	501 514	557 030	575 258	581 916	595 584	609 289
Suma składek	1 249 796	1 381 330	1 523 901	1 508 228	1 646 906	1 626 597	1 726 172	1 856 522	1 931 654	1 969 786	2 083 194	2 139 364
Dotacje na cele ubezpieczeniowe	12 611 000	12 185 000	12 142 000	11 804 000	11 538 000	12 450 000	11 643 000	12 369 000	12 247 000	12 219 000	12 590 000	13 860 000
Wskaźnik samofinansowania się KRUS	9,91%	11,33%	12,55%	12,77%	14,27%	13,06%	14,82%	15,00%	15,77%	16,08%	16,55%	16,63%
Wskaźnik realizacji zadań poza ubezpieczeniowych przez KRUS	13,35%	13,75%	14,26%	14,61%	13,11%	11,48%	16,34%	14,99%	11,15%	11,24%	10,43%	9,97%
RAZEM	22,26%	25,08%	26,85%	27,38%	27,38%	24,54%	31,16%	29,99%	26,92%	27,32%	26,98%	26,60%

**Wskaźnik samofinansowania się KRUS** =  $(\Sigma \text{składek FS} + \Sigma \text{składek FERR}) / \Sigma \text{dotacji na cele ubezpieczeniowe KRUS}$

**Wskaźnik realizacji zadań pozaubezpieczeniowych przez KRUS** =  $\Sigma \text{wydatków na realizację poza ubezpieczeniowych zadań zleconych KRUS} / \Sigma \text{wydatków KRUS} + \Sigma \text{wydatków FS}$

Źródło: Opracowanie własne

### **Efektywność oszczędzania w KRUS i w ZUS**

Ten kontekst porównania dotyczy oceny efektywności ubezpieczeniowej wpłacanych składek do systemu KRUS i ZUS. Ową efektywność policzono jako relację sumy zwaloryzowanych składek do zwaloryzowanej emerytury w KRUS i w ZUS. Chodziło bowiem o ustalenie mnożnika dla zwaloryzowanej emerytury, którą powoduje złotówka zwaloryzowanej składki wpłacanej na ubezpieczenie społeczne w KRUS i w ZUS. Przy czym w przypadku ZUS sumę wpłacanych składek ustalono dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, przyjmując wariantowo 60% przeciętnej płacy w gospodarce narodowej jako podstawę ich wymiaru i 30% tej podstawy dla osób rozpoczynających prowadzenie takiej działalności. Analizę rozpoczęto od 2013 r. Dla tego roku przyjęto wielkość planowanych składek do ZUS i do KRUS oraz otrzymywanych emerytur z tych systemów ubezpieczenia społecznego. Składki i emerytury poddano kapitalizacji przez okres stażu ubezpieczeniowego, czyli przez 25 lat, przyjmując 3% stopę. Stosowne informacje zawiera tabela 5.

**Tabela 5. Efektywność oszczędzania w systemie KRUS i ZUS**

Wyszczególnienie	Roczne składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe										
	Liczba okresów składkowych	Rok	Rolnik		Przedsiębiorca: Podstawa do wyliczania składek: kwota 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia				Przedsiębiorca: Podstawa do naliczania składek 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia		
składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe			skapitalizowane składki	składka na ubezpieczenie emerytalne	skapitalizowane składki	składka na ubezpieczenie rentowe	skapitalizowane składki	składka na ubezpieczenie emerytalne	skapitalizowane składki	składka na ubezpieczenie rentowe	skapitalizowane składki
1	2013	987,00	987,00	5 218,44	5 218,44	2 138,64	2 138,64	1 124,40	1 124,40	460,80	460,80
2	2014	1 005,00	2 021,61	5 264,76	10 639,75	2 157,72	4 360,52	1 180,56	2 338,69	483,84	958,46
3	2015	1 005,00	3 087,26	5 264,76	16 223,71	2 157,72	6 649,05	5 264,76	7 673,61	2 157,72	3 144,94
.											
.											
.											
.											
24	2036	1 005,00	34 563,08	5 264,76	181 155,69	2 157,72	74 245,03	5 264,76	165 250,00	2 157,72	67 726,34
25	2037	1 005,00	36 604,97	5 264,76	191 855,12	2 157,72	78 630,10	5 264,76	175 472,25	2 157,72	71 915,85
RAZEM SKŁADKI		25 107,00		131 572,68		53 923,92		123 394,44	175 472,25	50 572,20	71 915,85
RAZEM SKŁADKI (skapitalizowane)			36 604,97		270 485,22				247 388,10		
Przeciętna emerytura w 2013 r.		969,61			1 856,51				1 856,51		
Wartość emerytury w 2037 r.		2 030,15			3 887,12				3 887,12		
<b>Udział emerytury w składkach</b>		<b>5, 55%</b>			<b>1,44%</b>				<b>1,57%</b>		

Źródło: Opracowanie własne



Dane w tabeli 5 dość wyraźnie wskazują, że efektywność oszczędzania jest wyższa w systemie KRUS niż w ZUS. Złotówka zwaloryzowanej składki w KRUS skutkuje wypłatą 5,55 złotych zwaloryzowanej emerytury po 25 latach oszczędzania. Natomiast analogiczna efektywność oszczędzania policzona dla osób ubezpieczonych w ZUS i opłacających preferencyjne składki jest znacznie gorsza niż w przypadku KRUS. Złotówka zwaloryzowanej składki przynosi odpowiednio 1,44 lub 1,57 zł zwaloryzowanej emerytury po 25 latach oszczędzania.

### Przepisy dotyczące uprawnień ubezpieczonych i świadczeniobiorców

Ocena niektórych przepisów dotyczących uprawnień ubezpieczeniowych i świadczeniobiorców w KRUS i w ZUS jest kolejnym kontekstem porównania tych systemów. W systemie ubezpieczenia KRUS w dalszym ciągu istnieją uwarunkowania wypłaty całego świadczenia emerytalnego od zaprzestania prowadzenia przez ubezpieczonego działalności rolniczej, czyli od pozbycia się gospodarstwa rolnego lub działu specjalnego produkcji rolniczej. Dla emerytów i rencistów z KRUS istnieją ograniczenia dotyczące inwestowania na rynku ziemi rolniczej. Jeżeli emeryt lub rencista z KRUS zainwestowałby w nieruchomości rolną, której powierzchnia przekroczy 1 ha przeliczeniowy, KRUS wstrzyma mu wypłatę części uzupełniającej emerytury lub renty. Takich ograniczeń nie ma w systemie ubezpieczenia społecznego w ZUS. W ubezpieczeniu społecznym KRUS obowiązuje zasada zdefiniowanego świadczenia. W systemie ZUS od 1999 r. obowiązuje reguła zdefiniowanej składki. W KRUS sposób naliczania emerytur i rent jest nieefektywny dla ubezpieczonych rolników legitymujących się dużym stażem ubezpieczeniowym. W tabeli 6 przeprowadzono obliczenia emerytury rolniczej dla 2014 r. dla ubezpieczonego z 20-letnim stażem i 40-letnim stażem ubezpieczeniowym.

**Tabela 6. Symulacja obliczenia emerytury rolniczej dla 2014 r.**

I 20 lat stażu <sup>a)</sup>	II 40 lat stażu
20% x 844zł = 168,8zł – część składkowa E/R	40% x 844zł = 337,6zł – część składkowa E/R
95% x 844zł = 801,8zł – część uzupełniająca E/R	85% x 844zł = 717,4zł – część uzupełniająca E/R
<b>Razem: 970,60 zł</b>	<b>Razem: 1 055,00 zł</b>

<sup>a)</sup>Jednym z warunków otrzymania emerytury jest legitymowanie się 100 kwartałami stażu ubezpieczeniowego (25 lat). Do wyliczenia części składkowej przyjmuje się liczbę lat stażu, pomijając staż pod rządami ustawy z 1982 r.

*Źródło: Opracowanie własne*

Z danych tej tabeli wynika, że zasady naliczania emerytur dla ubezpieczonych rolników oparte są o egalitaryzm ubezpieczeniowo-społeczny wywodzący się z poprzedniego systemu. Nie przystają one do założeń gospodarki rynkowej. Począwszy od 2008 r. wprowadzono zróżnicowanie wymiaru składek dla rolników posiadających gospodarstwa powyżej 50 ha użytków rolnych. Wobec obowiązujących nierynkowych zasad wymiaru podstawowych świadczeń z ubezpieczenia KRUS, wyższe składki płacone przez tych ubezpieczonych nie przekładają się na wyższe świadczenia. Na zakończenie warto podnieść kwestię zmian, które zostały wprowadzone 9 stycznia 2009 r. jako nowela ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu rolników. Zgodnie z nimi ubezpieczeni rolnicy urodzeni do 31 grudnia 1948 r. nie mają uprawnień w KRUS doliczenia do stażu ubezpieczeniowego okresów ubezpieczenia pozarolniczego (ubezpieczenia ZUS). Natomiast osoby ubiegające się o świadczenia w ZUS mogą do stażu ubezpieczeniowego doliczyć okresy ubezpieczenia rolniczego w KRUS<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> W tej sprawie grupa rolników z woj. podlaskiego interweniowała do Rzecznika Praw Obywatelskich. Niestety odpowiedź Rzecznika była negatywna. Rzecznik wykazał, że w tej sprawie była jego interwencja w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2005 r., która nie przyniosła żadnych efektów.

Warto także podkreślić, że rolnicy sami finansują ubezpieczenie chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie. W przypadku ubezpieczonych w ZUS tego rodzaju ryzyka ubezpieczeniowe są współfinansowane przez ubezpieczonych i budżet państwa. W konsekwencji świadczenia chorobowe czy wypadkowe są w przypadku KRUS znacznie niższe niż wypłacane z ZUS.

Przeprowadzona ocena porównawcza między KRUS a ZUS jednoznacznie wskazuje, że ubezpieczenie społeczne rolników jest bardziej efektywne dla ubezpieczonego w stosunku do ubezpieczenia w ZUS. Jest to jedyna przewaga ubezpieczenia KRUS względem ubezpieczenia w ZUS. Jeśli chodzi o zaangażowanie finansów budżetu państwa, to jest ono tożsame do systemu KRUS i ZUS. Kosztowność ubezpieczenia społecznego KRUS w stosunku do ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i korzystających z preferencji jest także tożsame. Reasumując, nie należy podzielać opinii, że głównym winnym długu publicznego w Polsce są ubezpieczenia społeczne rolników. Zatem likwidacja KRUS nie da żadnych oszczędności dla finansów publicznych. Podobnie należy ocenić propozycje zastąpienia dotychczasowego podatku rolnego podatkiem dochodowym. Objęcie rolników podatkiem PIT i powiązanie wysokości płaconych składek na ubezpieczenie społeczne z wysokością dochodów rolników nie gwarantuje wyższych wpłat do państwowej kasy. W takiej sytuacji większe gospodarstwa zapłacą wyższe daniny, a najmniejsze, których jest najwięcej, skorzystałyby na zmianach. Dla większości gospodarstw koszty prowadzenia gospodarstwa rolnego będą wyższe niż przychody. I wówczas okaże się, że rolnik otrzyma więcej z budżetu niż do niego wpłaci. Wielu rolników nie będzie stać na opłacenie wyższych składek do systemu ZUS i zostaną wykluczeni z ubezpieczenia społecznego. W takiej sytuacji będą oni beneficjentami pomocy społecznej i znów dopłaci do nich budżet państwa. Może się także okazać, że odebranie rolnikom prawa do ubezpieczenia w KRUS, tak jak wspomniano, zwiększy rozmiar ubóstwa, co może spowodować kolejne ludzkie dramaty oraz wzrost patologii społecznej. W tej sytuacji walka z nimi musiałaby być także finansowana z budżetu państwa.

Od pewnego czasu pojawiają się poglądy wskazujące, że system ubezpieczenia społecznego rolników konserwuje przekształcenia polskiego rolnictwa. Niewątpliwie przekształcenia na polskiej wsi dokonują się relatywnie wolno w stosunku do konkurencji zachodnio-europejskiej. O tempie przemian agrarnych decydują w Polsce nie tylko ubezpieczenia społeczne. Ma na to wpływ mentalno-ekonomiczne dziedzictwo poprzedniego systemu. Decyduje o tym także system dopłat bezpośrednich. Pozytywnie należy ocenić propozycje Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące wspierania przepływu ziemi rolniczej pomiędzy rolnikami. Problem przemian agrarnych wymaga kompleksowej oceny i nowych regulacji. Na pewno za zbyt wolne tempo przemian nie może odpowiadać tylko system ubezpieczenia społecznego rolników. Nie oznacza to, iż tego systemu nie należy reformować i wykorzystać do tego celu. Można uzależnić wypłatę części uzupełniającej emerytury lub renty rolniczej od pożądanego, z punktu widzenia przemian agrarnych, przepływu ziemi. Zmiany w KRUS winny dotyczyć zasad wymiaru podstawowych świadczeń (emerytur i rent). Przyjęte w 1990 r. zasady wymiaru emerytur (rent) miały na celu zachęcać rolników do wcześniejszego przekazywania gospodarstw, co miało powodować szybsze przemiany agrarne. Rozwiązania te nie są skuteczne, ponieważ rolnicy zasad wymiaru podstawowych świadczeń nie znają<sup>8</sup>. Należy dodać, że rolnicy nie kierują się tymi kryteriami przy przekazywaniu gospodarstw. Najważniejszym uwarunkowaniem przekazania gospodarstwa jest brak następcy. Dodatkowo podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat na pewno nie przyspieszy przekazywania gospodarstw. Można powrócić do istniejących, pod rządami ustawy z 1982 r., zasad naliczania składek od osoby i od powierzchni użytków rolnych. Rozwiązanie to spowodowałoby większą korelację składek z dochodami rolników.

---

<sup>8</sup> Autor opracowania zrealizował ponad 80 szkoleń dotyczących ubezpieczeń społecznych rolników, rachunkowości spotykając się na każdym z około 30 rolnikami. Nikt ze szkolonych rolników nie wykazał się znajomością zasad wymiaru emerytur i rent. Wobec tego istniejące przepisy nie są sprawiedliwe, ale nic nie można w tej sprawie zmienić.

## Ubezpieczenie mienia i ryzyko gospodarczych w rolnictwie

Podobnie jak w przypadku ubezpieczeń społecznych, warto rozpocząć od historii. Otóż, do 1990 r. obowiązkowi ubezpieczeniowemu podlegał prawie cały majątek gospodarstw rolnych. W obowiązkowym ubezpieczeniu były budynki, uprawy, ziemiopłody, zwierzęta gospodarskie i mienie ruchome. Przy czym w skład mienia ruchomego wchodziły maszyny, urządzenia, materiały budowlane i drobny inwentarz żywy, taki jak trzoda do 25 kg, młode bydło, młode konie i inne drobne zwierzęta gospodarskie. Należy dodać, że do 1990 r. rolnicy mieli także obowiązek ubezpieczenia się od odpowiedzialności cywilnej z racji prowadzenia gospodarstwa rolnego. Po 1990 r. w obowiązkowym ubezpieczeniu pozostawiono ubezpieczenie OC rolników i budynków, a od 2008 r. wprowadzono obowiązek ubezpieczenia 50% upraw, na które rolnik otrzymuje dopłaty bezpośrednio. Z obowiązkowego ubezpieczenia usunięto zwierzęta, mienie ruchome oraz ziemiopłody. Te składniki majątkowe zgodnie z regułą ubezpieczeniową mogą być ubezpieczane dobrowolnie.

### Rodzaje ryzyka ubezpieczeniowych w rolnictwie:<sup>9</sup>

Niektóre ryzyka w rolnictwie są takie same, jak dla innych działalności gospodarczych. Wymienić wśród nich można:

- ryzyko cenowe,
- ryzyko osobowe,
- ryzyko majątkowe,
- ryzyko technologiczne.

Z racji pewnej specyfiki rolnictwa narażone jest ono na właściwe sobie ryzyka. Są to:

- ryzyko produkcyjne,
- ryzyko geograficzne rozproszenia produkcji,
- ryzyko biologiczno-klimatyczne,
- ryzyko niestabilności dochodów.

Ryzyko produkcyjne polega na zmiennym plonowaniu roślin, drzew owocowych, krzewów oraz związane jest z chorobami zwierząt. To ryzyko jest specyficzne dla produkcji rolniczej, ponieważ spowodowane jest ono zmianami klimatyczno-pogodowymi, a w przypadku chorób zwierząt polega na przenoszeniu go z jednego miejsca na inne. Ryzyko geograficzne rozproszenia produkcji polega na zdekoncentrowaniu przestrzennym producentów rolnych. Powoduje ono wysokie koszty operacyjne i administracyjne.

Ryzyko biologiczno-klimatyczne polega na występowaniu strat w zbiorach z powodu klęsk naturalnych (powodzi, gradu, mrozu itp.) Natura procesów produkcji rolniczej sprawia, że zmiany klimatyczno-pogodowe utrudniają terminowe wykonania zabiegów i w konsekwencji powodują one zmiany w produkcji rolniczej. Ryzyko niestabilności dochodów polega na tym, że sytuacja dochodowa rolników jest zmienna i ma charakter cykliczny. Owa niestabilność dochodów rolników wynika ze zmiennej wielkości produkcji, zmiennych cen na produkty rolnicze i cen na środki produkcji oraz ze sztywnego popytu na żywność. Zresztą zmienność sytuacji dochodowej rolników spowodowana jest także polityką interwencjonizmu publicznego w postaci dopłat bezpośrednich oraz innych elementów wsparcia. Dzieje się tak dlatego, że osobliwości rynku sprawiają, iż dochodzi do kompensowania redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa. Owa kompensacja dokonywana jest za sprawą nożyc cen, gdzie ceny produktów rolniczych relatywnie tanieją w stosunku do cen środków produkcji.

Rolnictwo, ze względu na specyfikę działalności, objęte jest przez państwo szczególną ochroną ubezpieczeniową<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ryzyko rozumiane jest jako różnica pomiędzy planowanymi wynikami a uzyskanymi.

<sup>10</sup> Dotacje do ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie stosują Włochy, Hiszpania, Austria, Francja, Portugalia, Czechy, Słowacja, Rumunia, Łotwa, Litwa, Cypr, Luksemburg, Polska. w większości tych państw dotacje do ubezpieczeń w rolnictwie sięgają od 30% w Czechach do 67% we Włoszech (źródło: Państwo a ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie – implikacje dla WPR 2013 r. Autorzy: J. Kulawik, M. Soliwoda, J. Pawłowska-Tyszko, IERiGŻ, PJB Program wieloletni 2011-2014. Warto dodać, że wydatki publiczne na dopłaty do ubezpieczeń

## **Ubezpieczenie OC rolnika**

Aktualnie obowiązek ubezpieczenia dotyczy odpowiedzialności cywilnej rolnika z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i, od lipca 2008 r., minimum 50% upraw. Jak wspomniano, ubezpieczenie OC rolników zostało utrzymane po reformie w 1991 r. Z ubezpieczenia OC rolników przysługuje odszkodowanie, jeżeli rolnik, osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub pracownik tego gospodarstwa, wyrządziłby osobie trzeciej szkodę, której następstwem jest śmierć, kalectwo, uszkodzenie ciała, rozstrój zdrowia bądź też jego utrata, zniszczenie lub uszkodzenie mienia. OC rolnika obejmuje odpowiedzialność za szkody związane ze wszystkimi pracami w gospodarstwie wykonywanymi przez rolnika, jego bliskich bądź zatrudnionych pracowników. Do tych prac zalicza się: obsługę zwierząt, prace polowe, zdarzenia na drodze publicznej. Ubezpieczyciel ponosi także odpowiedzialność za szkody wyrządzone umyślnie lub w wyniku rażącego niedbalstwa rolnika lub osób, za które ponosi on odpowiedzialność. Ubezpieczenie OC rolnika nie obejmuje szkód spowodowanych przez rolników, osób im bliskich i pracowników powstałych podczas świadczenia odpłatnie usług. Maksymalna odpowiedzialność za szkody spowodowane w ramach ubezpieczenia OC rolnika określana jest ustawowo w postaci sumy gwarancyjnej. Suma gwarancyjna (suma ubezpieczenia) to granica odpowiedzialności ubezpieczyciela. Od 12 czerwca 2012 r., zgodnie z prawem unijnym, wynosi ona równowartość 5000000 euro w przypadku szkód na osobie i 1000000 euro w przypadku szkód w mieniu.

## **Odszkodowanie**

Poszkodowany powinien wskazać sprawcę oraz zgłosić zdarzenie do ubezpieczyciela sprawcy szkody. Ten rozpocznie proces jej likwidacji i ustalania wysokości odszkodowania, które może obejmować min. koszty leczenia, renty inwalidzkiej, zadośćuczynienia, pochówku w razie śmierci oraz renty po zmarłym żywicielu. Może dotyczyć także pokrycia wartości zniszczonego mienia w granicach sumy gwarancyjnej. Jeżeli poszkodowany nie może ustalić sprawcy szkody, powinien zawiadomić o tym zdarzeniu najbliższy zakład ubezpieczeń majątkowych lub Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, który zabezpiecza wypłatę odszkodowania z polis obowiązkowego ubezpieczenia rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego, jak i z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów. Odszkodowanie powinno być wypłacone w terminie 30 dni od czasu zawiadomienia o szkodzie. Jeżeli potrzebne są dodatkowe wyjaśnienia, odszkodowanie wypłaca się po kolejnych 14 dniach, nie później jednak niż w terminie 90 dni. W terminie 30 dni ubezpieczyciel powinien wypłacić bezsporną część odszkodowania. Jeżeli poszkodowany nie zgadza się ze sposobem likwidacji szkody lub wysokością przyznanego odszkodowania, może zwrócić się o pomoc do Rzecznika Ubezpieczonych, który bezpłatnie udziela porad w sprawach spornych obywateli z ubezpieczycielami.

## **Składka ubezpieczeniowa**

Wysokość składki z tytułu ubezpieczenia OC rolnika jest uzależniona od powierzchni gospodarstwa, prowadzonej działalności (produkcja roślinna, tylko zwierzęca lub jedna i druga, działy specjalne produkcji rolnej, a także od tego, czy gospodarstwo posiada maszyny wolnobieżne). W ciągu ostatnich lat składka wzrosła z 6,00 zł/ha użytków rolnych do ponad 30,00 zł/ha użytków rolnych. Składka jest wyższa także w przypadku, jeżeli w gospodarstwie wystąpiły w ostatnim okresie szkody lub stwierdzono inne ryzyka, które mogą mieć istotny wpływ na wystąpienie szkody (doświadczenie rolnika i zatrudnionych osób, ukończenie specjalistycznych kursów czy przestrzeganie zasad dobrej praktyki gospodarowania). Składka może być zmniejszona, jeżeli rolnik wykupił inne polisy u tego samego ubezpieczyciela lub z tytułu kontynuacji i bezszkodowego przebiegu ubezpieczenia, a także w przypadku jednorazowej opłaty pełnej kwoty składki.

---

stanowiły w 2011 r. w tych państwach ponad 8%, w 2007 r. ponad 11% w łącznej pomocy publicznej kierowanej do rolnictwa.

### **Opłata za brak polisy**

Obowiązek wykupienia obowiązkowego ubezpieczenia OC rolników występuje z dniem objęcia gospodarstwa rolnego. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jest uprawniony do egzekwowania opłaty na rzecz Funduszu z tytułu braku polisy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolnika, 1/10 minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę (173 zł w 2013 r.).

Do przeprowadzania kontroli spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC rolników:

1. jest obowiązany wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika,
2. są uprawnione: starosta właściwy ze względu na położenie gospodarstwa rolnego lub miejsce zamieszkania rolnika, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

### **Wyłączenia odpowiedzialności**

Zakład ubezpieczeń nie odpowiada za szkody w mieniu, wyrządzone rolnikowi przez jego pracowników i członków rodziny. Ubezpieczenie OC rolnika nie obejmuje rzeczy wypożyczonych lub przyjętych przez rolnika do użytkowania, przechowania lub naprawy, a także szkód spowodowanych wadą towarów dostarczonych przez rolnika wtedy, gdy ubezpieczony rolnik wiedział o tych wadach. Ubezpieczenie nie dotyczy też wykonywanych przez rolnika odpłatnie usług. Ubezpieczyciele nie odpowiadają za szkody polegające na skażeniu środowiska lub zanieczyszczeniu.

### **Dodatkowe, dobrowolne ubezpieczenie OC w gospodarstwie**

Warto wykupić polisę ubezpieczenia z OC z tytułu prowadzenia działalności agroturystycznej, wykonywania prac polowych i innych prac gospodarskich w ramach usług odpłatnych, OC w stosunku do swoich pracowników czy OC w życiu prywatnym. Polisy te będą stanowiły uzupełnienie obowiązkowego ubezpieczenia OC rolnika i tym samym zapewnią kompleksową ochronę w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

### **Ciągłość ubezpieczenia obowiązkowego OC**

Ciągłość ubezpieczenia obowiązkowego OC na kolejny rok następuje automatycznie, jeżeli na dzień przed upływem dwunastomiesięcznego okresu ubezpieczenia umowa ubezpieczenia nie została wypowiedziana na piśmie, a składka ubezpieczeniowa była opłacona.

### **Dostępność polis**

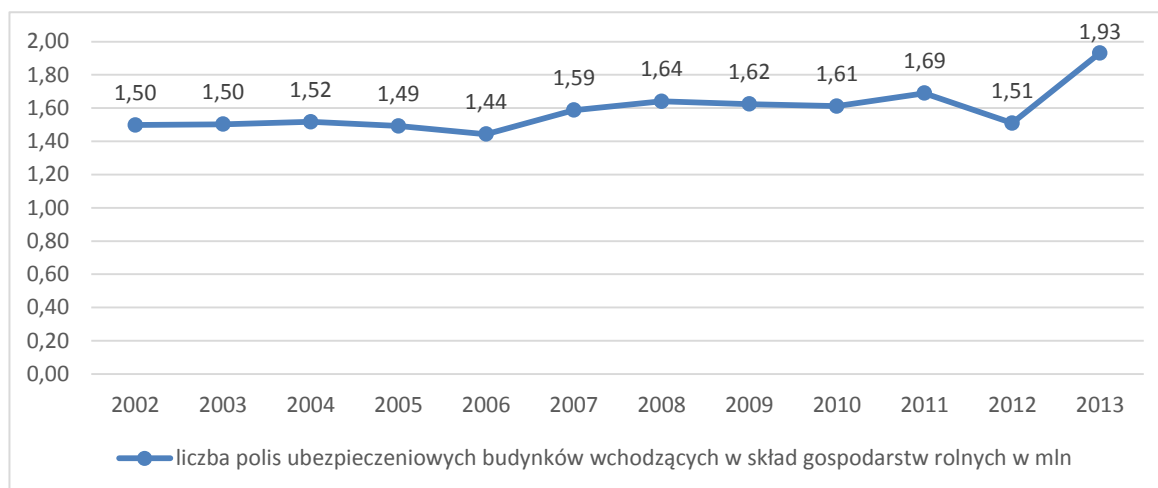
Polisy obowiązkowego ubezpieczenia OC rolnika teoretycznie można kupić w każdym zakładzie ubezpieczeń majątkowych i osobowych. Niestety, spośród ponad 30 zakładów ubezpieczeń działu II, tylko 6-7 firm sprzedaje polisy ubezpieczeń obowiązkowych dla gospodarstw rolnych. Oczywiście, można w tej sprawie zwrócić się z prośbą o interwencję do Rzecznika Ubezpieczonych lub Komisji Nadzoru Finansowego, ale wymaga to czasu. A ponadto w takiej sytuacji składka może być bardzo wysoka, czyli zaporowa.

### **Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego**

Ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych jest ubezpieczeniem obowiązkowym. Regulacją prawną zawierającą zapisy dotyczące jego istoty jest ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152, ze zm.)

**Wykres 4. Liczba polis ubezpieczeniowych budynków wchodzących w skład gospodarstw rolnych w milionach**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Liczba polis wynikająca z zakupu przez rolników obowiązkowego ubezpieczenia budynków wzrosła z 1,52 mln w 2004 roku do 1,93 mln w 2013 roku. Wzrost roczny liczby polis wynosił ponad 26 tys. Relacja liczby zakupionych polis ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego do liczby gospodarstw według GUS kształtowała się na poziomie 82% w 2004 r. i 94% w roku 2013.

#### Przedmiot ubezpieczenia

Ubezpieczeniu budynków rolniczych podlegają budynki w gospodarstwie rolnym, których powierzchnia przekracza 20 m<sup>2</sup>, od dnia pokrycia dachem, czyli budynki:

- mieszkalne,
- gospodarcze,
- inne, w tym stodoły, garaże, itp.,
- kurniki towarowe.

Nie są objęte ubezpieczeniem budynki:

- których stan techniczny osiągnął 100% normy zużycia,
- przeznaczone do rozbiórki,
- namioty i tunele foliowe.

#### Suma ubezpieczenia

Suma ubezpieczenia stanowi górną granicę odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń. Przy ubezpieczaniu budynków rolniczych ustalana jest przez ubezpieczającego (rolnika) wspólnie z ubezpieczycielem, odrębnie dla każdego budynku rolniczego. Suma ubezpieczenia może odpowiadać wartości:

- rzeczywistej - w odniesieniu do budynków, których wartość w stanie nowym (w dniu zawarcia umowy) jest pomniejszona o stopień zużycia tego budynku,
- nowej - w odniesieniu do budynków nowych oraz tych, których stopień zużycia (w dniu zawarcia umowy) nie przekracza 10%.

Zakłady ubezpieczeń mają obowiązek aktualizacji wartości budynków przyjętych do ubezpieczenia nie częściej niż raz w roku, w przypadku gdy zmiany cen materiałów budowlanych i kosztów robocizny oraz innych materiałów spowodowały podwyższenie lub obniżenie wartości budynku o 20%.

#### Składka w ubezpieczeniach budynków rolniczych

Składka w ubezpieczeniach budynków rolniczych to 1-5 promili ich wartości (przeważnie ok. 2-2,5

promila) w zależności od: materiału, z jakiego zbudowany jest budynek, jego przeznaczenia i stopnia narażenia na szkodę (przykładowe wyliczenia wartości składki zawarto w tabeli 7).

**Tabela 7. Przykład wysokości składki ubezpieczeniowej w wybranych zakładach ubezpieczeń**

Charakterystyka budynku		S.U. (zł)	PZU SA.	TUW „TUW”	PZU S.A*.	TUW „TUW*”
Dom mieszkalny PN	pow. 150 m <sup>2</sup> rok bud. 1970	200 000	215	200	184	146
Garaż murowany PN	pow. 80 m <sup>2</sup> rok bud. 1981	60 000	66	96	56	70
Budynek gospodarczy murowany PN	pow. 50 m <sup>2</sup> /rok bud. 1980	25 000	28	40	24	29
Wiata metalowa	pow. 40m <sup>2</sup> /rok bud. 1998 kryta eternitem	15 000	38	37	32	27
Silosy BIN	2szt - 70 tonowe	20 000	60	32	51	24
Razem			407	405	347	296

PN - pokrycie niepalne.; S. U. - suma ubezpieczenia; \*-cena ubezpieczenia po zniżkach

Źródło: Opracowanie własne

### Zakres ubezpieczenia

Najważniejszym elementem oferty ubezpieczeniowej, na który powinien zwrócić uwagę ubezpieczający (rolnik) w każdym rodzaju ubezpieczenia, są zapisy ogólnych warunków ubezpieczenia (w tym przypadku zawarte w ustawie - gdyż jest to ubezpieczenie obowiązkowe). Szczególnie warto wnikliwie prześledzić zapisy dotyczące nie tylko zakresu ubezpieczenia i wyłączeń odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń, ale także zapoznać się z definicjami, które opisują, co ubezpieczyciel „rozumie” poprzez takie pojęcia, jak: huragan (np. dla jednego ubezpieczyciela huraganem jest wiatr o prędkości nie mniejszej niż 24m/s, a dla innego o prędkości 17,5m/s), deszcz nawalny itd. W przypadku ubezpieczeń dobrowolnych różnice w definicjach poszczególnego ryzyka powinny być brane pod uwagę przy wyborze konkretnej oferty ubezpieczeniowej ze względu na fakt różnego ich brzmienia (należy wybierać zapisy korzystne dla ubezpieczającego się). W przypadku ubezpieczeń budynków definicje te zawarte są we wspomnianej ustawie i zakłady ubezpieczeń nie mogą w dowolny sposób ich zmieniać. Poniżej zestawiono je w formie tabelarycznej.

**Tabela 8. Zakres ubezpieczenia budynków rolniczych i definicje poszczególnych zdarzeń losowych**

Zdarzenie losowe	Definicja
Ogień	szkody powstałe w wyniku działania ognia, który przedostał się poza palenisko lub powstał bez paleniska i rozszerzył się o własnej sile
Huragan	szkody powstałe w wyniku działania wiatru o prędkości nie mniejszej niż 24m/s, którego działanie wyrządza masowe szkody; pojedyncze szkody uważa się za spowodowane przez huragan, jeżeli w najbliższym sąsiedztwie stwierdzono działanie huraganu
Powódź	szkody powstałe wskutek zalania terenów w następstwie podniesienia się poziomu wody w korytach wód płynących lub stojących
Podtopienie	szkody powstałe wskutek zalania terenów w następstwie deszczu nawalnego lub spływu wód po zboczach lub stokach na terenach górskich i falistych
Deszcz nawalny	uważa się szkody powstałe w wyniku opadów deszczu o współczynniku wydajności 4
Grad	szkody powstałe wskutek opadu atmosferycznego składającego się z bryłek lodu
Opady śniegu	szkody powstałe w wyniku opadów śniegu przekraczających 85% wartości charakterystycznej (normowej) obciążenia śniegiem gruntu, właściwej dla strefy, w której znajduje się ubezpieczony budynek, określonej według obowiązującej normy polskiej „Obciążenie śniegiem” - warunkiem uznania szkody za spowodowaną opadami śniegu jest, aby przynajmniej jedna stacja meteorologiczna IMiGW zlokalizowała na terenie tej samej strefy lub strefy o niższej wartości charakterystycznej obciążenia śniegiem w promieniu 100 km od ubezpieczonego budynku i zmierzyła ciężar pokrywy śnieżnej przekraczający 85% wartości charakterystycznej (normowej) właściwej dla miejsca lokalizacji budynku
Piorun	uważa się szkody będące następstwem uderzenia pioruna
Eksplozja	szkody powstałe w wyniku gwałtownej zmiany stanu równowagi układu z jednoczesnym wyzwoleniem się gazów, pyłów, pary, wywołane ich właściwością rozprzestrzeniania się w odniesieniu do naczyń ciśnieniowych i innych tego typu zbiorników
Obsunięcie się ziemi	szkody spowodowane przez zapadanie oraz usuwanie się ziemi, przy czym przez zapadanie się ziemi uważa się szkody powstałe wskutek obniżenia się terenu z powodu zawalenia się podziemnych pustych przestrzeni w gruncie, usuwanie się ziemi uważa się szkody powstałe wskutek ruchów ziemi na stokach
Tapnięcie	szkody powstałe wskutek wstrząsów podziemnych, spowodowanych pęknięciem skał, wywołanych naruszeniem równowagi sił w tych skałach
Lawina	szkody powstałe wskutek gwałtownego zsuwania się lub staczania ze zboczy górskich lub falistych: mas śniegu, lodu, skał, kamieni, ziemi lub błota
Upadek statku powietrznego	szkody powstałe wskutek katastrofy bądź przymusowego lądowania samolotu silnikowego, bezsilnikowego lub innego obiektu latającego, a także spowodowane upadkiem ich części lub przewożonego ładunku

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152, art.67.1)*

### **Sposób ustalania wysokości szkody**

W ubezpieczeniach budynków rolniczych wysokość szkody ustala się na podstawie:

- cenników stosowanych przez zakłady ubezpieczeń - taki sposób szacowania szkody stosuje się w każdym przypadku niepodejmowania odbudowy, naprawy lub remontu budynku,



- kosztorysu wystawionego przez podmiot dokonujący odbudowy lub remontu budynku.

Wysokość szkody może być:

- zmniejszona o wartość pozostałości, które mogą być nadal używane jako materiał do przeróbki czy odbudowy,
- zwiększona (w granicach sumy ubezpieczenia) z tytułu udokumentowanych kosztów sprzątnięcia miejsca szkody do wysokości 5% wartości szkody.

### **Sankcje za niespełnienie przez rolnika obowiązku ubezpieczenia budynków rolniczych**

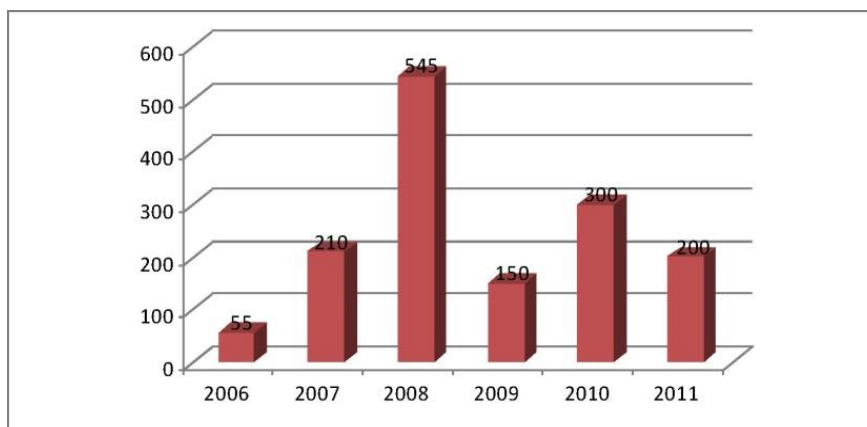
Zgodnie z nowelizacją ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych od 1 stycznia 2012 r. wysokość opłaty z tytułu niespełnienia obowiązku ubezpieczenia budynków rolniczych wynosi równowartość jednej czwartej minimalnego wynagrodzenia za pracę (2012 r. - 375 zł). Dotychczas kara ta wynosiła 100 euro. Kara wnoszona jest na rzecz gminy ze względu na miejsce położenia budynków.

### **Obowiązkowe ubezpieczenie upraw rolnych**

Od 1 lipca 2008 r. rolnik, który uzyskał płatności bezpośrednio do gruntów rolnych w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, ma obowiązek ubezpieczenia co najmniej 50% powierzchni upraw. Obowiązkowe ubezpieczenie upraw zostało wprowadzone w związku z wchodzącą w życie w 2010 roku dyrektywą unijną, która w ramach WPR reguluje sprawę pomocy krajowej dla poszkodowanych rolników w wyniku klęsk żywiołowych. Polisa ubezpieczenia obowiązkowego upraw w myśl ustawy powinna obejmować minimum 50% areалу upraw w gospodarstwie w okresie 12 miesięcy. Jednakże okres odpowiedzialności zakładu obejmuje tylko okres wegetacji od wysiania czy posadzenia roślin do zbioru i zwiezenia plonów z pola, z wyłączeniem ochrony w ramach określonej przez ustawę karencji dla poszczególnych ryzyk.

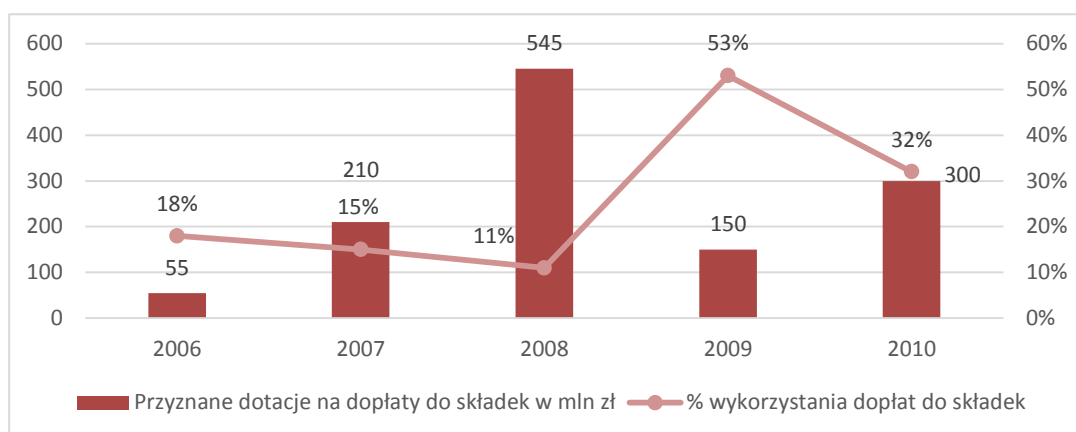
Corocznie w budżecie przeznaczane są środki na dopłaty do składki z tytułu ubezpieczenia upraw i zwierząt gospodarskich.

**Wykres 5. Wysokość dotacji z budżetu na dopłaty do składek ubezpieczeniowych upraw i zwierząt w latach 2006-2011 w mln zł**



Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Finansów

W roku pilotażowym 2006 na dopłaty do składek przeznaczono 55 mln zł, które i tak nie zostały wykorzystane. Podobnie w latach kolejnych - przeznaczane w budżecie znaczne kwoty zostały przez rolników wykorzystane w 11-15%. W 2009 r. na dopłaty do składek ubezpieczeń rolnych wykorzystano 53% ze 150 mln. zł kwoty przeznaczonej w tym celu w budżecie. W 2010 r. kwota na dopłaty do składek ubezpieczeniowych upraw i zwierząt wzrosła do 300 mln zł i została w 1/3 wykorzystana. W roku 2011 r. i 2012 r. przeznaczono w budżecie 200 mln zł na dopłaty do ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

**Wykres 6. Poziom wykorzystania środków budżetowych na dopłatę do składek z tytułu ubezpieczenia upraw i zwierząt**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Finansów

Najwięcej polis kupowanych jest jesienią. Wtedy rolnicy ubezpieczają uprawy ozime od przymrozków i wymarznienia, zaś wiosną rolnicy najczęściej ubezpieczają się od suszy.

**Tabela 9. Informacja o ubezpieczeniu upraw z dopłatą państwa do składek w latach 2006 -2010**

Lata	Liczba polis ubezpieczenia upraw w szt.	Wartość Polis Ubezpieczenia upraw w tys.	Powierzchnia Ubezpieczonych Upraw w ha	Powierzchnia Upraw ogółem w ha	% Powierzchni Ubezpieczonych Upraw w Stosunku do	% Powierzchni Ubezpieczonych upraw w
2006	10 738	9 802	311 740	11 465 000	<b>2,72</b>	<b>5,44%</b>
2007	28 412	31 407,3	575 029	11 456 000	<b>5,02</b>	<b>10,04%</b>
2008	87 150	61 255, 5	1 832 036	11 631 000	<b>15,75</b>	<b>31,50%</b>
2009	144 080	79 133,5	2 808 104	11 615 000	<b>24,18</b>	<b>48,35%</b>
<b>2010</b>	<b>150 833</b>	<b>96 546,7</b>	<b>2 845 777</b>	<b>11 615 000<sup>9</sup></b>	<b>24,50</b>	<b>49,00%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Finansów

### Składka ubezpieczeniowa

Wartość dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw jest określana corocznie do 30 listopada w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Przy jej ustalaniu bierze się pod uwagę powierzchnię upraw i liczbę zwierząt przewidzianych do objęcia ubezpieczeniem przez zakłady ubezpieczeń w następnym roku, a także założenia do ustawy budżetowej.

W 2012 roku wysokość dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich wynosi 50% składki do 1 ha upraw rolnych (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r.<sup>12</sup> Warunki uzyskania dopłaty do składki są określone w ustawie z dnia 7 lipca 2005 roku o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. W myśl ustawy - dotacja do składki jest możliwa, jeżeli wysokość składki nie przekroczy 6,0%

<sup>12</sup> (Dz. U. z 2011 r., Nr 271, poz. 1602)

sumy ubezpieczenia. Dotyczy to szczególnie takiego ryzyka, jak: powódź i susza. Wysokość składki przy ubezpieczeniu upraw zależy przede wszystkim od rodzaju uprawy, miejsca jej położenia (rejonu), a także zakresu ubezpieczenia z dodatkowym rozszerzeniem pozaustawowym. Na podstawie wymienionych czynników towarzystwo ubezpieczeniowe ustala tak zwaną stawkę taryfową (podawaną w procentach), którą należy przemnożyć przez sumę ubezpieczenia. Składka jest niższa przy wykupie ochrony od pojedynczego ryzyka.

**Tabela 10. Poziom składki z tytułu ubezpieczenia poszczególnych upraw według ustawy**

Rodzaj upraw	% składki
Zboża, kukurydza, rzepak jary, rzepak, ziemniaki lub buraki cukrowe	3,5
Rzepak ozimy, warzywa gruntowe, chmiel, tytoń, drzewa i krzewy owocowe, truskawki	5,0

*Źródło: Opracowanie własne Art. 5. ustawy z dnia 7 lipca 2005 o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*

### Suma ubezpieczenia

Suma Ubezpieczenia (SU) jest ustalana przez rolnika odrębnie dla każdej uprawy i na każdym polu, a nawet działce. Dopłaty do składek przy ubezpieczeniu upraw i zwierząt gospodarskich mogą być stosowane, jeżeli suma ubezpieczenia nie przekroczy wartości określanych corocznie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie maksymalnych sum ubezpieczenia dla poszczególnych upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na dany rok.

$SU = \text{powierzchnia wszystkich działek rolnych (pól)} \times \text{plon uzyskiwany w danym gospodarstwie (nie wyższy od przeciętnego z trzech ostatnich lat)} \times \text{jednostkowa cena rynkowa plonu głównego lub udokumentowana wartość sadzonek drzew, krzewów owocowych lub truskawek lub średnia ich wartość na danym terenie (nie wyższa od wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) w zł.}$  Wysokość sumy ubezpieczenia stanowi górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela i decyduje o wysokości naliczonej składki.

### Wyłączenia odpowiedzialności

Zakłady ubezpieczeń określają w ogólnych warunkach ubezpieczenia sytuacje, w których szkoda w uprawach nie zostanie uznana, np.: szkody w uprawach wyrządzone umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa przez ubezpieczonego lub przez osobę, z którą ubezpieczony pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym spowodowane nieprzestrzeganiem terminów agrotechnicznych lub wadliwie wykonanymi zabiegami agrotechnicznymi, będące następstwem szkód z lat ubiegłych, spowodowane przez choroby, szkodniki, gryzonie, zwierzynę łowną lub w postaci wymoknięcia powstałe z innej przyczyny niż roztopy, powstałe w wyniku ujemnych skutków przezimowania, gdy po ruszeniu wiosennej roślinności obsada żywych roślin, źdźbeł ozimin była niższa od określonych norm. Uznanie szkody z powodu suszy jest jeszcze bardziej skomplikowane, gdyż musi być udokumentowane w formie obwieszczenia, w dzienniku urzędowym ministra do spraw rolnictwa oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Minister Rolnictwa określa, w drodze rozporządzenia, wartości klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb, z podziałem na województwa, mając na uwadze warunki agrometeorologiczne i glebowe w poszczególnych województwach. Ponadto szkodę rozpatruje się wtedy, jeżeli zniszczeniu uległo ponad 25% plonu głównego.

### Porady praktyczne

Przy wyborze zakładu ubezpieczeń należy dokładnie poznać warunki ubezpieczenia. Zakłady korzystają z możliwości, jakie daje ustawa i redagują OWU z dowolnymi wymogami i wyłączeniami. Po pierwsze, ustawa dopuszcza wykup określonego ryzyka, a także całego pakietu 10 zagrożeń: huragan, powódź, deszcz nawalny, grad, piorun, obsunięcie się ziemi, lawinę, suszę, ujemne skutki przezimowania oraz przymrozki wiosenne przy składce nieprzekraczającej 6% sumy ubezpieczenia.

Należy również rozważyć, jaki areał upraw i przy jakiej sumie ubezpieczenia można ubezpieczyć z dopłatą do składki. Ubezpieczyciele wymagają ubezpieczenia wszystkich działek na danym polu lub danej uprawy. Należy wnikliwie rozważyć oferty zakładów, które proponują dodatkowe zniżki w składce, jeżeli rolnik wykupi w zakładzie pozostałe obowiązkowe ubezpieczenia OC rolnika i budynków w gospodarstwie rolnym, a także przy wykupie pozostałych ubezpieczeń majątkowych, dobrowolnych oraz dodatkowe ryzyka w ubezpieczeniu upraw z dopłatami lub bez dopłat do składki. Polisy obowiązkowego ubezpieczenia upraw należy przechowywać przez 12 miesięcy. Ponadto rolnicy praktycznie co roku muszą zapoznawać się z nowymi ogólnymi warunkami ubezpieczenia upraw i zwierząt, z dopłatami i dodatkowymi aktami prawnymi.

Praktyka ubezpieczeniowa dowodzi, że rolnicy niechętnie korzystają z ubezpieczenia swojego majątku. W przypadku obowiązkowego ubezpieczenia 50% upraw w skali kraju ubezpiecza się zaledwie 25% powierzchni upraw. Wydaje się, że przyczyn tej sytuacji jest kilka. Za najważniejsze należałoby uznać niekorzystne warunki ubezpieczeń. Zakłady ubezpieczeń stosują skomplikowane uwarunkowania wypłaty odszkodowań. Podkreślić należy zbyt duży udział własny rolnika w powstałej szkodzie. W zasadzie zabezpieczają one interes ubezpieczyciela. Oprócz tego koszty zawarcia ubezpieczenia są wysokie zwłaszcza, gdy odniesie się je do cen sprzedaży plonów. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że rolnik, ubezpieczając przykładowo 10 ha pszenicy, na opłacenie składki musi przeznaczyć plon z 1 ha, czyli składka stanowi 10% dochodu z uprawy mimo 50% dofinansowania kosztów tego ubezpieczenia z budżetu państwa. Nie wdając się w dalsze wyliczanie przyczyn niskiego wskaźnika ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie wydaje się, że problem ten wymaga kompleksowego uregulowania. Tym bardziej, że ryzyk ubezpieczeniowych w rolnictwie jest wiele. Nie wszystkie są zidentyfikowane. Przykładowo żaden ubezpieczyciel w Polsce nie ubezpieczy plantacji leśnej (lasów). Wynika to stąd, że ryzyko ubezpieczenia lasu jest niepoliczone. Mamy tu dziwną nieco sytuację. Z jednej strony rolnicy są zachęceni do zalesiania gruntów rolnych. Otrzymują wsparcie ze środków unijnych. A z drugiej, kiedy już dokonają owego zalesienia czy dolesienia sukcesji naturalnej, przestają być chronieni przez ubezpieczenie. Wracając do kwestii kompleksowego uregulowania ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie, warto rozważyć możliwość przekształcenia dotychczasowego Funduszu Składkowego działającego w ramach KRUS w Towarzystwo ubezpieczeniowe mające status spółki akcyjnej Skarbu Państwa. W zasadzie Fundusz ten ma osobowość prawną, struktury organizacyjne i funkcjonuje na zasadzie samofinansowania, zajmując się ubezpieczeniem chorobowym, wypadkowym i macierzyńskim. Przekształcając go w Towarzystwo ubezpieczeniowe mógłby on prowadzić ubezpieczenia gospodarcze, w tym upraw z dopłatą z budżetu państwa czy też ubezpieczenia kłeskowe. Mogłoby także zarządzać planowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Funduszem Stabilizacji Dochodów Rolników. Takie rozwiązanie ma wiele zalet. Jedną z nich jest możliwość wspierania rozwoju polskiego rolnictwa własnymi budżetowymi środkami (dopłaty do ubezpieczenia upraw i dopłaty do planowanego Funduszu Stabilizacji Dochodów Rolników). Po drugie tak utworzone Towarzystwo Ubezpieczeniowe gwarantowałoby pewną stabilność finansową. Byłoby konkurencyjne wobec komercyjnych firm ubezpieczeniowych. Mogłoby być zarządzane i nadzorowane przez przedstawicieli rolników. Miałoby ono charakter podmiotu prywatno-publicznego działającego na rzecz wsi i rolników.

### **Wnioski i rekomendacje**

1. W 2013 r. kwota dotacji budżetowej do jednego świadczeniobiorcy w KRUS wynosiła ponad 13,0 tys. zł, a w ZUS, licząc łącznie z dotacją do składek osób pracujących w sektorze publicznym, osiągnęła poziom prawie 11,5 tys. zł, a wraz z uprzywilejowanymi świadczeniobiorcami (mundurowymi, górnikami itp.) - kwotę 14,5 tys. zł.
2. W latach 2002 - 2013 nastąpił wzrost wskaźnika samofinansowania ubezpieczenia w KRUS z odpowiednio 9,9% do 16,6%.
3. Biorąc pod uwagę udział składek rolników w kosztach ich ubezpieczenia społecznego oraz wydatki KRUS na zadania poza ubezpieczeniowe, zaangażowanie budżetu państwa w finansowaniu zadań z ubezpieczenia społecznego wyniosło 74% w 2013 r.

4. Udział składek na ubezpieczenie społeczne w dochodach rolników jest wyższy w przypadku osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Przedsiębiorcy opłacający składki na ubezpieczenie społeczne od podstawy 60% przeciętnej płacy w gospodarce narodowej i prowadzący tę działalność w dłuższym okresie są obciążeni składkami w większym stopniu niż rolnicy. Natomiast korzystający z wymiaru składek wynoszącej 30% przeciętnego wynagrodzenia są obciążeni relatywnie mniej niż rolnicy składkami z tytułu ubezpieczenia społecznego.
5. Bardziej efektywny z punktu widzenia ubezpieczonego jest system KRUS niż ZUS. W KRUS udział przeciętnej skapitalizowanej emerytury, w sumie zapłaconych skapitalizowanych składek wynosi 5,55%. Przedsiębiorcom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą dłużej niż dwa lata i przedsiębiorcom rozpoczynającym prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej udział przeciętnej skapitalizowanej emerytury z ZUS w sumie zapłaconych, skapitalizowanych składek wynosi odpowiednio: 1,44% i 1,57%.
6. Niektóre regulacje dotyczące ubezpieczenia społecznego rolników, a zwłaszcza wobec emerytów i rencistów z podsystemu KRUS są bardziej restrykcyjne niż analogiczne przepisy odnoszące się do ubezpieczonych w ZUS. Chodzi o restrykcje w przypadku inwestowania na rynku ziemi rolniczej i te, które uzależniają uzyskanie pełnej emerytury od zaprzestania działalności rolniczej. Nieefektywne są także zasady wymiaru emerytur dla ubezpieczonych rolników legitymujących się długim stażem ubezpieczeniowym.
7. Likwidacja KRUS jest nieopłacalna dla finansów publicznych. Należy utrzymać odrębny system ubezpieczenia społecznego rolnika. Z tym jednak, iż winni z niego korzystać ci, którzy utrzymują się tylko z pracy w gospodarstwie rolnym. Ubezpieczenia społeczne rolników wymagają także innych zmian. Wskazano je wcześniej. Chodzi o zmiany dotyczące zasad naliczania emerytur i rent oraz te, które sterowałyby przepływem ziemi rolniczej. Można rozważyć korektę w nazwie KRUS na Kasę Społecznego Ubezpieczenia Rolników (KSUR).
8. Warto zaznaczyć, że do 1991 r. rolnicy przekazali na rzecz Skarbu Państwa ponad 2,2 mln ha użytków rolnych, które obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa sprzedaje lub pobiera stosowne opłaty za wieczyste ich użytkowanie. Przyjmując 27000 zł jako średnią cenę 1 ha użytków rolnych w 2012 r. daje to łączną kwotę około 60 mld zł. Jest to wkład ubezpieczonych rolników w KRUS na rzecz sektora publicznego. Inne grupy zawodowe otrzymywały i otrzymują świadczenia emerytalno-rentowe bez konieczności przekazywania swojego majątku na rzecz skarbu państwa.
9. Ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie nie cieszą się zainteresowaniem ze strony rolników. Wynika to z relatywnie dużych ich kosztów i problemów jeśli chodzi o wypłatę odszkodowań.
10. W tej sytuacji istniejący Fundusz Składkowy należałoby przekształcić w firmę ubezpieczeniową o statusie Spółki Skarbu Państwa i utrzymać w niej dotychczasowe ubezpieczenia chorobowe, wypadkowe, macierzyńskie rolników oraz usytuować w nim ubezpieczenia gospodarcze gospodarstw rolnych z dopłatami z budżetu państwa. Nowy Fundusz Składkowy mógłby zająć się organizacją ubezpieczeń od ryzyka niestabilności dochodów rolników i katastrof.

#### **Literatura:**

1. Kulawik J., Soliwoda M., Pawłowska-Tyszko J.; *Państwo a ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie – implikacje dla WPR 2013 r.*, IERiGŻ, PJB Program wieloletni 2011-2014
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 22 maja 1973 r. w sprawie odszkodowania za przejęte na własność Państwa tereny budowlane oraz zbywania działek budowlanych na obszarach wsi., (Dz. U. nr 20, poz. 117 z 1973 r.)
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1977 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów., (Dz. U. nr 33, poz. 145 z 1977 r.)

4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie wysokości dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw rolnych i zwierząt gospodarskich w 2012 r (Dz. U. nr 271, poz. 1602 z 2011 r.)
5. Ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność Państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin. (Dz. U. nr 38, poz. 166 z 1962r.)
6. Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa. (Dz. U. nr 3, poz. 15 z 1968 r.)
7. Ustawa z dnia 24 lutego 1989 o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz. U. nr 40, poz. 268 z 1982 r.)
8. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. nr 7, poz. 24 z 1991 r.)
9. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152, z 2003 r., ze zm.)
10. Ustawy z dnia 7 lipca 2005 o ubezpieczeniu upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. nr 150 poz. 1249 z 2005 r.)

## 6. Efekty ekonomiczno-społeczne zrzeszania się rodzinnych gospodarstw rolnych – M. Grębowiec

**Autor: dr inż. Mariusz Grębowiec, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie**

### Wstęp

Polska to państwo w Unii Europejskiej, które pomimo stosunkowo krótkiego okresu funkcjonowania na wspólnym rynku jest liczącym się partnerem na jednolitym rynku rolnym. Mimo znacznych zapóźnień powstałych w poprzednim okresie, od 2004 roku, czyli od daty wstąpienia do UE, dokonał się istotny postęp. Jednak problem rozdrobnienia struktury gospodarstw rolnych w naszym kraju jest wciąż podstawowym problemem polskiego rolnictwa. Nie wpływa to zbyt korzystnie na sytuację konkurencyjną wielu producentów rolnych. Odpowiedzią na te problemy był przygotowany na lata 2007-2014 Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, w którym zdiagnozowano, że to właśnie takie problemy, jak rozdrobnienie gospodarstw były podstawową przyczyną zarówno niskiej produktywności i wydajności, jak również dochodowości gospodarstw rolnych w Polsce. Dlatego też integracja pozioma gospodarstw poprzez zrzeszanie się rolników oraz powstawanie organizacji rolniczych (w tym poprzez tworzenie m.in. grup producentów rolnych), a co za tym idzie ścisła współpraca między rolnikami na wielu płaszczyznach, może przynieść w przyszłości obniżenie kosztów produkcyjnych i okołoprodukcyjnych oraz poprawę jakości i wydajności, a w konsekwencji poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Zrzeszanie się producentów rolnych oparte jest na podstawowej idei, jaką jest wspólne działanie, które pozwala sprostać wyzwaniom gospodarki rynkowej opartej na zasadzie konkurencji. Dzięki właściwemu zorganizowaniu się i dostosowaniu produkcji do wymagań odbiorcy pod względem jakości, ilości i asortymentu z jednoczesnym stosowaniem zasad ochrony środowiska na wszystkich etapach produkcji, przechowywania i dystrybucji produktów rolnych. Dzięki temu szczególnie właściciele małych gospodarstw rolnych zyskują możliwość zapewnienia sobie silniejszej pozycji na rynku, a także wyższych i stabilniejszych dochodów, a w wielu przypadkach jest to szansa na przetrwanie w coraz trudniejszych realiach rynkowych.

Celem opracowania jest podkreślenie znaczenia funkcjonowania grup producentów oraz planowana przyszłość ich dalszego funkcjonowania w nowej perspektywie finansowej UE.

### Przyczyny i etapy procesu zrzeszania się rolników w grupy producentów w Polsce

Po 1989 roku warunki gospodarowania, również w rolnictwie polskim, uległy gwałtownym zmianom. Rolnictwo nie było przygotowane na szybkie zmiany związane z akceptacją mechanizmów rynkowych, które spowodowały istotne zmiany w otoczeniu gospodarstw rolnych. Przede wszystkim nastąpił upadek wielu podmiotów, które dotąd zajmowały się zagospodarowaniem wyprodukowanych płodów rolnych.

Zapoczątkowane procesy demonopolizacji i prywatyzacji w przemyśle rolno-spożywczym i obrocie rolnym doprowadziły do rozbicia dawnych struktur, w tym także spółdzielczości rolniczej<sup>1</sup>.

Po 45 latach komunizmu rolnicy porzucali spółdzielnie, często też upadały one same nie odnajdując się w nowej rzeczywistości. Jednocześnie zaczęto zmieniać warunki prawne funkcjonowania spółdzielni. Zlikwidowano m.in. centralne i wojewódzkie zrzeszenia, co skutkowało utratą majątku wypracowanego przez dziesięciolecia. W wyniku tych zmian dość szybko zmniejszyła się liczba spółdzielni o około 60%, zaś ich potencjał gospodarczy - o około 90%<sup>2</sup>.

Kształtowanie się nowego systemu obsługi wsi i rolnictwa napotkało na wiele trudności. Do najważniejszych z nich można zaliczyć<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Lemanowicz M., *Organizacje i grupy producentów szansą na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2005, s. 66

<sup>2</sup> Małec K., *Spółdzielnie wiejskie stare rozwiązania szansą na przyszłość*, 2013, [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl)

<sup>3</sup> Kożuch B., *Polityka rolna*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, 1997, s. 51

- znaczne rozdrobnienie sieci handlowej,
- brak profesjonalnego hurtu rolno-spożywczego i niedorozwój jego funkcji w zakresie przechowywania, kompletowania i standaryzowania towarów,
- małą przejrzystość rynku i związane z tym duże ryzyko operacji handlowych,
- brak instytucji osłonowych (zwłaszcza spółdzielni rolniczych) zdolnych wypełniać te funkcje oraz brak rozwiniętej infrastruktury rynku.

Najszybciej została w Polsce przeprowadzona prywatyzacja hurtu spożywczego. Powstałe firmy prywatne w znaczny sposób ograniczyły spółdzielczy i państwowy hurt towarami spożywczymi i środkami do produkcji rolnej, do których to form przez długie lata przyzwyczajeni byli rolnicy indywidualni. W efekcie tych zmian, skup produktów rolnych najczęściej był prowadzony bezpośrednio przez zakłady przetwórcze, prywatnych pośredników i handel targowiskowy. W ocenie tych zjawisk należy przyznać, iż proces demonopolizacji obsługi wsi i rolnictwa był pożądanym, ale należy pamiętać o wielu negatywnych skutkach, głównie dla producentów rolnych. To właśnie oni stracili główne kanały zbytu oraz zabrano im możliwość sprzedaży produktów w ramach systemu kontraktacyjnego<sup>4</sup>.

Współcześnie w warunkach gospodarki rynkowej idea powrotu do wspólnych działań również o charakterze spółdzielczym stała się wręcz konieczna i nieodzowna, aby umożliwić stabilizację na rynku produktów pochodzenia rolniczego. Pojedynczy producenci rolni są bowiem za słabi ekonomicznie, aby występować jako silne podmioty spełniające wymagania ilościowe, jakościowe oraz marketingowe swoich odbiorców. Stąd konieczny staje się powrót do idei (spółdzielczego) grupowego współdziałania. Należy również odbudować zaufanie utracone szczególnie przez starszych rolników oraz innych podmiotów związanych z rolnictwem do spółdzielczych form gospodarowania.

W ostatnich latach widoczne są zmiany mentalności rolników dotyczące wspólnego gospodarowania. Obecnie zaczynają oni wierzyć, że w polskich realiach gospodarczych, tylko grupowe formy gospodarowania umożliwiają sprostanie wymogom współczesnego rynku i stanie się jego aktywnym uczestnikiem<sup>5</sup>. Wymiana międzypokoleniowa sprzyja w widoczny sposób przełamywaniu owych barier rozwoju. Decyzje o podjęciu współczesnej współpracy między rolnikami są jednak efektem chłodnej kalkulacji ekonomicznej, szczególnie jeśli chodzi o dalsze losy funkcjonowania wielu gospodarstw.

Istotną i namacalną w skutkach próbę zachęcania producentów rolnych do rozwoju tych form w warunkach wolnorynkowych podjęto w 2000 roku, przyjmując ustawę o grupach producentów rolnych i ich związkach. W każdym z kolejnych programów pomocowych dla rolnictwa począwszy od 2004 roku od działań PHARE, SAPARD, poprzez PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 (a także w nowej perspektywie na lata 2014-2020), gdzie część wsparcia adresowano do grup producentów rolnych, wspierano ideę współpracy. Jednak efekty tych działań wciąż są niezadawalające.

### **Istota, stan wdrożenia i rynkowy charakter funkcjonowania grup producentów w Polsce**

W literaturze w różny sposób wyjaśnia się pojęcie grupy producenckiej. Najczęściej jest ono pojmowane jako zrzeszenie powołane w sposób dobrowolny i oddolny, w celu prowadzenia wspólnej działalności, najczęściej zbytu wyprodukowanych dóbr<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Lemanowicz M. 2005. *Organizacje i grupy producentów szansą na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2005, s. 34

<sup>5</sup> Brodziński M.G., *Dylematy rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Wyd. Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa, 1999, s. 168

<sup>6</sup> Chałupka P., *Ekonomiczne, organizacyjne oraz prawne aspekty organizowania się rolników*, WODR, Leszno, 1998



Zgodnie z klasyfikacją Międzynarodowego Związku Producentów Rolnych, grupy producentów rolnych to: grupy marketingowe producentów rolnych, związki, federacje, zrzeszenia i stowarzyszenia rolników, spółdzielnie rolnicze, izby rolne itp.<sup>7</sup>

Podstawowym zadaniem organizacji producentów rolnych jest dostarczenie rolnikom określonych usług, które z kolei stanowią zachętę do członkostwa. Mogą to być takie działania, jak: obrona interesów rolników, działania o charakterze technicznym i ekonomicznym oraz rozwój lokalnych społeczności<sup>8</sup>.

Dla określenia organizacji producentów w literaturze funkcjonują często takie określenia, jak: grupa producencka, grupa marketingowa, organizacja producencka, spółdzielnia, zespół producencki, zespół rolników indywidualnych itp. Nazwy te często stosowane są zamiennie<sup>9</sup>.

Najczęściej jednak bierze się pod uwagę definicję prawną podawaną za ustawą z dnia 15 września 2000 roku o grupach producentów rolnych i ich związkach, ściśle określającą zasady i warunki udzielania ze środków publicznych pomocy finansowej, związanej z ich organizowaniem i funkcjonowaniem. Zgodnie z ustawą, za grupę producencką uważa się *każdą osobę prawną utworzoną z inicjatywy producentów rolnych, mającą na celu przede wszystkim poprawę ekonomicznej efektywności gospodarstw członków, głównie poprzez dostosowanie produkcji i zbytu do wymogów rynku*<sup>10</sup>. Jest ona oparta na wieloletniej tradycji gospodarczej, wyrażającej współpracę rolników. Określa zasady organizowania się producentów w grupy, a tych z kolei w związki grup oraz tryb ich rejestracji (Dz. U., nr. 88, poz.983).

Wejście Polski do UE i objęcie grup wsparciem na zasadach wspólnotowych znacznie zwiększyło zainteresowanie producentów tworzeniem grup ze względu na znaczną poprawę warunków i zakresu udzielanej pomocy finansowej. Nowelizacja ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach z dnia 18 czerwca 2004 roku umożliwiła członkostwo w grupie również jednostkom organizacyjnym, nieposiadającym osobowości prawnej oraz osobom prawnym. Kolejna nowelizacja wprowadziła oczekiwane przez producentów zmiany, tj. zwolnienie z podatku dochodowego dochodów dotyczących grupy, pochodzących ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, dla których grupa została utworzona, wytworzonych w gospodarstwach jej członków oraz zwolnienie z podatku od nieruchomości od budynków i budowli zajętych przez grupę, wykorzystywanych wyłącznie na przygotowanie i sprzedaż produktu, dla którego grupa została utworzona oraz zaopatrzenie w środki do produkcji<sup>11</sup>.

Powstawanie grup i organizacji rolniczych jest oparte na podstawowej idei jaką jest wspólne działanie i skuteczne konkurowanie na wolnym rynku. Dzięki skutecznym działaniom rolnicy uzyskują wyższe i stabilne jakościowo plony, mogą tworzyć duże wystandaryzowane partie jednorodnych produktów, a co za tym idzie, mogą być ważnym partnerem zarówno dla szczebla zbytu, jak i zaopatrzenia w środki do produkcji.

Podnoszenie dzięki współdziałaniu standardów produkcyjnych i okołoprodukcyjnych wpływa także na morale i kulturę organizacyjną, działających wewnątrz grupy pojedynczych producentów zarówno, poprzez wymianę doświadczeń, jak również dbałość o wysoką jakość produkowanych surowców.

W ekonomii neoklasycznej najistotniejszą przesłanką działań integracyjnych producentów rolnych jest niedoskonała struktura rynku<sup>12</sup>. Niedoskonałość ta przejawia się w postaci dużych różnic w sile rynkowej (mierzonej jako możliwość wpływania na ceny), którą dysponują podmioty występujące

<sup>7</sup> IFAP 1992. *Towards self-supporting farmer's organizations*, International federation of Agricultural Producers.

<sup>8</sup> Colion M. Rontod P., *Investing In rural producer organisations for sustainable agriculture*, Washington DC, Word Bank. Washington, 2001

<sup>9</sup> Zientara W., *Gospodarstwa grupowe jako forma organizacyjno prawna aktywności rolników*. Roczniki Nauk rolniczych. Tom 91, zeszyt 1. Wyd. Wieś Jutra. Warszawa, 2004

<sup>10</sup> Ustawa z dn. 15 września 2000r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz. U. Nr. 88 z 2000r. )

<sup>11</sup> Boguta W., *Spółdzielczość wiejska*, MRiRW, Warszawa. s. 52.

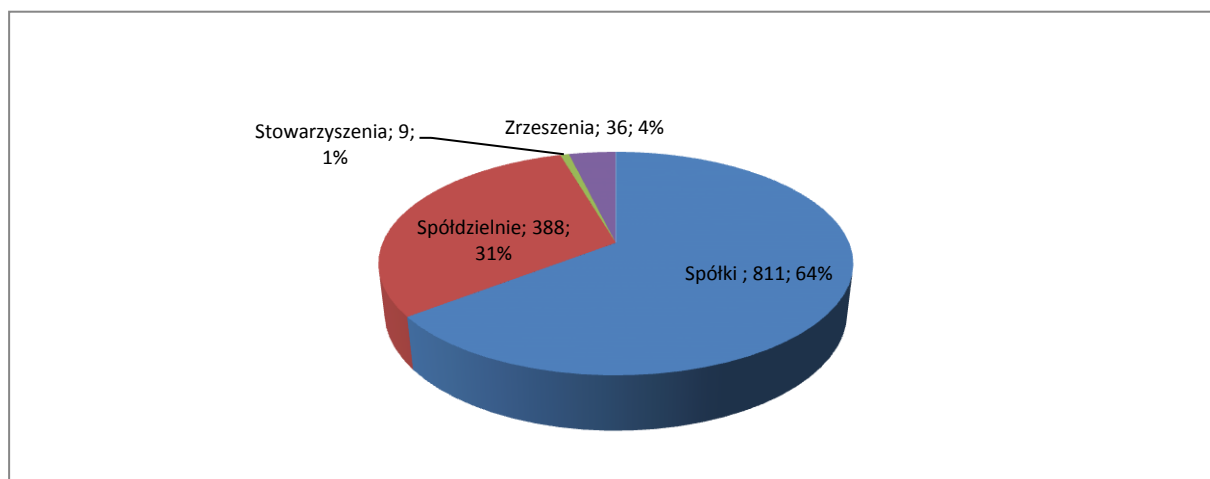
<sup>12</sup> Chlebicka A., *Ekonomiczno-Społeczne uwarunkowania rozwoju grup producentów owoców i warzyw*, Warszawa, 2008, s. 5

na kolejnych etapach łańcucha marketingowego. Struktura produkcji rolnej (pojedynczych producentów rolnych) charakteryzuje się dużą liczbą form o małej sile rynkowej. Zaś struktura rynku środków do produkcji ma bardzo często charakter oligopolu, w którym niewielka liczba firm dostarcza na rynek zróżnicowany produkt, dyktując często ceny rynkowe swoich produktów. W przypadku przetwórstwa produktów rolniczych oraz w handlu detalicznym mamy do czynienia z tzw. oligopsonem, czyli strukturą, w której niewielka liczba kupujących może w znaczny sposób wpływać na kształtowanie cen zakupu<sup>13</sup>. Dlatego też podejmowanie współdziałania przez pojedyncze gospodarstwa poprzez zrzeszanie się w grupy producentów rolnych może być skuteczną odpowiedzią na niedoskonałości łańcucha marketingowego oraz niską siłę przetargową pojedynczych, często bardzo małych gospodarstw rolnych, które w żaden sposób nie mogą wpływać zmianę nierównowagi sił rynkowych pomiędzy producentem rolnym, a pozostałymi ogniwami łańcucha.

Doświadczenia wielu krajów przodujących w rozwoju sektora rolnego pokazują, że obecnie jedną z ważniejszych dróg uzyskania przewagi konkurencyjnej na rynku gospodarstwa rolnego jest forma zespołowego działania, a więc grupa producencka<sup>14</sup>.

Producenci rolni mogą organizować się w grupy na podstawie wybranej przez siebie formy prawnej, która najbardziej będzie odpowiadała profilowi i zakresowi przyszłej prowadzonej przez nich działalności. Producenci mogą działać w następujących formach prawnych: zrzeszeniu, stowarzyszeniu, spółdzielni lub w spółce kapitałowej (wykres 1).

**Wykres 1. Podstawowe formy współdziałania Grup Producentów Rolnych według formy prawnej w 2013 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR 2013r.

Zgodnie z art.3 ustawy o grupach producentów rolnych oraz ich związkach, grupa działa jako przedsiębiorca (prowadzi działalność gospodarczą), posiadający osobowość prawną. Zgodnie z tym podejściem przedsiębiorca zobowiązany jest do zapoznania się ze wszystkimi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej wynikającymi z obowiązujących przepisów oraz stosować się do nich w trakcie jej wykonania.

<sup>13</sup> Tamże s. 6

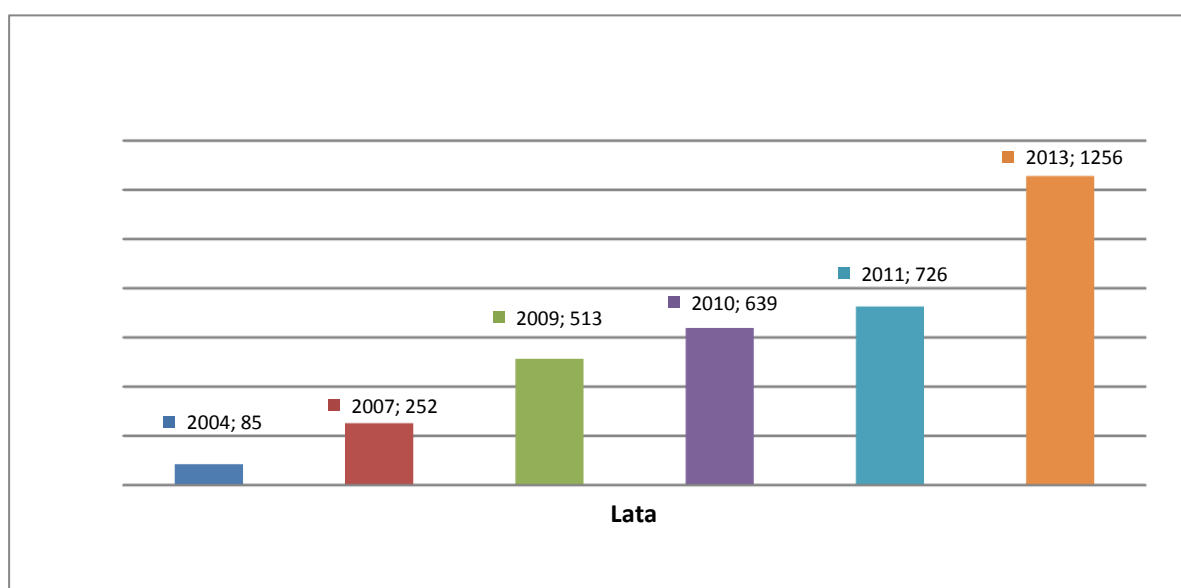
<sup>14</sup> Tomczak P., *Grupy producentów rolnych jako nowe formy zespołowego działania na polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. XVIII. Warszawa, 2009

**Tabela. 1. Podstawowe formy prawne grup producentów rolnych**

Kategorie	Formy prawne			
	Spółdzielnia	Spółka z o. o.	Zrzeszenie	Stowarzyszenie
Charakter organizacji	Gospodarczy i społeczny	dowolny	Społeczno-zawodowy oraz gospodarczy	Społeczny
Teren działania	Bez ograniczeń	Bez ograniczeń	Terytorium RP	Bez ograniczeń
Członkostwo	Osoby fizyczne i prawne	Osoby fizyczne i prawne	Osoby fizyczne	Osoby fizyczne
Liczba członków	Minimum 10 osób fizycznych lub 3 osoby prawne	1 i więcej	Minimum 10 osób fizycznych	Minimum 15 osób fizycznych

Źródło: ARiMR 2013

Według danych MRiRW na koniec 2013 roku w Polsce działało ponad 1250 grup Producentów rolnych oraz około 220 grup i 102 organizacje producentów owoców i warzyw. Przewiduje się iż w najbliższej przyszłości ich liczba będzie sukcesywnie wzrastać. Najwięcej grup powstało w województwach: wielkopolskim, dolnośląskim, i kujawsko-pomorskim, natomiast grup producentów owoców i warzyw: na Mazowszu, w Wielkopolsce oraz w województwie kujawsko – pomorskim. W Wielkopolsce oraz w woj. kujawsko-pomorskim działa znacząca liczba grup posiadających formę spółdzielni, na wzór dobrze zorganizowanych branżowych spółdzielni w krajach Europy Zachodniej. Podobnie jest na Podkarpaciu, mimo znacznie mniejszej liczby grup oraz małej skali produkcji – przeważa forma spółdzielcza.

**Wykres 2. Liczba powstałych grup producentów rolnych w latach 2004-2013**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRiRW 2013 (stan na grudzień 2013 r.)

W 2013 roku powstało 310 grup, w tym 100 działających w formie spółdzielni, ponadto ich liczba systematycznie rośnie. Około 64% grupy (nie licząc grup i organizacji producentów owoców i warzyw) prowadzi działalność jako spółki z o. o., około 31% - w formie spółdzielni, 4% - jako zrzeszenia i około 1% - jako stowarzyszenia. Średnia liczba członków grup w formie spółdzielni jest ponad dwukrotnie większa niż w formie spółki z o. o.<sup>15</sup>.

Najwięcej grup w ostatnich latach założyli producenci ziarna zbóż i roślin oleistych, mleka, drobiu oraz świń. Według danych MRiRW na koniec 2013 roku funkcjonowało 460 grup producentów ziarna zbóż i nasion roślin oleistych (łącznie). Grup producentów drobiu było 244, mleka - 103,

<sup>15</sup> ARiMR 2013 r.

ziemniaków - 31, bydła mięsnego - 49, liści tytoniu - 11. W pozostałych branżach stopień zorganizowania był dużo niższy.

**Tabela 2. Liczba GPR według kategorii produktowych na koniec 2013 roku**

Branża	Liczba działających Grup producentów rolnych (GPR)
Ziarno zbóż i nasiona roślin oleistych	299
Świnie	274
Drób	244
Mleko	103
Ziarna zbóż	95
Nasiona roślin oleistych	66
Bydło	49
Ziemniaki	31
Rośliny na cele energetyczne	20
Jaja ptasie	17
Buraki cukrowe	18
Liście tytoniu suszone	11
Produkty ekologiczne	6
Materiał siewny i sadzeniaki	4
Ozdobne rośliny ogrodnicze	4
Owce i kozy	2
Króliki	2
Kwiaty	2
Szyszki chmielowe	2
Lisy, norki, tchórze, jenoty	1
konie	1
Rośliny zielne i do produkcji farmaceutycznej	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MRiRW 2013 (stan na grudzień 2013 r.)

Mimo tak dużych zmian, jakie dokonały się w tworzeniu grup producentów rolnych w Polsce, ich stopień zorganizowania jest wciąż niewystarczający. Wskaźnik zorganizowania w naszym kraju w znacznym stopniu odbiega od stopnia zorganizowania w Europie Zachodniej (60%). W Polsce wskaźnik ten wynosi jedynie 25%, łącznie z producentami mleka o większej skali produkcji nie będących zrzeszonych w GPR<sup>16</sup>.

**Tabela 3. Zestawienie podmiotów wpisanych do ewidencji producentów, średnich wielkości gospodarstwa oraz liczby GPR w Polsce ( stan na 31.12 2013 rok)**

Województwo	Liczba podmiotów	Średnia wielkość gruntów rolnych w hektarach	Liczba GPR
Dołnośląskie	97 406	16,22	122
Kujawsko-pomorskie	101 165	15,30	119
Lubelskie	268 268	7,54	27
Lubuskie	34 674	20,92	68
Łódzkie	188 542	7,61	34
Małopolskie	221 238	3,95	18
Mazowieckie	320 715	8,55	65
Opolskie	46 871	18,22	82
Podkarpackie	202 952	4,63	38
Podlaskie	118 522	12,24	42
Pomorskie	63 498	19,00	64
Śląskie	94 493	7,37	23
Świętokrzyskie	140 217	5,57	18

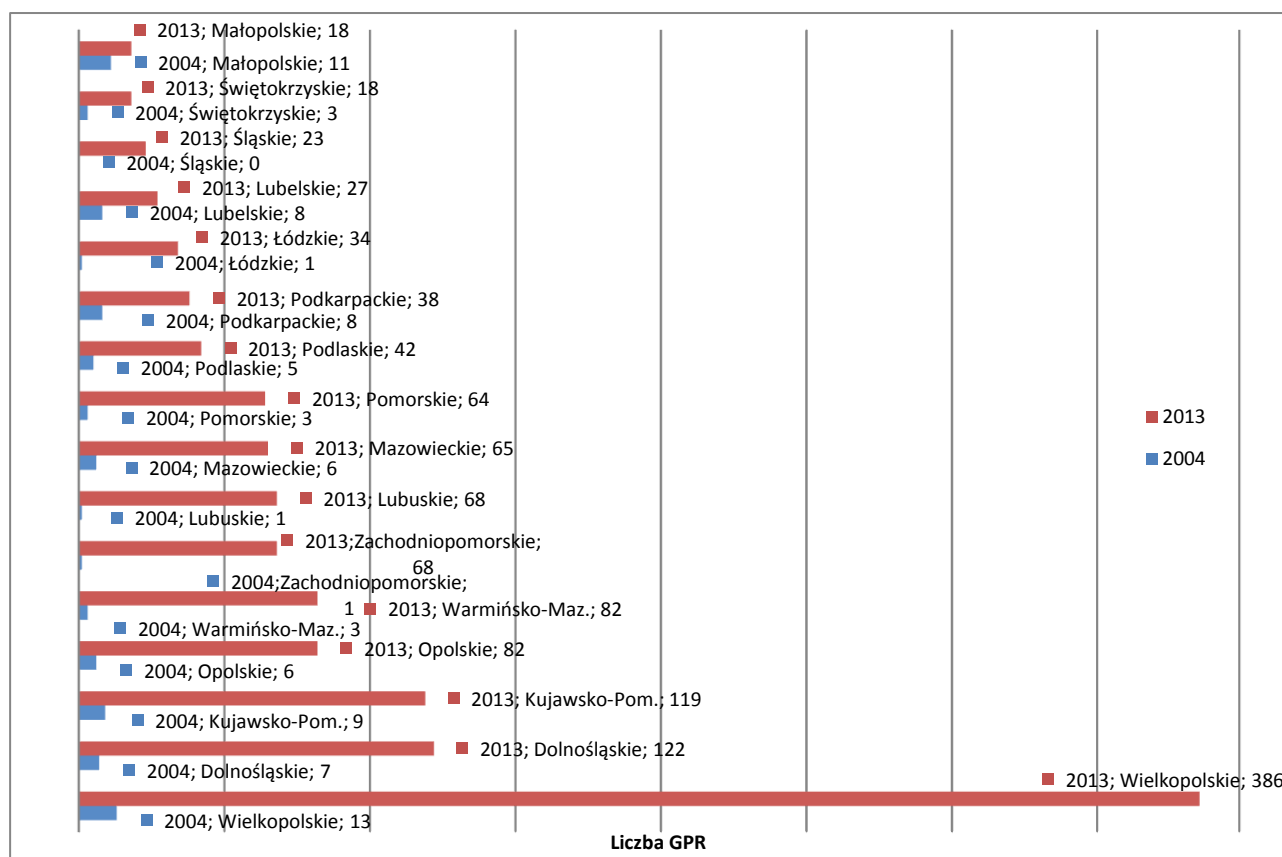
<sup>16</sup> Boguta W., *Spółdzielczość wiejska*, MRiRW, Warszawa. s. 57

<b>Warmińsko-mazurskie</b>	67 863	22,92	<b>82</b>
<b>Wielkopolskie</b>	180 871	13,51	<b>386</b>
<b>Zachodniopomorskie</b>	49 138	30,29	<b>68</b>
<b>Razem działanie</b>	<b>2 196 433</b>	<b>Średnia w kraju 10,48 ha</b>	<b>1256</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Informacji Zarządczej MRiRW z dnia 31.11.2013r.

Mimo wielu początkowych problemów w rozwoju grup producentów można dostrzec istotny progres tej formy współdziałania, biorąc pod uwagę dwa okresy, a mianowicie rok 2004 oraz rok 2013. Powyższa tabela pokazuje ten aspekt w układzie przestrzennym, oczywiście zachowując proporcje dynamiki powstawania i liczbę założonych struktur, jak również średnią wielkością gospodarstw, co ma niebagatelny wpływ na współczynnik powstawania grup producentów w poszczególnych województwach. Należy wspomnieć że chociażby w województwie wielkopolskim w 2004 roku było jedynie 13 grup, a obecnie jest ich ponad 380, w dolnośląskim było 7, zaś obecnie jest ich ponad 120. Patrząc z punktu widzenia najsłabiej rozwiniętych pod tym względem województw, w województwie śląskim w 2004 nie było ani jednej grupy, obecnie jest ich ponad 20, w łódzkim była 1 grupa, dziś jest ich ponad 30. Przedstawione powyżej dane świadczą o dosyć dynamicznych zmianach w tym zakresie oraz wciąż dużym zainteresowaniu tymi strukturami, szczególnie w ostatnich latach.

**Wykres 3. Liczba grup Producentów rolnych powstałych w Polsce w latach 2004 i 2013 według województw**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MRiRW 2013 (stan na grudzień 2013 r.)

### Determinanty i efekty zrzeszania się rodzinnych gospodarstw rolnych

Istnieje wiele czynników, które legły u podstaw tak dużego współcześnie zainteresowania tworzeniem i funkcjonowaniem grup oraz organizacji zrzeszających producentów rolnych. Są to zarówno czynniki o charakterze ekonomicznym, ale również i społeczno-kulturowym. Działania

podejmowane przez grupy producentów mają spełniać w znacznym stopniu oczekiwania swoich członków. Jednocześnie dzięki silnej współpracy producentów, podmioty te stają się istotnym partnerem handlowym<sup>17</sup>.

Wsparcie finansowe powstawania i funkcjonowania grup producentów to jeden z głównych czynników, dla których grupy producenckie powstają. Bowiem do roku 2000 zainteresowanie tym procesem, jak wykazują statystyki, było raczej niskie. Duże ożywienie nastąpiło dopiero w ramach PROW 2004-2006 oraz 2007-2013. Wskazuje na to duża liczba inwestycji poczynionych w tym działaniu. Jego zadaniem jest dostosowanie prowadzonej działalności poprzez członków organizacji do wymogów rynkowych oraz wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, obejmujące przygotowanie do sprzedaży, koncentrację sprzedaży i dostarczanie do odbiorców hurtowych.

Innym czynnikiem jest także wzrost możliwości konkurencji na rynku krajowym. Wyniki prowadzonych badań dotyczących wpływu współdziałania grupowego na sytuację rynkową rolników w nich zrzeszonych wskazują, iż znacznie wzrasta konkurencyjność tych producentów na rynku krajowym. Dzieje się to za sprawą wielu działań informacyjno-promocyjnych, na które pojedynczy rolnik nie może sobie pozwolić. Członkostwo w organizacji przyczynia się do wymiany informacji oraz podnoszenia jakości produkcji w poszczególnych gospodarstwach. Silne organizacje, mające większą liczbę aktywnych członków, mają większą siłę przebicia zarówno na rynku, jak również w działalności organizacyjnej. Są również partnerami do podejmowania wielu inicjatyw na rzecz rozwoju danej gałęzi, np. poprzez współpracę z jednostkami naukowymi, co niewątpliwie przyczynia się do rozwoju i podnoszenia poziomu produkcji w poszczególnych gospodarstwach.

Kolejnym czynnikiem leżącym u podstaw funkcjonowania grup producentów rolnych jest konkurencyjność na rynku międzynarodowym. Popularyzacja polskiej produkcji za granicą poprzez udział krajowych grup oraz związków i organizacji rolniczych przyczynia się do nawiązywania współpracy z wieloma państwami. Jest to szczególnie ważne w dobie zamykania się niektórych rynków na nasze rodzime produkty (jak choćby embargo nałożone na wiele polskich produktów przez stronę rosyjską w 2014 roku). Co w konsekwencji odbić się może na całej strukturze polskiego handlu produktami rolniczymi. Może to mieć również niebagatelny wpływ na kondycję ekonomiczną nie tylko pojedynczych gospodarstw rolnych, ale także gospodarstw zrzeszonych w grupach. Dlatego też stałe poszerzanie grona partnerów handlowych poprzez pokazywanie im atutów polskiej produkcji rolniczej oraz poprzez zastosowanie nowych technologii zarówno do produkcji, zbioru magazynowania, jak i konfekcjonowania produktów wpływa w konsekwencji na poprawę siły konkurencyjnej i kondycji całego sektora produkcji rolniczej.

Wielkość i skala produkcji to współcześnie kolejny kluczowy czynnik stanowiący barierę w tworzeniu grup producentów rolnych (szczególnie jeśli chodzi o właścicieli małych gospodarstw). Co widoczne jest w dynamice zakładania oraz korzystania z dotacji wspólnotowych w wielu województwach. Widać znaczące dysproporcje jeśli chodzi o obszar Polski południowej i północnej. Dlatego też wstępowanie do grup producentów rolnych właścicieli małych gospodarstw jest szansą na stabilizację dochodów oraz wyrównywanie dysproporcji ekonomicznych. Grupa producentów, łącząc pojedyncze małe arealy, dysponuje większą produkcją, asortymentem, parkiem maszynowym, wyższą specjalizacją, a ponadto jest w stanie w szybszy sposób dostosować się do zmieniających się wymogów rynkowych, zarówno w zakresie produkcji, jak i marketingu swych produktów.

Wzrost popytu oraz rozwój gospodarczy, to kolejny czynnik, od którego uzależniona jest dynamika i zakres funkcjonowania grup producentów rolnych. Także funkcjonowanie tych grup i ich poziom ma niebagatelny wpływ na poziom rozwoju w poszczególnych gałęziach związanych z rolnictwem. W obecnych czasach duży nacisk kładzie się między innymi na rozwój zorganizowanych rynków zbytu, funkcjonujących na bazie spółdzielni lub grup producenckich, gdyż dzięki skutecznej i sprawnej współpracy wzrasta siła przetargowa producentów oraz efektywność prowadzonych

<sup>17</sup> Domagalska-Grędyś M., *Czynniki kształtujące zmianę dochodu współpracujących gospodarstw grup producenckich z województwa podkarpackiego*, Roczniki Nauk Rolniczych, Nr. 97,4,45-53, 2010

przez grupy działań marketingowych. Im większa skala produkcji, tym wyższa konieczność zorganizowania bardziej rozbudowanych kanałów zbytu, stosowanych w określonej kategorii produktowej. Tworzenie struktur wspólnego działania w rolnictwie podnosi w pewnym sensie koszty, ale przynosi także wymierne korzyści. Chociażby w postaci gromadzenia i przesyłania informacji od konsumenta do producenta, opracowania i realizowania promocji, przejmowania obsługi finansowej transakcji, przejmowania ryzyka handlowego, negocjowania cen czy też tworzenia długookresowych strategii marketingowych grupy<sup>18</sup>.

Każdy rolnik, przystępując do grupy, kieruje się innymi motywami, w tym również wymienionymi powyżej. Niemniej jednak, każda jednostka podejmuje tę decyzję na bazie samodzielnej kalkulacji, związanej z indywidualnymi preferencjami i potrzebami, a częstokroć - przewidywaniami co do przyszłości każdego z pojedynczych rolników. Jednak jednym z głównych czynników leżących u podstaw podejmowania decyzji o przystąpieniu do grupy jest chłodna kalkulacja związana z coraz trudniejszą sytuacją ekonomiczną na rynku rolno-żywnościowym, rosnącymi problemami ze zbytem, jak również coraz bardziej widoczną zmiennością cen rynkowych, zarówno produktów rolniczych, jak również środków do produkcji rolnej<sup>19</sup>.

Podstawowym celem funkcjonowania grup producentów rolnych, zgodnie z legislacją, jest sprzedaż produktów swoich członków. Według założenia ustawodawcy, wspólna sprzedaż powinna umożliwić producentom nie tylko wygranę konkurencji o odbiorcę, lecz przede wszystkim kierowanie produktów do kanałów dystrybucji z pominięciem pośredników, w których są oferowane relatywnie wyższe ceny sprzedaży<sup>20</sup>.

Badania prowadzone wśród istniejących grup producentów dowodzą o racjonalności i dostrzegalnej skuteczności podjętej przez rolników decyzji o zrzeszeniu się w grupie. Oczywiście, tak jak różne są przyczyny wstąpienia do grupy, tak różny jest także stopień oczekiwań związanych z funkcjonowaniem wewnątrz tej struktury.

Głównym powodem zakładania grup producentów i uczestnictwa w nich jest, jak wspomniano wyżej, ułatwienie procesu sprzedaży. Niemniej jednak, ważną okazała się możliwość wsparcia finansowego udzielanego z funduszy publicznych. Innym istotnym powodem jest także uzyskiwanie wyższych cen za produkty i stabilizacja sprzedaży oraz produkcji<sup>21</sup>.

Proces tworzenia grup niesie za sobą także wiele trudności. Za bardzo często podawane niedogodności grupy podają sam proces rejestracji, jak również, w późniejszym okresie istnienia grupy, także ustaleniem sposobu wspólnego funkcjonowania oraz zasad wypłaty należności członkom wewnątrz grupy. Bowiem dla sprawnego funkcjonowania grupy ważnym czynnikiem jest jasne ustalenie zasad i warunków przynależności do danej grupy (zarówno co do profilu prowadzonej działalności przez poszczególne gospodarstwa, wkładu własnego do majątku grupy, jak również ustalenia wysokości opłaty wpisowej wnoszonej do grupy).

W grupach producentów szczególnie tych o dłuższej historii rynkowego funkcjonowania oraz o większej skali produkcji i areale produkcyjnym zaobserwowano wyraźne zmiany w procesie dystrybucji wyprodukowanych dóbr, co pozwoliło uzyskać wyższe przychody ze sprzedaży lub obniżyć koszty.

Prowadzenie wspólnej sprzedaży wymaga od producentów wspólnych działań zarówno w sferze produkcji, przygotowania do sprzedaży, jak też marketingu. Dodatkową motywacją jest wsparcie finansowe ze środków publicznych. Jak wykazują badania, ważne stają się także m.in. wspólne użytkowanie budynków i budowli, a także zakup maszyn i urządzeń oraz przygotowanie do sprzedaży. Nie mniej ważne okazuje się przechowywanie produktów oraz zakup środków obrotowych.

<sup>18</sup> Marosz M., *Analiza czynników wpływających na dynamikę powstawania i rozwoju grup producenckich*, Wyd. Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach, Skierniewice, 2013

<sup>19</sup> Chlebicka A., Falkowski J., Wołek T., *Powstanie grup producentów rolnych a zmienność cen*, FAPA 2008, s. 4

<sup>20</sup> Jabłońska L., *Rynek owoców i warzyw*, FAPA, Warszawa, 2002

<sup>21</sup> Sobczak W., Jabłońska L., Dziedzic L. *Wybrane problemy funkcjonowania grup producentów owoców z regionu Grójeckiego i Rawskiego. Journal of Agribusiness and Rural Development* 3(29) 2013, 121-131

Grupy w ramach swojej działalności organizują dla swoich członków szkolenia umożliwiające uaktualnianie posiadanej przez nich wiedzy oraz zapoznanie się z nowościami, ochroną roślin czy też nowymi odmianami oraz sposobami produkcji.

Grupy dzięki wspólnym inicjatywom mają większą możliwość realizacji działań w dziedzinie promocji swej działalności niż pojedynczy rolnik. Do najczęściej podejmowanych w tym zakresie działań można zaliczyć: reklamę (szczególnie internetową), jak również inne formy promocji swej działalności, np.: sponsoring imprez lokalnych, uczestnictwo w targach czy wystawach branżowych.

Jak wykazują badania, rolnicy którzy wstąpili w szeregi grup producentów pozytywnie oceniają fakt ich powstania i podjęcia wspólnych działań. Jedną z ważniejszych korzyści wymienianych przez członków grup jest możliwość przygotowania w krótkim czasie dużych, jednolitych partii towarowych zgodnych z wymaganiami kontrahentów. Dzięki członkostwu rolnicy uzyskują także wyższe ceny za swe produkty oraz mogą po niższych cenach nabywać środki do produkcji. Ważną korzyścią jest także nawiązywanie kontaktów i wymiana doświadczeń pomiędzy zrzeszonymi producentami<sup>22</sup>.

### **Grupy producentów rolnych istota ich tworzenia i zakres funkcjonowania**

Wsparcie dla grup producentów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 jest kontynuacją działania zapoczątkowanego w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich z lat 2004 – 2006. Wsparcie będzie kontynuowane w ramach PROW na lata 2014 - 2020.

Udzielana pomoc finansowa ma ułatwić tworzenie i funkcjonowanie grup producentów rolnych powstających w celu: dostosowania produkcji do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania przez członków grupy towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostaw do odbiorców hurtowych oraz ustalania wspólnych zasad informowania o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów.

Jak już wyżej wspomniano, grupy producentów rolnych działają na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 983 z późn. zm.). Ustawa określa, że członkami grupy mogą być osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej.

Ponadto grupy producentów rolnych prowadzą działalność gospodarczą jako przedsiębiorcy posiadający osobowość prawną, pod warunkiem, że:

- zostały utworzone przez producentów jednego produktu rolnego lub grupy produktów;
- działają na podstawie statutu lub umowy (aktu założycielskiego);
- składają się z członków, udziałowców lub akcjonariuszy (żaden z nich nie może posiadać więcej niż 20% głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników);
- przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy stanowią więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów lub grup produktów, dla których grupa została utworzona;
- określą obowiązujące członków grupy zasady, dotyczące jakości i ilości dostarczanych grupie produktów lub grup produktów oraz sposoby przygotowania produktów do sprzedaży ujęte w formie aktu założycielskiego.

Akt założycielski grupy oprócz wymagań określonych w odrębnych przepisach powinien zawierać w szczególności:

- zasady przyjmowania do grupy nowych członków oraz występowania członków z grupy, przy czym minimalny okres członkostwa, który liczy się od dnia wydania decyzji przez

<sup>22</sup> Sobczak W, Jabłońska L., Dziedzic L. *Wybrane problemy funkcjonowania grup producentów owoców z regionu Grójeckiego i Rawskiego. Journal of Agribusiness and Rural Development* 3(29) 2013,121-131



marszałka województwa, nie może być krótszy niż trzy lata działalności grupy, a informacja o zamiarze wystąpienia z grupy powinna być złożona na piśmie co najmniej 12 miesięcy przed końcem danego roku działalności grupy (obowiązek ten nie dotyczy członków grupy, którzy otrzymali postanowienie o spełnieniu warunków w ramach programu rent strukturalnych),

- zasady zbywania akcji lub udziałów w spółce akcyjnej lub spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- wymóg przynależności tylko do jednej grupy w zakresie danego produktu lub grupy produktów,
- wymóg sprzedaży przez członków grupy całości produktów lub grupy produktów za pośrednictwem grupy oraz odstąpienia od tej zasady,
- zasady dostarczania przez członków grupy informacji dotyczącej wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, z uwagi na które grupa została utworzona, a są sprzedawane poza grupą,
- zasady tworzenia i wykorzystywania funduszu specjalnego, jeżeli będzie on utworzony,
- sankcje wobec członka grupy, który nie wypełnia nałożonych na niego obowiązków,
- oraz postanowienia dotyczące w szczególności:
  - zaopatrzenia członków grupy w środki do produkcji,
  - zasad wspólnego użytkowania sprzętu rolniczego,
  - promocji produktów lub grupy produktów wprowadzonych do obrotu,
  - przechowywania, konfekcjonowania i standaryzacji produktów lub grupy produktów.

Grupy producentów rolnych mogą prowadzić działalność w oparciu o formę prawną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielni, zrzeszenia lub stowarzyszenia. Istniejące spółdzielnie prowadzą wielokierunkową działalność zrzeszając wielu członków, wśród których są także osoby niebędące producentami, co często bez długotrwałych i kosztownych zmian uniemożliwia przekształcenie spółdzielni w grupę. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 983 z późn. zm.) umożliwia również prowadzenie przez spółdzielnię działalności jako grupa producentów rolnych, jeśli:

- w jej skład wchodzi co najmniej 5 producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone dla członków tworzących grupę producentów rolnych (art. 2 ww. ustawy),
- jej przedmiot działalności jest zgodny z celami dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych (określonymi w art. 2 ww. ustawy),
- działa na podstawie aktu założycielskiego, który w stosunku do członków grupy wskazanych w pkt. 1 spełnia wymagania podane poniżej (określone w art. 4 ww. ustawy),
- jej przychody ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy wskazanych w pkt. 1 stanowią więcej niż połowę przychodów spółdzielni ze sprzedaży tych produktów lub grup tych produktów,
- określi, obowiązujące członków grupy wskazanych w pkt. 1, zasady produkcji produktów lub grup produktów, w tym dotyczące ich jakości i ilości, oraz sposoby przygotowania ich do sprzedaży.

Przyjęte rozwiązania umożliwiają członkom spółdzielni doskonalić swoją działalność przy wykorzystaniu posiadanego już potencjału ludzkiego i inwestycyjnego w ramach grupy producentów wyodrębnionej ze względu na dany produkt lub grupę produktów.

Biorąc pod uwagę istotę organizowania się producentów rolnych w grupy, którą jest pomocniczy charakter działalności prowadzonej przez taką grupę wobec jej członków, również zakres obowiązków podatkowych grup powinien być analogiczny z zakresem obowiązków podatkowych rolników. Tym samym wprowadzono zmiany w w/w ustawie w zakresie stałego zwolnienia z podatku od nieruchomości, od budynków i budowli zajętych przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru grup, wykorzystywanych wyłącznie na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy, a także zaopatrzenia członków grupy w środki do produkcji, przechowywania, konfekcjonowania i standaryzacji produktów lub grupy produktów zgodnie z jej aktem założycielskim.

W ramach działania wspierane są sektory produkcji roślinnej, zwierzęcej oraz działy specjalne produkcji rolnej<sup>23</sup>.

Należy zaznaczyć, że 1 grudnia 2012 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych<sup>24</sup>.

Wprowadzone przepisy umożliwiają zmniejszenie wymaganego limitu minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej grupy producentów rolnych w przypadku wystąpienia w gospodarstwie członka lub członków grupy działania o charakterze siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności, mających bezpośredni negatywny wpływ na funkcjonowanie grupy.

Przepisy zostały opracowane w wyniku stwierdzenia dużej liczby gospodarstw rolnych, w których wystąpiły, na początku 2012 roku, szkody spowodowane przez ujemne skutki przezimowania.

Rozporządzenie zostało opublikowane 23 listopada 2012 r. w Dzienniku Ustaw 2012, pozycja 1292.

W ramach PROW 2007-2013 wspierane były tylko grupy producentów rolnych zarejestrowane zgodnie z ustawą o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw. Ustawa ta nie daje możliwości rejestracji grupom, które mogą być beneficjentami instrumentów finansowych mających na celu ułatwienie tworzenia i działalności administracyjnej grupom w ramach I filara WPR (np. dotyczące sektora warzyw i owoców).

Wsparcia w ramach działania "Grupy producentów rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (podobnie jak w ramach PROW 2004-2006) udzielano w postaci zryczałtowanej pomocy w formie rocznych rat przez okres pierwszych pięciu lat (kolejnych 12-miesięcznych okresów prowadzenia działalności przez grupę), liczonych od dnia dokonania wpisu grupy producentów rolnych do rejestru przez marszałka województwa właściwego dla miejsca siedziby grupy. Pomoc naliczana jest na podstawie rocznej wartości netto przychodów ze sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy i wynosi:

- 5%, 5%, 4%, 3% i 2% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych do sumy 1.000.000 euro, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku, albo
- 2,5%, 2,5%, 2%, 1,5% i 1,5% wartości produkcji sprzedanej, stanowiącej równowartość w złotych powyżej sumy 1.000.000 euro, odpowiednio w pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym roku.

Wysokość wsparcia za dany rok działalności grupy nie może przekroczyć:

- w pierwszym i drugim roku - 100 000 EUR;
- w trzecim roku - 80 000 EUR;

<sup>23</sup> ABC organizacji i funkcjonowania grup producenckich. Europejski Fundusz Rolnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. *Europa inwestująca w obszary wiejskie*, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie oddział w Radomiu, Radom 2010, s. 39

<sup>24</sup> MRiRW, 2012

- w czwartym roku - 60 000 EUR;
- w piątym roku - 50 000 EUR<sup>25</sup>.

Grupa producentów rolnych może otrzymać wsparcie tylko raz w ciągu swojej działalności, niezależnie od tego czy źródłem tej pomocy był budżet krajowy czy budżet UE.

Obsługa wsparcia w ramach działania "Grupy producentów rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 odbywa się w Oddziałach Regionalnych ARiMR właściwych ze względu na siedzibę grupy producentów rolnych w dwóch etapach podstawowych oraz dodatkowego nieobligatoryjnego etapu dotyczącego wyprzedzającego finansowania:

Etap I: złożenie przez grupę producentów rolnych wniosku o przyznanie pomocy finansowej w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru przez właściwego marszałka województwa.

Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR, właściwy ze względu na siedzibę grupy, przyznaje w drodze decyzji administracyjnej pomoc finansową, w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej. Wniosek ten składany jest tylko raz.

Etap Ia: złożenie przez grupę producentów rolnych wniosku o wyprzedzające finansowanie w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie przyznania pomocy stała się ostateczna. Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR, informuje grupę w formie pisemnej w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wyprzedzające finansowanie, o terminie podpisania umowy albo o przyczynach odmowy udzielenia środków na wyprzedzające finansowanie. Wypłata wyprzedzającego finansowania jest realizowana w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy. Zabezpieczeniem należytego wykonania umowy jest weksel in blanco.

Etap II: złożenie przez grupę producentów rolnych wniosku o płatność w ciągu 30 dni po zakończeniu danego roku działalności (tj. 12 miesięcy od dnia wydania decyzji o wpisaniu grupy do rejestru przez właściwego marszałka województwa). Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR, właściwy ze względu na siedzibę grupy, przyznaje środki finansowe w drodze decyzji administracyjnej, w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku o płatność. Wypłaty pomocy za dany okres dokonuje się w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W okresie objętym wsparciem grupa może złożyć 5 wniosków o płatność.

Wymagane dokumenty:

Etap I - Załącznik do wniosku o przyznanie pomocy finansowej stanowi zaświadczenie marszałka województwa o wpisie grupy do rejestru, wydane nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku.

Etap II - Wymaganymi załącznikami do wniosku o płatność będą:

- zaświadczenie marszałka województwa o wpisie grupy do rejestru, wydane nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku o płatność;
- wykazy faktur VAT i rachunków, uporządkowanych w ujęciu chronologicznym, potwierdzające:
  - przychody netto grupy ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona,
  - wartość i ilość dostarczonych grupie produktów lub grupy produktów przez poszczególnych jej członków,
  - przychody netto grupy ze sprzedaży produktów lub grupy produktów, ze względu na które grupa została utworzona, wytworzonych w gospodarstwach jej członków.

Zainteresowanie tworzeniem i inwestycjami w grupach producentów rolnych jest coraz wyższe, jednak dostrzega się znaczne dysproporcje w tym względzie pomiędzy poszczególnymi regionami

---

<sup>25</sup> Czapiewska G., *Grupy producentów rolnych w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia geographica socio-oeconomica 13, 2013 s. 170

kraju. W tabeli 4 przedstawiono liczbę wydanych decyzji i kwotę zrealizowanych płatności przez ARiMR w ramach działania grupy producentów rolnych PROW 2003-2013 (stan na 30.11.2014). Łącznie w tym okresie wydano 2655 decyzji na kwotę około 490,589 mln zł. Dzięki tym środkom umocniła się pozycja rynkowa wielu grup oraz dokonano w tym czasie licznych inwestycji.

**Tabela 4. Pomoc udzielona grupom producentów rolnych w ramach PROW 2007-2013**

Województwo	PROW 2007-2013	
	Wydane decyzje	
<b>Dolnośląskie</b>	346	57 712 166
<b>Kujawsko-pomorskie</b>	321	50 340 577
<b>Lubelskie</b>	51	6 706 216
<b>Lubuskie</b>	159	39 474 815
<b>Łódzkie</b>	54	12 200 965
<b>Małopolskie</b>	16	1 506 963
<b>Mazowieckie</b>	95	18 631 639
<b>Opolskie</b>	252	49 237 294
<b>Podkarpackie</b>	66	9 538 713
<b>Podlaskie</b>	88	19 474 577
<b>Pomorskie</b>	145	22 110 297
<b>Śląskie</b>	75	15 898 981
<b>Świętokrzyskie</b>	22	5 814 554
<b>Warmińsko-mazurskie</b>	189	38 068 117
<b>Wielkopolskie</b>	632	112 320 623
<b>Zachodniopomorskie</b>	144	32 560 059
<b>Razem działanie</b>	<b>2 655</b>	<b>490 588 607,80</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej MRiRW z dnia 30.11.2014 r.

Wiodące w zakresie wydanych decyzji miejsce zajmuje województwo wielkopolskie, zaś najslabiej plasuje się województwo małopolskie. Zjawisko to pozostaje w ścisłej korelacji z liczbą grup działających w danym województwie oraz ze stanem rozwinięcia organizacyjnego poszczególnych regionów.

#### **Grupy producentów owoców i warzyw oraz kierunki ich rozwoju**

Wspólna organizacja rynków rolnych obejmuje rynek owoców i warzyw. Pomoc finansowa udzielana jest wstępnie uznanym grupom producentów owoców i warzyw oraz uznanym organizacjom producentów owoców i warzyw.

Łączenie się producentów owoców i warzyw w spółdzielnie, spółki z o.o., zrzeszenia czy stowarzyszenia nie oznacza, że każdy z takich podmiotów uprawniony jest do otrzymania pomocy wspólnotowej. O pomoc mogą ubiegać się wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw, spełniające kryteria wstępnego uznania lub uznania.

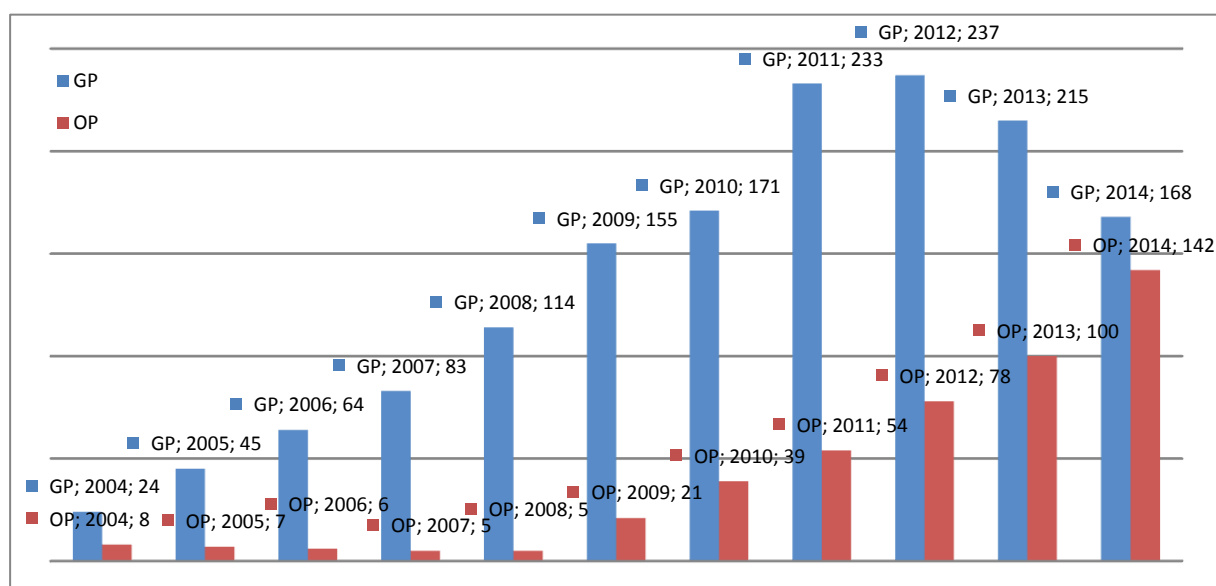
Od dnia 1 stycznia 2008 roku regulują to przepisy rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku), przepisy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw, a także rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 grudnia 2008 r. w sprawie warunków wstępnego uznawania grup producentów owoców i warzyw, uznawania organizacji producentów owoców i warzyw oraz warunków i wymagań, jakie powinny spełniać plany dochodzenia do uznania (Dz. U. z 2009 roku, Nr 5, poz. 27). Status uznania oraz wstępnego

uznania od dnia 1 stycznia 2006 r. nadawany jest w Polsce przez marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę grupy lub organizacji producentów<sup>26</sup>.

O wstępne uznanie mogą ubiegać się grupy producentów, które nie są w stanie spełnić wszystkich warunków pełnego uznania (określonego w rozporządzeniu Rady (WE) 1234/2007 oraz rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 543/2011). Tworzące się grupy producentów nie dysponują wymaganą wartością produkcji towarowej, uzależnionej nie tylko od uzyskiwanej produkcji w gospodarstwach producentów-członków, ale także m.in. od stopnia przygotowania towaru do sprzedaży czy umiejętnego ulokowania go na rynku. W większości przypadków takie grupy nie posiadają jeszcze wyposażenia technicznego oraz nie mają doświadczenia w administrowaniu, zarządzaniu i prowadzeniu marketingu. Te grupy mogą ubiegać się o pomoc ze środków unijnych przez okres nieprzekraczający pięciu lat. Udzielona pomoc finansowa ma pozwolić im osiągnąć w tym czasie warunki zezwalające na uzyskanie oficjalnego statusu uznanej organizacji producentów owoców i warzyw.

Według stanu na dzień 30 listopada 2014 r., status wstępnie uznanej grupy producentów posiadało 168 grup, a uznanej 142 organizacji producentów owoców i warzyw.

**Wykres 4. Liczba wstępnie uznanych (GP) oraz uznanych organizacji producentów owoców i warzyw (OP) w 2014 r. (stan na 30.11.2014)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR 2014r.

Mechanizmy pomocy finansowej w ramach wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw Unii Europejskiej obsługiwane przez ARiMR przedstawiają się następująco:

- Pomoc finansowa dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz pomoc finansowa na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania;
- Pomoc finansowa dla uznanych organizacji producentów owoców i warzyw na dofinansowanie funduszu operacyjnego;
- Wstępnie uznana grupa producentów owoców i warzyw może otrzymać wsparcie finansowe na następujące cele:

<sup>26</sup> ABC organizacji i funkcjonowania grup producenckich, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Europa inwestująca w obszary wiejskie, Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie oddział w Radomiu, Radom, 2010, s. 42

- pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz
- pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania.

Kwalifikowanymi kosztami inwestycji ujętymi w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania, do których wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw mogą otrzymać pomoc finansową, są następujące koszty:

1. budowy budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży - zgodnie z kosztorysem z wyłączeniem kosztów rozbiórki i unieszkodliwienia materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki;
2. zakupu budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców lub warzyw do sprzedaży lub w celu ich adaptacji do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży z wyłączeniem kosztów rozbiórki i unieszkodliwienia materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki;
3. rozbudowy budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży zgodnie z kosztorysem;
4. przebudowy i remontu budynków oraz budowli przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży w celu ich modernizacji, zgodnie z kosztorysem, z wyłączeniem kosztów rozbiórki i unieszkodliwienia materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki;
5. przebudowy i remontu budynków oraz budowli w celu ich adaptacji do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży, zgodnie z kosztorysem, z wyłączeniem kosztów rozbiórki i unieszkodliwienia materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki;
6. zakupu i montażu infrastruktury technicznej związanej z użytkowaniem budynków oraz budowli, o których mowa w pkt. 1-5, oraz ich technicznego wyposażenia, w zakresie niezbędnym dla potrzeb przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży, zgodnie z kosztorysem;
7. zagospodarowania terenu w zakresie niezbędnym do zapewnienia właściwego dojazdu, eksploatacji i zabezpieczenia inwestycji w części uzasadniającej ich wykorzystanie bezpośrednio w procesie technologicznym służącym przechowywaniu, magazynowaniu, sortowaniu lub przygotowaniu owoców i warzyw do sprzedaży, zgodnie z kosztorysem;
8. zakupu gruntu przeznaczonego pod budowę lub rozbudowę budynków i budowli oraz zagospodarowanie terenu w zakresie, o którym mowa w pkt. 7, w wysokości nieprzekraczającej 10% kwalifikowanych kosztów inwestycji wymienionych w pkt. 1,3,6 i 7;
9. zakupu narzędzi oraz zakupu i montażu maszyn oraz urządzeń przeznaczonych do przechowywania, magazynowania lub przygotowania owoców i warzyw do sprzedaży, w szczególności przeznaczonych do ich mycia, czyszczenia, sortowania, pakowania, konfekcjonowania, krojenia, cięcia, szatkowania, obierania lub drylowania;
10. zakupu narzędzi oraz zakupu i montażu maszyn oraz urządzeń przeznaczonych do zbioru owoców i warzyw, z wyłączeniem ciągników i przyczep rolniczych;
11. zakupu samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, z wyłączeniem samochodów przeznaczonych do przewozu osób;
12. związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji, o których mowa w pkt. 1 - 7, w wysokości nieprzekraczającej 12% kwalifikowanych kosztów inwestycji wymienionych w pkt. 1 - 7, obejmujące koszty:

a) przygotowania dokumentacji:

- technicznej,
- ekonomicznej (kosztorysów, analiz ekonomicznych i projektów inwestycji, w tym studium wykonalności oraz biznes planu),

b) zaświadczeń, pozwoleń i opłat, w tym notarialnych i dokumentacji związanej z ich uzyskaniem,

c) nadzoru urbanistycznego, architektonicznego i budowlanego,

d) usług geodezyjnych,

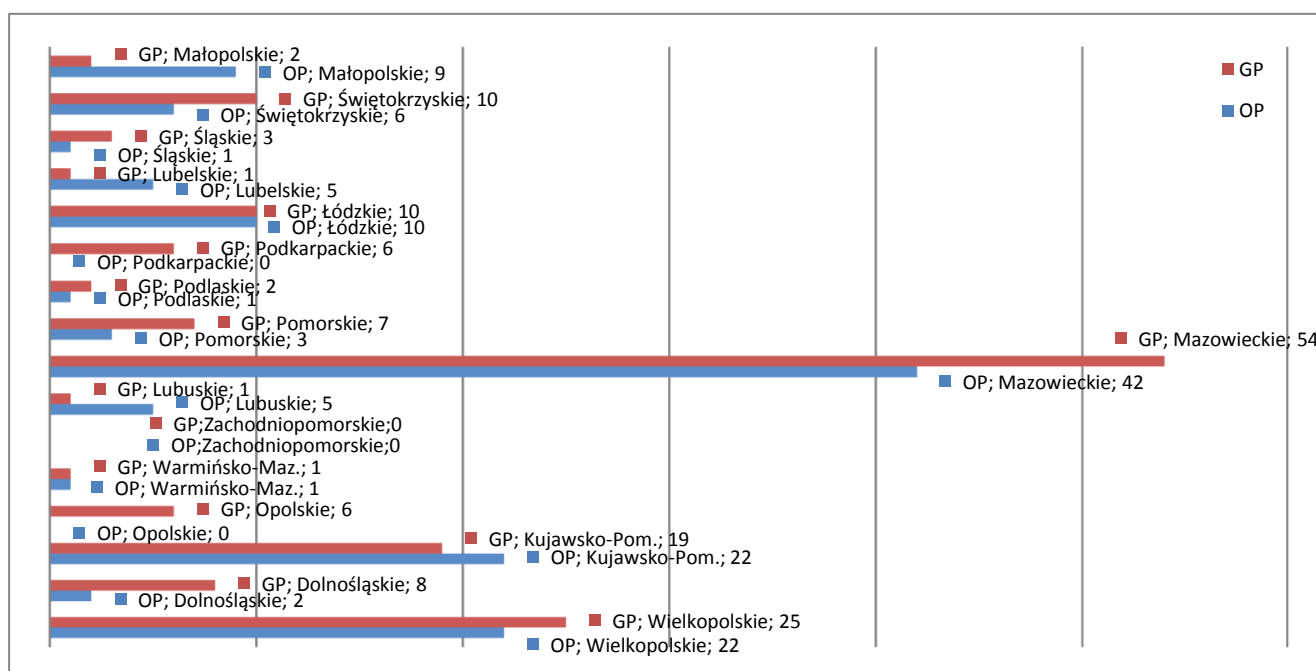
e) usług dotyczących zarządzania realizacją inwestycji budowlanych oraz usług świadczonych w zakresie realizacji budowy, w tym sprawowania nadzoru inwestorskiego, od rozpoczęcia realizacji inwestycji do jej zakończenia.

Uznana organizacja producentów owoców i warzyw może korzystać z pomocy wspólnotowej na dofinansowanie funduszu operacyjnego w ramach realizacji programu operacyjnego.

Programy operacyjne mają, co najmniej dwa spośród wymienionych poniżej celów:

- planowanie produkcji;
- poprawa lub utrzymanie jakości produktu;
- poprawa obrotu/ marketingu;
- badania naukowe i produkcja eksperymentalna;
- działania w zakresie szkolenia i działania mające na celu wspieranie dostępu do usług doradczych;
- środki zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- działania w zakresie ochrony środowiska;
- inne rodzaje działań.

**Wykres 5. Liczba wstępnie uznanych (GP) oraz uznanych organizacji (OP) producentów owoców i warzyw w 2014 r. (stan na 30.11.2014) według województw**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR 2014r.

Wzrost zainteresowania grup producentów mechanizmami pomocy finansowej, w ramach wspólnej organizacji rynków owoców i warzyw w okresie od 2004 roku do 2013 roku, skutkowało dużym wzrostem wartości wypłacanych kwot. Pierwsze wypłaty pomocy zrealizowano 2005 roku w wysokości 1,70 mln zł (wyłącznie na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej). W 2006 roku wypłacono wsparcie w kwocie 7,43 mln zł, z czego uruchomiono pierwsze wypłaty na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji, ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania w wysokości 3,30 mln zł. Wypłaty pomocy finansowej zaczęły gwałtownie rosnąć, poczynając od roku 2007, aby na koniec roku 2011 osiągnąć poziom 1 095,39 mln zł (z czego 1045,93 mln zł na pokrycie kwalifikowanych kosztów inwestycji, ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania oraz 49,46 mln zł na pokrycie kosztów, związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej).

Do 31 grudnia 2012 r. wydano 61 decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej na kwotę 9 799,6 tys. zł. Wstępnie uznane grupy producentów złożyły ogółem 1 513 wniosków o przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania. Grupy producentów owoców i warzyw składały wnioski o przyznanie pomocy finansowej po zakończeniu rocznego lub półrocznego okresu realizacji planu dochodzenia do uznania.

Do dnia 31 grudnia 2012 r. wydano także 1 402 decyzje w sprawie przyznania pomocy finansowej dla 276 grup producentów na kwotę 3 926 496,3 tys. zł (w tym 190 698,6 tys. zł na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz 3 735 797,7 tys. zł na pokrycie części kwalifikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania)<sup>27</sup>. Zaś do końca 2014 roku w ramach PROW 2007-2013 wydano już 2 105 decyzji na łączną kwotę około 6 769 488 693 zł (patrz tabela 5).

**Tabela 5. Pomoc udzielona dla wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw w ramach PROW 2007-2013**

Województwo	PROW 2007-2013	
	Wydane decyzje	
<b>Dolnośląskie</b>	53	217 763 685
<b>Kujawsko-pomorskie</b>	328	937 572 836
<b>Lubelskie</b>	215	357 873 873
<b>Lubuskie</b>	48	92 833 626
<b>Łódzkie</b>	113	589 835 106
<b>Małopolskie</b>	100	160 142 497
<b>Mazowieckie</b>	621	2 543 954 879
<b>Opolskie</b>	31	62 193 374
<b>Podkarpackie</b>	32	49 823 343
<b>Podlaskie</b>	15	33 488 911
<b>Pomorskie</b>	60	353 762 052
<b>Śląskie</b>	19	158 081 253
<b>Świętokrzyskie</b>	102	357 186 941
<b>Warmińsko-mazurskie</b>	22	90 311 691
<b>Wielkopolskie</b>	340	756 511 665
<b>Zachodniopomorskie</b>	6	8 152 953
<b>Razem działanie</b>	<b>2 105</b>	<b>6 769 488 693</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Systemu Informacji Zarządczej MRiRW z dnia 30.11.2014 r.

Dzięki uzyskanemu dofinansowaniu, grupy producentów owoców i warzyw dysponują specjalistycznym wyposażeniem do zbioru, magazynowania, przechowywania oraz przygotowywania owoców i warzyw do sprzedaży. Mają własne siedziby, bazy przechowalnicze,

<sup>27</sup> Dane ARiMR ze sprawozdania finansowego za 2013 rok



centra logistyczne, wyposażone w urządzenia do mycia, czyszczenia, sortowania, pakowania i konfekcjonowania owoców i warzyw oraz środki transportu, umożliwiające dostawy produktów do odbiorców, z zachowaniem ich jakości. Pozyskanie przez grupy producentów ww. infrastruktury technicznej z własnych środków, bez możliwości korzystania ze wsparcia finansowego, w większości przypadków byłoby niemożliwe.

### **Funkcjonowanie grup w nowej perspektywie finansowej**

W nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 Komisja Europejska, w projekcie rozporządzeń w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Pakietu WPR 2020<sup>28</sup> wprowadza kilka istotnych zmian w zakresie wspólnej organizacji rynków rolnych, w tym rynku owoców i warzyw.

W proponowanym systemie organizacji rynków rolnych szczególnie mocno ujawni się rola i pozycja Komisji oraz ograniczenie kompetencji krajowych na rzecz uprawnień Komisji. Kierunek przyjętych rozwiązań jednoznacznie wskazuje na zamiar przekazania wszystkich najistotniejszych decyzji do kompetencji Komisji<sup>29</sup>. Jednakże, pozytywnie można ocenić proponowane poszerzenie uprawnień grup producentów rolnych, które będą głównym uczestnikiem rynku rolnego oraz będą pełniły zasadnicze zadania jako podmioty odpowiadające za stabilizację i stan rynku w zwykłych warunkach produkcji. Jednakże w polskich realiach zamierzony efekt takich regulacji może być zauważalny tylko wówczas, gdy organizacje producentów umocnią swoją pozycję i podejmą intensywne działania rynkowe. Do tego czasu niewątpliwie grupy producentów rolnych o dłuższej tradycji i doświadczeniu (jak to ma miejsce w krajach 15 UE) będą wygrywać w ramach swobodnej konkurencji.

Projekty rozporządzeń w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Pakietu WPR 2020 odwołują się do tworzenia organizacji klastrowych jako elementu Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego, EPI<sup>30</sup> z udziałem grup producentów rolnych. Tworzenie takich organizacji oraz podejmowanie działań w ramach EPI pozwala na korzystanie z dodatkowych środków wsparcia finansowego. W tym kontekście widać szczególną przydatność organizacji producentów rolnych wszystkich stopni. Związki grup producentów mogą podejmować zorganizowane działania zmierzające do zaopatrzenia w środki produkcji, przechowywania i wstępnego przetwarzania produktów oraz koordynacji ich zbytu. Także dla promocji produktów, analizy rynku, obsługi

<sup>28</sup>W skład proponowanego przez Komisję Europejską pakietu legislacyjnego WPR 2020 wchodzi projekty rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące:

\*płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 625, wersja ostateczna,

\*projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”), Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 626, wersja ostateczna,

\*projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 627, wersja ostateczna,

\*projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 628, wersja ostateczna,

\*projekt rozporządzenia Rady określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 629, wersja ostateczna,

\*projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 630, wersja ostateczna. \*projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 631, wersja ostateczna.

<sup>29</sup> Art. 35, Wniosek dotyczący decyzji w sprawie rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych określenia mandatu negocjacyjnego, złożony zgodnie z art. 70 ust. 2 i art. 70a Regulaminu w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”) (COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – (COM (2012)0535 – C7-0310/2012 – 2011/0281(COD) – 2013/2529(RSP)), Parlament Europejski 11.2.2013, PE503.601v02-00

<sup>30</sup> art. 28 w zw. z art. 36 ust. 1 lit. b, ust. 2; art. 53; art. 56, art. 61, projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”), Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 626, wersja ostateczna

prawno-księgowej oraz reprezentowania zrzeszonych grup przed organami administracji samorządowej i rządowej. Nie ma też przeszkód, by organizacje lub ich zrzeszenia zawierały umowy natury gospodarczej, tworząc ramy szeroko rozumianej współpracy dla realizacji wspólnie określonego celu. Umowy mogą mieć charakter stricte produkcyjny lub pozaprodukcyjny zwłaszcza, gdy dotyczą działań promocyjnych, marketingowych, lobbystycznych czy naukowo-badawczych.

Wsparcie dla grup producentów rolnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 stanowić będzie procentowy ryczałt od wartości przychodów netto grupy lub organizacji producentów ze sprzedaży produktów, lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach ich członków i sprzedanych odbiorcom niebędącym członkami grup lub organizacji. Pomoc przyznawana będzie na okres pierwszych pięciu lat funkcjonowania grupy od dnia rejestracji czy też uznania. Beneficjentami będą grupy powstałe do dnia 1 stycznia 2014 roku, działające jako przedsiębiorcy, składające się z osób fizycznych i które spełniają warunki kwalifikowalności. Ponadto beneficjentami będą też organizacje producentów działające jako przedsiębiorcy, składający się z osób fizycznych lub prawnych i które spełnią dodatkowe warunki kwalifikowalności. Wymienione powyżej podmioty powinny wykonywać swoją działalność jako mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwa.

Pomoc może być przyznana wnioskodawcy, który spełni następujące warunki:

- będzie to grupa lub organizacja producentów, która została uznana na poziomie kraju na podstawie biznesplanu,
- łączy producentów jednego lub grupy produktów, którzy nie byli członkami grupy producentów lub wstępnie uznanej grupy producentów lub organizacji, utworzonej ze względu na ten sam produkt lub grupę produktów, której przyznano pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po 1 maja 2014 r.,
- przedłoży biznesplan i zadeklaruje jego realizację w celu osiągnięcia jego założeń w trakcie trwania 5-letniego okresu wsparcia.

Przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy dla grup i organizacji producentów zorganizowanych w formie spółdzielni oraz zrzeszających producentów w następujących kategoriach<sup>31</sup>:

- produkty wysokiej jakości objęte art. 16 rozporządzenia EFRROW, w szczególności produkty rolnictwa ekologicznego,
- świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone,
- bydło żywe: zwierzęta rzeźne lub hodowlane, mięso wołowe: świeże, chłodzone, mrożone,
- owce lub kozy żywe, zwierzęta rzeźne lub hodowlane, wełna owcza lub kozia strzyżona, mięso owcze lub kozie: świeże, chłodzone, mrożone, skóry owcze lub kozie surowe (suszone),
- miód naturalny lub produkty pszczele,
- rośliny w plonie głównym całe lub rozdrobnione, uprawiane na cele energetyczne lub do wykorzystania technicznego,
- szyszki chmielowe.

Na preferencje w przyznawaniu pomocy mogą też liczyć grupy i organizacje zrzeszające jak największą liczbę członków w danej kategorii. Ponadto organizacje zrzeszające producentów, w gospodarstwach, których produkcja objęta została dobrowolnym ubezpieczeniem.

Ważnym priorytetem w nowej perspektywie finansowej jest także pomoc na inwestycje w przetwórstwo, marketing i rozwój produktów rolnych. Przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu na poziomie handlu hurtowego produktów rolnych jest bowiem niezmiernie istotnym elementem

<sup>31</sup> PROW 2014-2020 s. 279

wymienianych w załączniku nr 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kryteria wyboru podmiotów, będą uwzględniać operacje dotyczące w szczególności<sup>32</sup>:

- grup lub organizacji producentów oraz ich związków,
- spółdzielni,
- młodych rolników,
- wnioskodawców zaopatrujących się w surowce na podstawie długoterminowych umów, zawartych bezpośrednio z producentami rolnymi, na poziomie przekraczającym 50% całkowitej ilości nabywanych produktów rolnych,
- innowacyjności, ochrony, środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatu,
- producentom uczestniczącym we wspólnotowych lub krajowych systemach jakości lub przetwarzających produkty rolne pochodzące od producentów ekologicznych,
- realizacji inwestycji w gminach należących do powiatów o najwyższym poziomie bezrobocia w kraju,
- wybranych sektorów przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych.

Ponadto, dla grup producentów owoców i warzyw zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami w projekcie pakietu legislacyjnego WPR 2020, w tym w szczególności w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, nadal będzie obowiązywał system dopłat dla organizacji producentów owoców i warzyw realizujących programy operacyjne na rzecz ochrony środowiska. Warunkiem uzyskania wsparcia jest utworzenie uznanej organizacji producentów, przedłożenie i zatwierdzenie programu operacyjnego, który zawiera co najmniej dwa działania na rzecz ochrony środowiska lub co najmniej 10% wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych przeznaczonych na działania na rzecz ochrony środowiska.

Wsparcie na rzecz tworzenia grup producentów w nowej perspektywie finansowej w odniesieniu do wszystkich sektorów i wszystkich państw członkowskich należy określić w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, w związku z czym zdaniem Komisji należy znieść szczególne wsparcie na rzecz tworzenia takich grup w sektorze owoców i warzyw. Wsparcie to nie powinno zakłócać bowiem warunków konkurencji pomiędzy rolnikami i reprezentującymi ich organizacjami producentów na rynku wewnętrznym.

## **Podsumowanie**

Dzięki uzyskanemu w ramach PROW dofinansowaniu, grupy producentów dysponują specjalistycznym, spełniającym najwyższe światowe standardy, wyposażeniem do zbioru, magazynowania, w tym także przechowywania oraz przygotowywania do sprzedaży swych produktów. Mają własne siedziby, bazy przechowalnicze, centra logistyczne wyposażone w najnowocześniejsze urządzenia do mycia, czyszczenia, sortowania, pakowania i konfekcjonowania oraz środki transportu, umożliwiające dostawy produktów do odbiorców, z zachowaniem ich jakości. Pozyskanie przez grupy producentów ww. infrastruktury technicznej z własnych środków, bez możliwości korzystania ze wsparcia finansowego, w większości przypadków byłoby niemożliwe. Szczególnie jeśli chodzi o małe rodzinne gospodarstwa, które funkcjonując samodzielnie w przyszłości raczej nie będą miały racji bytu. Dlatego też należy dołożyć wszelkich starań aby w kolejnej perspektywie finansowej UE znalazły się środki na dalszy rozwój tych podmiotów, co będzie miało niebagatelny wpływ zarówno na konkurencyjność zrzeszonych w nich gospodarstw, jak również całego sektora produkcji rolnej. Ponadto niewątpliwie proces zrzeszania się rolników będzie wpływał na zmiany w procesie produkcji oraz kulturze organizacyjnej funkcjonowania wielu gospodarstw, co niewątpliwie będzie miało także wpływ na społeczno - organizacyjny obraz polskiej wsi i jej mieszkańców na arenie międzynarodowej.

---

<sup>32</sup> [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), 2014

## Literatura

1. *ABC organizacji i funkcjonowania grup producenckich*. Europejski Fundusz Rolnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. *Europa inwestująca w obszary wiejskie*. Wyd. Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie oddział w Radomiu. Radom 2010.
2. Boguta W., *Spółdzielczość wiejska*, MRiRW, Warszawa, 2012
3. Brodziński M.G. *Dylematy rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Wyd. Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa, 1999
4. Chałupka P., *Ekonomiczne, organizacyjne oraz prawne aspekty organizowania się rolników*, WODR, Leszno, 1998
5. Chlebicka A., *Ekonomiczno-Społeczne uwarunkowania rozwoju grup producentów owoców i warzyw*, Warszawa, 2008
6. Chlebicka A., Falkowski J., Wołek T., *Powstanie grup producentów rolnych a zmienność cen*, FAPA, Warszawa, 2008
7. Colion M. Rontod P., *Investing In rural producer organisations for sustainable agriculture*, Washington DC, Word Bank, 2011
8. Czapiewska G., *Grupy producentów rolnych w rozwoju obszarów wiejskich Pomorza*. Acta Universitatis Lodzianis, Folia geographica socio-oeconomica 13, 2013
9. Domagalska-Grędyś M., *Czynniki kształtujące zmianę dochodu współpracujących gospodarstw grup producenckich z województwa podkarpackiego*, Roczniki Nauk Rolniczych, 2010
10. IFAP, *Towards self-supporting farmer's organizations*, International Federation of Agricultural Producers, 1992
11. Jabłońska L., *Rynek owoców i warzyw*, FAPA, Warszawa, 2002
12. Kożuch B., *Polityka rolna*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, 1997
13. Lemanowicz M., *Organizacje i grupy producentów szansą na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2005
14. Malec K., *Spółdzielnie wiejskie stare rozwiązania szansą na przyszłość*, 2013, [www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl)
15. Marosz M., *Analiza czynników wpływających na dynamikę powstawania i rozwoju grup producenckich*, Wyd. Instytut Ogrodnictwa w Skierniewicach, Skierniewice, 2013
16. Sobczak W, Jabłońska L., Dziedzic L., *Wybrane problemy funkcjonowania grup producentów owoców z regionu Grójeckiego i Rawskiego*, Journal of Agribusiness and Rural Development 3(29), 2013
17. Tomczak P., *Grupy producentów rolnych jako nowe formy zespołowego działania na polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. XVIII, Warszawa, 2009
18. Zientara W., *Gospodarstwa grupowe jako forma organizacyjno prawna aktywności rolników*. [w:] Roczniki Nauk rolniczych. Tom 91, zeszyt 1. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa, 2004
19. Ustawa z dn. 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach (Dz. U. Nr 88 z 2000r.)
20. Dane ARiMR ze sprawozdania finansowego za 2013 rok

## **7. Miejsce rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej UE – M. Adamowicz**

---

**Autor: Prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz, Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej**

### **Wprowadzenie**

Potrzeba zwrócenia uwagi na rolę jaką rolnictwo rodzinne odgrywa we współczesnym świecie zwłaszcza w zakresie zapewnienia wyżywienia i kreowania ekonomicznych warunków bytu, bezpieczeństwa żywnościowego ludności, zachowania środowiska i bioróżnorodności, rozwoju społeczności wiejskich oraz zachowania dziedzictwa kulturowego stanowiła podstawę ustanowienia przez Organizację Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) roku 2014 Międzynarodowym Rokiem Rolnictwa Rodzinnego. Komisja Europejska i Parlament Europejski, jak również inne instytucje Unii Europejskiej oraz parlamenty i rządy poszczególnych krajów, uczelnie, instytuty naukowe, a także pozarządowe organizacje rolnicze nadały problematyce funkcjonowania i rozwoju rodzinnych gospodarstw rolnych wysoką rangę. Uczyniły ją ważnym tematem dyskusji, analiz i debat naukowych.

Rolnictwo rodzinne jest ważnym przedmiotem zainteresowania Wspólnej Polityki Rolnej w Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że rolnictwo rodzinne stanowi główny trzon rolnictwa europejskiego i zasadniczy element europejskiego modelu rolnictwa. Rodzinne gospodarstwa rolne są najliczniejszą, najbardziej żywotną i powiązaną kulturowo ze wsią grupą podmiotów. Ich działania dotyczą osiągania celów makroekonomicznych w sferze zaopatrzenia w żywność i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, w czym odbija się poziom dobrobytu ludności związanej z rolnictwem. Chociaż na początkowych etapach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej nie zwracano uwagi na struktury rolne i pozycję gospodarstw rodzinnych to z biegiem czasu przy wprowadzaniu zmian, korekt i reform Wspólnej Polityki Rolnej sprawa ochrony i umocnienia tej grupy gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa stawała się coraz bardziej widoczna. Wyrazem tego jest m.in. aktualne zwrócenie uwagi na role małych gospodarstw rolnych i potrzeby zmiany podejścia do tej grupy w nowym kształcie Wspólnej Polityki Rolnej na przyszłość.

Celem tego opracowania jest pokazanie istoty i miejsca rodzinnych gospodarstw rolnych we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej na poszczególnych etapach jej formowania i przekształcania. Zadanie to przedstawiono w trzech częściach. W części pierwszej zaprezentowana zostanie definicja rodzinnych gospodarstw rolnych, istota i cechy jednostek oraz miejsce i rola sektora rodzinnego w rolnictwie europejskim. W części drugiej znajdzie się opis oryginalnego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej wraz z jej odniesieniem do gospodarstw rolnych oraz jej zmiany w kolejnych etapach reformowania. Część trzecia natomiast zawiera ustosunkowanie się do aktualnych i przyszłościowych wyzwań wobec rodzinnych gospodarstw rolnych w Europie i uwzględniania ich w programach polityki rolnej.

### **Definicja i cechy rodzinnych gospodarstw rolnych**

Rodzinne gospodarstwo rolne w powszechnym rozumieniu oznacza prowadzenie gospodarstwa rolnego przez rodzinę rolnika, która zapewnia jedność gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym. Ziemia, na której prowadzona jest produkcja rolna jest w zasadzie własnością rolnika, a prowadzenie gospodarstwa siłami własnej rodziny zapewnia jej dochód rolniczy wykorzystywany do zaspokojenia zarówno potrzeb gospodarstwa domowego jak i gospodarstwa rolnego. Klasyczne formy rodzinnych gospodarstw rolnych w Europie kształtowały się po rozpadzie ustroju feudalnego i uwłaszczeniu chłopów. W Ameryce proces tworzenia sektora gospodarstw rodzinnych miał inny przebieg. Na innych kontynentach miały miejsce inne, bardziej złożone procesy formowania się tego sektora.

Rolnictwo rodzinne jest współcześnie dominującą formą organizacyjną rolnictwa na świecie. Trudno jest określić skalę tej dominacji<sup>33</sup>. Szacuje się, że z rolnictwa utrzymuje się 2,6 mld ludności świata i że rolnictwo rodzinne obejmuje ponad pół miliarda gospodarstw rolnych, w których zatrudnionych jest około 1,3 mld czynnych zawodowo. Stanowi to w skali świata ponad 40% wszystkich aktywnych zawodowo.

Rodzinne gospodarstwa rolne mogą być prowadzone w postaci dużych, średnich, małych i bardzo małych jednostek produkcyjnych, przez rolników pracujących wyłącznie w gospodarstwie rolnym lub dzielących czas pracy na pracę w gospodarstwie i poza nim, która powiększa dochody gospodarstwa domowego ze źródeł pozarolniczych. Praca w gospodarstwie może być wykonywana wyłącznie przez członków rodziny lub też częściowo przez osoby z zewnątrz.

Rolnictwo rodzinne jest fundamentem, na którym rolnictwo w Europie rozwijało się na przestrzeni wieków. Jego kształt wynika z dużego zagęszczenia demograficznego kontynentu europejskiego i wynikających z tego relacji między zasobami ziemi i zasobami pracy w rolnictwie. Jak twierdzili Harleman i Stammer w Europie, odwrotnie niż w Ameryce Północnej, najpierw nastąpiło zagęszczenie, co prowadziło do intensyfikacji, a później technizacji rolnictwa, natomiast faza koncentracji nie wykształtowała się w sposób wyrazisty. Ukształtowany historycznie ustrój rolny w większości krajów europejskich stanowi istotny element całościowego ustroju społeczno-gospodarczego krajów tworzących Unię Europejską. Współcześnie, rodzinne gospodarstwa rolne są dominującym elementem europejskiego modelu rolnictwa.

Jądrzem tego modelu są gospodarstwa rolne prowadzone przez rodziny, w których następuje zjednoczenie dwóch podstawowych form podmiotów ekonomicznych gospodarstwa domowego prowadzonego przez rodzinę, reprezentującego sferę konsumpcji i gospodarstwa rolnego stanowiącego prostą formę przedsiębiorstwa produkcyjnego, reprezentującego ekonomiczną sferę produkcji. Taki model rolnictwa ukierunkowanego na rodziny jest zróżnicowany, traktowany jako model wartościowy pod względem społecznym. Może być on rentowny pod względem ekonomicznym i zrównoważony pod względem środowiskowym oraz żywotny pod względem kulturowym. Rolnictwo rodzinne wkomponowane w europejski model rolnictwa jest przedmiotem wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej prowadzonej w Unii Europejskiej od 1962 roku. Wspólna Polityka Rolna, podlegając zmianom i przekształceniom zawsze wspierała rozwój rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach europejskiego modelu rolnictwa.

Podobnie jak wielkie jest zróżnicowanie rodzinnych gospodarstw rolnych i całego rolnictwa rodzinnego tak trudno jest o jednoznaczne określenie i zdefiniowanie tego zjawiska. W praktyce występuje znaczne zróżnicowanie form rolnictwa rodzinnego i dla wielu osób rolnictwo rodzinne ma wiele różnych znaczeń. Jak zauważyła Halamska w publikacji *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, podstawą tego zróżnicowania mogą być zarówno jego cechy własne jak i jego cechy społeczno-ekonomicznego otoczenia<sup>34</sup>. Jak stwierdzono na spotkaniu ministrów rolnictwa Unii Europejskiej w Wilnie we wrześniu 2013 roku „rolnictwo rodzinne to coś więcej niż zawód - to sposób życia”<sup>35</sup>. Choć rolnictwo rodzinne od początków integracji europejskiej było głównym przedmiotem wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej<sup>36</sup>, to jednak nigdy nie zostało przez organy unijne zdefiniowane precyzyjnie pojęcie gospodarstw rodzinnych<sup>37</sup>. Niektórzy twierdzą, że poszukiwanie takiej definicji jest bezowocne, gdyż żadna uniwersalna definicja rolnictwa rodzinnego nie jest możliwa<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Halamska, M., *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, [w:] *Wieś i Rolnictwo* Nr 2/2014, 2014, s. 25-46

<sup>34</sup> Halamska, M., *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, [w:] *Wieś i Rolnictwo* Nr 2/2014, 2014, s. 25-46

<sup>35</sup> *Rolnictwo rodzinne* [w:] Przegląd obszarów wiejskich UE Nr17/2013

<sup>36</sup> Fennel, R., *The Common Agricultural Policy*, oxford: Clarendon, 1997

<sup>37</sup> Hill B., *The „Myth” of the family farm: Defining the family farm and assessing its importance in the European Community*. *Journal of Rural Studies*, 9(4), 1993, s. 359-370

<sup>38</sup> Tomczak, F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie*, IRWiR PAN, Warszawa, 2006

Rolnictwo rodzinne i rodzinne gospodarstwa rolne są niezwykle zróżnicowane nie tylko w skali świata i kontynentu, ale także poszczególnych krajów oraz regionów. Faktem jest, że istotą gospodarstw rodzinnych jest, jak już wspomniano, ściśle powiązanie gospodarstwa rolnego jako ekonomicznej jednostki produkcyjnej mającej swoją podmiotowość i przynależność (własność) z jednostką społeczną jaką jest rodzina i szerzej gospodarstwo domowe rolnika, które dysponuje zasobami ziemi i pracy wykorzystywanymi w procesach produkcyjnych. Tę istotę wyraża przygotowana na Międzynarodowy Rok Rolnictwa Rodzinnego definicja FAO mówiąca, że „gospodarstwo rodzinne jest rolniczym zasobem (jednostką), która jest zarządzana i prowadzona przez gospodarstwo domowe, gdzie pracę dostarczają w większości członkowie tego gospodarstwa. Rodzina i gospodarstwo rolne są powiązane, współtworzą i wypełniają ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i kulturalne funkcje” (FAO, 2013). Należy zwrócić uwagę na dwa aspekty powyższej definicji. Pierwszy dotyczy prowadzenia gospodarstwa przez wykorzystanie pracy rolnika i członków jego rodziny, drugi powiązania gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym obejmującym osoby mieszkające pod tym samym dachem. Społecznym prototypem rodzinnych gospodarstw rolnych są gospodarstwa chłopskie<sup>39</sup>, funkcjonują jednak aktualnie liczne gospodarstwa, które nie mają korzeni chłopskich.

Obok gospodarstw rodzinnych występuje drugi typ gospodarstw rolnych – rolnicze przedsiębiorstwa. Między tymi dwoma typami gospodarstw rolnych występują pośrednie typy, które mają charakter rodzinny i jednocześnie spełniają kryteria przedsiębiorstwa. W krajach rozwiniętych gospodarczo, w tym w krajach Unii Europejskiej, rodzinne gospodarstwa rolne powiązane są z rynkiem, na którym realizują dochód rolniczy. Często jednak gospodarstwa rodzinne traktowane są jako jednostki biznesu rolniczego. Oznacza to, że gospodarstwa te są narażone na ryzyko rynkowe, które z gospodarstwa rolnego przenosi się bezpośrednio na rodzinę i gospodarstwo domowe. Przedsiębiorstwa rodzinne produkują na rynek dla osiągnięcia zysku. Rolnictwo rodzinne to jednak więcej niż biznes. Rolnictwo rodzinne jest powiązane z wartościami wynikającymi z instytucji rodziny, takimi jak styl życia, przekonania, tradycje odnoszące się do życia i pracy, praw majątkowych, władania, zarządzania, dziedziczenia, podziału ról i obowiązków, relacji sąsiedzkich i inne. Istnieje wciąż wiele gospodarstw rodzinnych nieprodukcujących na rynek tylko na własne potrzeby – autokonsumpcja gospodarstw naturalnych lub półnaturalnych.

Podstawy teoretyczne gospodarstwa rodzinnego (chłopskiego) na początku XX wieku stworzył Aleksander Czajanow, który rolnictwo rodzinne określił jako „formę organizacji produkcji rolnej charakteryzującą się organicznymi związkami między rodziną i jednostką produkcyjną i wykorzystaniem tylko rodzinnej siły roboczej, a wykluczającą wykorzystanie stałej siły najemnej”. Efektem tego jest elastyczność sposobu funkcjonowania gospodarstwa rodzinnego, co ułatwia dostosowanie się do zmieniających się warunków zewnętrznych, a jednocześnie możliwość oporu wobec zmian<sup>40</sup>. Współczesne definicje gospodarstwa rodzinnego dopuszczają jednak możliwość wprowadzenia do gospodarstwa rodzinnego większego zakresu elementów nierodzinnych w sferze wykorzystania pracy, ziemi i kapitału jak również podziału i sposobu wykorzystania efektów gospodarowania. Wielu rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne pracuje dodatkowo poza rolnictwem, w takim przypadku praca rodzinna w gospodarstwie rolnym odgrywa mniejszą rolę w strukturze uzyskanych przez gospodarstwo domowe dochodów.

Do najważniejszych, obok wykorzystania własnych zasobów pracy w procesach produkcji, kryteriów gospodarstw rodzinnych należą własność ziemi i innych zasobów majątkowych przechodząca z pokolenia na pokolenie oraz bezpośrednie zarządzanie czynnikami produkcji i procesem produkcji. W sektorze gospodarstw rodzinnych przeważa gospodarowanie na gruntach własnych, jednak powszechnie występuje dodzierżawianie ziemi, a niekiedy także całkowite prowadzenie gospodarstwa na zasobach dzierżawionych. Część prac może być zlecona kontrahentom

<sup>39</sup> Halamska, M., *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, [w:] *Wieś i Rolnictwo* Nr 2/2014, 2014, s. 25-46

<sup>40</sup> Halamska, M., *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, [w:] *Wieś i Rolnictwo* Nr 2/2014, 2014, s. 25-46

zewnątrznym. Podstawowe decyzje zarządcze, zwłaszcza decyzje strategiczne, podejmowane są jednak przez właściciela gospodarstwa.

### **Rolnictwo rodzinne jako podstawowy sektor rolnictwa europejskiego**

Rolnictwo rodzinne stanowi kluczowy element Europejskiego Modelu Rolnictwa<sup>41</sup>. W modelu tym można wyróżnić wiele różnorodnych typów produkcyjnych gospodarstw rolnych. Różnią się one pod względem udziału i zakresu wykorzystania własnych zasobów pracy, zakresu własności lub współwłasności charakteru kontroli nad zasobami i procesami produkcyjnymi, statusu prawnego jednostki, sposobu zarządzania procesami gospodarczymi oraz skali narażenia na ryzyko biznesowe.

Europejski Model Rolnictwa jest formalnym wytworem Wspólnej Polityki Rolnej lecz faktycznie stanowi emanację historycznych procesów przekształceń struktur agrarnych w Europie. Jego współczesny kształt określają i modyfikują kolejne reformy polityki rolnej i zmiany strategii krajowych wobec rolnictwa, a zwłaszcza wobec własności ziemi rolnej. W wielu krajach rodzinne gospodarstwa rolne wywodzą się z tradycyjnych gospodarstw chłopskich lecz coraz większa część gospodarstw rodzinnych utraciła charakter gospodarstw chłopskich, a nowo powstające formy często nie mają nic wspólnego z gospodarstwami chłopskimi. W 2010 roku samodzielni użytkownicy gospodarstw rodzinnych stanowili 85% wszystkich gospodarstw rolnych Unii Europejskiej i dysponowali 68% powierzchni użytków rolnych. Ich udział w produkcji rolniczej przekraczał 70%. W niektórych jednak krajach członkowskich Unii Europejskiej (Słowacja, Czechy, Francja, Estonia) ponad połowa użytków rolnych była wykorzystywana przez inne „nierodzinne” formy gospodarstw rolnych, takie jak np. spółdzielnie, spółki i inne formy korporacyjne. Te pozarodzinne formy gospodarstw dostarczały w tych krajach znaczną część, nawet do 80%, produkcji.

Rodzinne gospodarstwa rolne są szczególnie elastyczne wobec sytuacji na rynku dzięki wykorzystaniu własnej pracy, jednak ta elastyczność kończy się wraz z powiększeniem obszaru gospodarstwa. Podstawą tej elastyczności jest praca poza gospodarstwem, wielofunkcyjność i wielozawodowość rolnika i członków jego rodziny. Rodzinne gospodarstwa rolne są więc podstawowym źródłem wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Rozwijając pozaprodukcyjne funkcje przyczyniają się nie tylko do bezpieczeństwa żywnościowego, ale także do ochrony środowiska i rozwoju pozarolniczych funkcji związanych z racjonalnym wykorzystaniem środowiska przyrodniczego, kulturowego oraz społecznego obszarów wiejskich.

Rolnictwo rodzinne koegzystuje z innymi, zwłaszcza korporacyjnymi formami rolnictwa, które w niektórych krajach stanowią formę dominującą. Dotyczy to zwłaszcza Słowacji i Republiki Czeskiej gdzie w rękach indywidualnych rolników w 2010 roku znajdowało się tylko, odpowiednio 20% i niespełna 30% gruntów użytkowanych rolniczo. W sektorze rodzinnym w krajach UE znajdowało się 120 mln ha użytków rolnych, co stanowiło 68% całej powierzchni tego typu gruntów. Udział ziemi użytkowanej w formie rodzinnej w granicach 40-50% mają takie kraje jak Bułgaria, Francja, Estonia, Węgry i Rumunia. Średnio w 28 krajach UE w systemie gospodarki rodzinnej wykorzystywanych jest 68% użytków rolnych a zbliżony do tej średniej udział mają Niemcy, Grecja, Portugalia i Hiszpania. W grupie krajów o udziale rolnictwa rodzinnego w granicach 70-90% znajdują się Szwecja, Wielka Brytania, Chorwacja, Austria, Litwa, Łotwa, Luxemburg, Finlandia, Belgia, Cypr, Polska, Włochy i Irlandia. W takich krajach jak Dania, Malta, Słowenia i Holandia rolnictwo rodzinne dysponuje ponad 90% użytków rolnych tych krajów<sup>42</sup>.

W 2010 r. w 28 krajach UE było 12 mln gospodarstw, z czego 97% miało charakter własności rodzinnej<sup>43</sup>. Te gospodarstwa rodzinne stanowiły ponad 85% wszystkich gospodarstw w UE.

<sup>41</sup> Davidova S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014

<sup>42</sup> Davidova S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014

<sup>43</sup> EUROSTAT, Farm Structure Survey, 2010



W gospodarstwach rodzinnych wytwarza się około 71% standardowej produkcji rolnej, a udział dostarczanej przez ten sektor produkcji waha się znacznie. W Czechach i na Słowacji gospodarstwa rodzinne wytwarzają tylko jedną piątą produkcji, zaś w Estonii i Francji jedną trzecią produkcji. Gospodarstwa rodzinne są wielce zróżnicowane pod względem wielkości. Około 5,7 mln gospodarstw do 2 ha w EU-28 w 2010r. miało charakter gospodarstw półnaturalnych lub hobbystycznych, zaś prawie 199 tys. gospodarstw rodzinnych dysponowało ponad 100 ha każde i większość z nich nie miało charakteru chłopskiego. Jednak większość gospodarstw dużych, powyżej 100 ha, nie miało charakteru rodzinnego. W 2010 r. gospodarstwa korporacyjne i spółdzielcze, niemające charakteru rodzinnego, stanowiły 40% wszystkich gospodarstw o wielkości 100ha i większych, a w niektórych krajach takich jak Słowacja, Czechy, Bułgaria, Wielka Brytania, Estonia, Dania i Węgry, udział dużych gospodarstw niemających charakteru rodzinnego przekraczał 60%.

Gospodarstwa rodzinne są miejscem zatrudnienia dla 24 mln osób na łączną liczbę 25,5 mln zatrudnionych w rolnictwie Unii Europejskiej. Przy przeliczeniu na pełnozatrudnionych rolnictwo rodzinne zatrudniało w 2010 r. 88% regularnie wykorzystywanych w rolnictwie zasobów pracy krajów Unii Europejskiej<sup>44</sup>.

Gospodarstwa rodzinne mają często charakter dwu i więcej zawodowy. Zarówno właściciel jak i członkowie rodziny podejmują pracę poza gospodarstwem rolnym. Połowa tych rolników pracuje w gospodarstwie zaledwie czwartą część swojego pełnego czasu pracy. Około 84% tej grupy prowadzi gospodarstwa półnaturalne o powierzchni do 5 ha. Strategią przetrwania dla tych gospodarstw jest zatrudnienie zewnętrzne. W niektórych krajach obserwuje się przyływ użytkowników gospodarstw rodzinnych spoza sektora rolniczego.

Rolnicy prowadzący i zaangażowani w gospodarstwa rodzinne stanowią grupę wielce zdywersyfikowaną i wielofunkcyjną. Wielozawodowość, wielofunkcyjność i dywersyfikacja są powiązane z wielkością prowadzonych gospodarstw. Obserwuje się przy tym spadek udziału wielozawodowości wraz ze zwiększeniem obszaru i wzrost udziału form zdywersyfikowanych i wielofunkcyjnych. Popularnymi formami dywersyfikacji jest przetwórstwo żywności, agroturystyka, wytwarzanie energii odnawialnej i prace kontraktowe. Biorąc pod uwagę objęte przez system FADN gospodarstwa rolne, które są powiązane z rynkiem (gospodarstwa towarowe), a więc nie obejmują gospodarstw produkujących wyłącznie na własne potrzeby, można wyodrębnić cztery grupy gospodarstw o różnym udziale pracy własnej rolnika w ogólnych nakładach pracy w ciągu roku (tab. 1).

**Tabela 1. Udział pracy własnej rodziny w pełnych nakładach pracy w ekwiwalentnych jednostkach pracy w gospodarstwach powiązanych z rynkiem objętych systemem FADN w UE – 25, w 2008 r.**

Wskaźnik	Udział pracy własnej rodziny w nakładach pracy ogółem w %				
	75-100%	50-75%	25-50%	0-25%	Ogółem
<b>Udział każdej z grup w %</b>					
<b>Liczba gospodarstw</b>					
UE - 25	69,9	11,8	9,2	9,0	100,0
UE - 15	70,9	12,9	10,0	6,2	100,0
NK - 10*	67,6	9,4	7,4	15,6	100,0
<b>UR</b>					
UE - 25	34,6	8,8	9,5	47,1	100,0
UE - 15	49,6	12,5	12,3	25,6	100,0
NK - 10*	16,5	4,3	6,2	73,0	100,0
<b>Wydajność</b>					
UE - 25	29,2	9,9	13,0	47,9	100,0
UE - 15	36,3	12,6	16,7	34,5	100,0
NK - 10*	13,0	3,9	4,8	78,3	100,0
<b>Nakłady pracy ogółem (AWU)**</b>					

<sup>44</sup> EUROSTAT, Farm Structure Survey, 2010

UE - 25	31,9	8,4	9,5	50,2	100,0
UE - 15	42,0	12,3	14,0	31,8	100,0
NK - 10*	21,3	4,4	4,8	69,5	100,0
<b>Praca rodziny (FWU)***</b>					
UE - 25	74,7	12,8	8,7	3,8	100,0
UE - 15	72,7	13,8	9,4	4,1	100,0
NK - 10*	79,4	10,5	7,0	3,1	100,0
<b>Przeciętna wielkość gospodarstwa</b>					
<b>Użytki rolne w ha</b>					
UE - 25	50	75	104	524	101
UE - 15	55	76	96	323	79
NK - 10*	37	71	127	714	153
<b>Europejskie jednostki wielkości</b>					
UE - 25	44	82	131	431	91
UE - 15	55	98	157	468	91
NK - 10*	17	30	50	396	80
<b>Produkcja ..... w euro</b>					
UE - 25	52,709	98,273	157,524	517,446	109,779
UE - 15	65,748	117,617	188,112	562,127	115,671
NK - 10*	20,544	35,703	59,665	475,427	95,909
<b>Nakłady pracy ogółem (AWU)**</b>					
UE - 25	1,5	2,4	3,4	18,5	3,3
UE - 15	1,4	2,3	3,4	12,4	2,4
NK - 10*	1,7	2,5	3,6	24,2	5,4
<b>Nakłady pracy rodziny (FWU)***</b>					
UE - 25	1,5	1,5	1,3	0,6	1,4
UE - 15	1,4	1,4	1,3	0,9	1,4
NK - 10*	1,7	1,6	1,3	0,3	1,4

\* Chorwacja, Cypr i Malta nie zostały ujęte

\*\* Annual Work Unit

\*\*\* Farm Work Unit

Źródło: Davidova T., Thomson K.: 2014; European Parliament D6 for Internal Policies. Policy Dep. B. Structural and Cohesion Policies Agriculture and Rural Development, Family Farming in Europe: Challenges and Prospects in Depth. Analysis, p.24

Można uznać w uproszczeniu, że dwie pierwsze grupy reprezentują gospodarstwa rodzinne, zaś dwóch dalszych klas nie można zakwalifikować do grupy gospodarstw rodzinnych, ponieważ udział pracy własnej nie przekracza w nich 50% nakładów pracy ogółem. Dane przedstawionej tabeli wykazują dużo różnic między starymi i nowymi członkami Unii Europejskiej, co oznacza, że zastosowanie jednego modelu Wspólnej Polityki Rolnej dla wszystkich krajów może być trudne.

### Wspólna Polityka Rolna a gospodarstwa rodzinne w latach 1962-1992

Ustanowienie pod koniec lat pięćdziesiątych Wspólnej Polityki Rolnej, która została wprowadzona w życie w 1962 r. było reakcją krajów tworzących w 1957 r. Europejską Wspólnotę Gospodarczą na trudną sytuację żywnościową Europy w okresie II Wojny Światowej i w latach odbudowy po zakończeniu wojny. Głównym celem WPR było zwiększenie produkcji rolnej po to, aby żywność mogła być powszechnie dostępna po umiarkowanych cenach na zrównoważonych rynkach rolnych. Ten cel produkcyjno-zaopatrzeniowy o charakterze propodażowym dominował nad celem zapewnienia rolnikom godziwych dochodów, co wskazywało na potrzebę podtrzymywania rodzinnych gospodarstw rolnych. Polityka dochodowa początkowo realizowana była wyłącznie instrumentami polityki rynkowej, co doprowadziło w krótkim czasie nie tylko do zapewnienia wysokiego poziomu samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego, ale także do wysokich nadwyżek produkcji ponad potrzeby konsumpcji krajowej i możliwości eksportu. Zwróciło to uwagę na potrzebę wprowadzania polityki zwiększającej popyt i spożycie wewnętrzne oraz ekspansję eksportu, co jednak nie przyniosło zadowalających rezultatów. Zanim jednak sięgnięto po politykę ograniczania podaży podjęto niezbyt udane próby inicjowania polityki strukturalnej, która w istocie

odnosiła się bezpośrednio do modelu gospodarstw rolnych, głównie gospodarstw rodzinnych, chociaż charakter rodzinny gospodarstw rolnych początkowo nie był akcentowany.

W polityce strukturalnej, która została zapoczątkowana w 1972 r. chodziło bardziej o kształtowanie odpowiednich struktur rolnych, wykazujących większą siłę ekonomiczną, silniejsze powiązanie gospodarstw rolnych z rynkiem niewymagającym kosztownego subsydiowania, bardziej wydolnych pod względem dochodowym nie wymagającym zwiększania wydatków budżetowych. Okazało się, że gospodarstwo rolne niedysponujące minimalnym potencjałem ekonomicznym, nie może zapewnić rolnikowi dochodu na pożądanym poziomie, nawet jeśli ceny płacone rolnikom są dość wysokie. Większość gospodarstw rolnych w państwach członkowskich EWG nie posiadała potencjału ekonomicznego niezbędnego do uzyskania akceptowalnego poziomu dochodów. Początkowo próby poprawy struktur agrarnych pozostawały w gestii rządów krajów członkowskich, co powodowało zróżnicowanie warunków rynkowych i pogłębianie zróżnicowania struktur między krajami. Reakcją na tę sytuację była próba wprowadzenia pod koniec lat sześćdziesiątych Planu Mansholta, którego celem było prowadzenie w skali EWG jednolitej, konsekwentnej polityki strukturalnej, operującej środkami nakierowanymi na poprawę struktur rolnych bez powodowania efektu w postaci wzrostu produkcji. Chodziło o to, aby około 80% istniejących gospodarstw rolnych mogło uzyskać taką skalę produkcji aby wykorzystać efektywnie co najmniej jedną jednostkę siły roboczej i kapitał, który należało w gospodarstwo zainwestować ze względów technicznych. Oznaczało to konieczność powiększania małych gospodarstw rolnych poprzez powiększenie ich obszaru i potencjału produkcyjnego, co tym samym powinno ograniczyć liczę osób pracujących w rolnictwie.

W programie przewidywano bodźce finansowe i organizacyjno-prawne skłaniające rolników do rezygnacji z pracy w rolnictwie, przechodzenie na wcześniejsze emerytury, do większej mobilności zawodowej rolników i członków ich rodzin i in. Pomoc miały otrzymać tylko tzw. gospodarstwa rozwojowe mogące uzyskać dochody porównywalne z dochodami osiąganymi w innych działach gospodarki. Środkiem uzupełniającym przekształcenia strukturalne były projekty wycofywania słabszych jakościowo gruntów z użytkowania rolniczego i przeznaczanie ich na zalesienie pod cele rekreacyjne zwłaszcza w obszarach turystycznie atrakcyjnych. Wdrażanie elementów polityki strukturalnej napotykało zarówno na opory rolników jak też brak konsekwencji organów wdrażających program. Działania strukturalne były wspierane przez rozwój informacji rynkowej, doradztwa rolniczego i wpieranie organizacji producenckich.

Do czasu opracowania Planu Mansholta polityka strukturalna znajdowała się w gestii państw członkowskich. Plan zapoczątkował podejmowanie polityki kształtowania struktur rolnych przez organy EWG. Stosowane środki były jednakże zbyt słabe i nie przyspieszały istotnie pożądanym zmian. Mimo to w ciągu kilku pierwszych dziesięcioleci Wspólna Polityka Rolna doprowadziła do znacznego zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych i zmniejszenia liczby zatrudnionych w rolnictwie, zwiększenia przeciętnej powierzchni gospodarstwa rolnego oraz liczby zwierząt przypadających na gospodarstwo rolne. W rezultacie w większości państw EWG kilkakrotnie wzrósł potencjał ekonomiczny przeciętnego gospodarstwa rolnego<sup>45</sup>. Należy jednak pamiętać, że zakres i tempo przemian struktur rolnych jakie dokonywały się w rolnictwie uzależnione były od otoczenia ekonomicznego, a szczególnie od możliwości wchłonięcia przez sektory pozarolnicze nadwyżek pracy, które mogły odpłynąć z rolnictwa. Powolne tempo wzrostu gospodarczego w tym okresie oraz dynamicznie upowszechniany postęp techniczny ograniczał możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. W latach osiemdziesiątych w krajach członkowskich EWG pojawiło się bezrobocie, które towarzyszyło w sposób chroniczny dalszym etapom rozwoju integracji europejskiej.

Wprowadzenie w życie Planu Mansholta trwało niemal do końca lat siedemdziesiątych. Polityka tego okresu była wyposażona w dodatkowe instrumenty i sposoby oddziaływania na rolnictwo, takie jak wprowadzone w 1977 r. „opłaty współodpowiedzialności”, których zadaniem miało być regulowanie podaży mleka; ustanowione od 1984 roku narodowe i indywidualne kwoty produkcji mleka; obowiązujące w latach 1988-1992 pułapy finansowania WPR i obowiązujące od roku 1988/89

<sup>45</sup> Rowiński J., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa, 2004

opłaty współodpowiedzialności w produkcji zbóż. Ważną innowacją tego okresu, mającą wpływ na rolnictwo i gospodarstwa rolne była reforma funduszy strukturalnych, w tym ustanowienie dostępnego dla czterech słabiej rozwiniętych państw EWG (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia) funduszu spójności (kohezji). Zainicjowana w tym czasie polityka spójności ekonomicznej i socjalnej ukierunkowana m.in. na wsparcie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stała się trwałym elementem polityki zmniejszania różnicowań międzyregionalnych przez wsparcie rozwoju regionów zapóźnionych w rozwoju, które miały na ogół charakter rolniczy. Nakłady na politykę regionalną i strukturalną podwoiły się, a ich udział w wydatkach wyraźnie się zwiększył. W 1989 r. stanowiły one tylko 17% wydatków budżetowych by w krótkim czasie wzrosnąć do 31% w 1993 r. i około 37% w 1999 r.

W okresie budżetowym 1989 – 1993 ustanowiono sześć dużych programów priorytetowego wsparcia rozwoju, z których dwa dotyczyły bezpośrednio rolnictwa, a inne były z rolnictwem powiązane pośrednio, zwłaszcza poprzez politykę regionalną, skierowaną na obszary wiejskie. Sukcesom w polityce strukturalnej i regionalnej nie towarzyszyła poprawa w sferze regulacji rynków rolnych, które nadal odczuwały presję nadwyżek produkcyjnych. Opublikowana w 1985 r. tzw. Zielona Księga była zapowiedzią głębszej systemowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej zwanej Reformą Mac Sharrego, wprowadzonej w 1992 r.

Koncentrowanie się na polityce rynkowej będącej odpowiednikiem obecnego I filaru WPR w pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej oznaczało, że WPR nie brała pod uwagę podziału gospodarstw rolnych na „rodzinne” i „nierodzinne”, a wspierając produkcję i powiązanie z rynkiem faworyzowała gospodarstwa większe, które coraz częściej nie miały charakteru rodzinnego. Taka przychylność WPR do gospodarstw dużych zarówno rodzinnych jak i nierodzinnych ujawniła się wówczas wielką dysproporcją. Wynikała ona z tego, że 20% największych gospodarstw rolnych przejmowało około 80% korzyści kierowanych przez WPR do rolnictwa. Duże gospodarstwa rolne korzystały także z kapitalizacji wsparcia cenowego oddziałującego na ceny ziemi i ceny dzierżawy, co także faworyzowało większe gospodarstwa. Chociaż ta przychylność do większych gospodarstw wspieranych zwłaszcza z I filara WPR utrzymała się do dzisiaj, to jednak została osłabiona przez Reformę Mac Sharrego z 1992 r.

### **Gospodarstwa rodzinne w reformie Mac Sharrego**

Reforma Mac Sharrego przeprowadzona w latach 1992-1996 miała pięć celów:

- zrównoważenie rynków rolnych poprzez znaczne obniżenie cen instytucjonalnych (o około 30%) na podstawowych rynkach produktów roślinnych,
- poprawa konkurencyjności rolnictwa poprzez wprowadzenie płatności bezpośrednich, które odtąd stały się jednym z głównych instrumentów stosowanym przez WPR,
- ekstensyfikacja gospodarowania w rolnictwie, mająca na celu ochronę środowiska i zmniejszenie nadwyżek rolnych,
- redystrybucja środków na rozwój rolnictwa między większą liczbę gospodarstw rolnych,
- zachowanie niezbędnej liczby gospodarstw rolnych.

W zasadzie wszystkie wyżej wymienione cele, jeśli nie bezpośrednio to pośrednio odnosiły się do wsparcia gospodarstw rodzinnych. Należy wskazać, iż trudno jest prowadzić równocześnie politykę poprawy konkurencyjności z polityką zachowania niezbędnej liczby gospodarstw rolnych, które są na ogół niewydolne ekonomicznie. Wprowadzenie dopłat bezpośrednich utrwaliło podstawy ekonomiczne wszystkich gospodarstw rolnych bez presji na wzrost produkcji rolnej.

Chociaż reforma dotyczyła głównie produktów roślinnych - zbóż, roślin oleistych i strączkowych, miała wpływ na wszystkie gałęzie produkcji rolniczej. W kolejnych latach była rozszerzana na inne gałęzie produkcji. Ogólnie, reforma Mac Sharrego była ustosunkowaniem się Unii Europejskiej do ustaleń negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT. Dotyczyła ona podstawowych warunków funkcjonowania i rozwoju gospodarstw rolnych oraz rozszerzała zakres zainteresowania WPR na sprawy wykraczające poza rolnictwo - na ochronę środowiska, leśnictwo, rozwój obszarów wiejskich. W odniesieniu do struktur rolnych wyraźne preferencje kierowała do gospodarstw

rodzinnych. Przed wprowadzeniem programu reformy 80% środków wsparcia w ramach wspólnoty przejmowało 20% wysoko produkcyjnych, towarowych gospodarstw rolnych. Oderwanie, przynajmniej częściowe, subsydiowania od wielkości produkcji miało wspierać rozwój gospodarstw mniejszych, słabiej powiązanych z rynkiem, położonych w regionach peryferyjnych. Mniejsze gospodarstwa miały otwartą możliwość dalszego zwiększania produkcji i korzystania z dopłat, natomiast gospodarstwa większe zobowiązane zostały do wypełniania określonych wymogów środowiskowych lub wyłączenia gruntów z uprawy dla uzyskania dopłat bezpośrednich. Przy większej skali produkcji rolnicy mogli otrzymać dopłaty tylko do tzw. powierzchni podstawowej powiązanej z planami referencyjnymi zbóż, co ograniczało wielkość dopłat dla dużych gospodarstw rolnych. Ograniczanie produkcji gospodarstw dużych osiągnęto także przez subwencjonowane, dobrowolne programy wyłączenia gruntów z uprawy. W sferze produkcji zwierzęcej ze wsparcia została wyłączona lub uzyskała tylko wsparcie ograniczone, grupa ferm przemysłowych nie posiadających własnej bazy paszowej. Wyznaczenie górnego pułapu premii, które mogły uzyskać gospodarstwa nastawione na chów bydła lub osiągające ponadprzeciętne plony to przykłady na szczególne traktowanie i wsparcie gospodarstw rodzinnych.

Wprowadzanie płatności bezpośrednich przez Reformę Mac Sharrego podniosło konkurencyjność rolników europejskich głównie przez mechanizm redystrybucji dochodów i w niewielkim stopniu przez obniżkę kosztów i poprawę efektywności gospodarowania. Limitowanie (kwotowanie) produkcji stabilizowało podstawowe rynki rolne lecz przyczyniało się do zwiększenia złożoności prowadzonej polityki i biurokratycznych metod oddziaływania na rolnictwo. Dzięki temu rolnictwo stało się działem gospodarki narodowej krajów członkowskich kierowanym bezpośrednio przy pomocy środków administracyjnych, w które zostały wyposażone specjalne instytucje i agencje państwowe. Wpłynęło to także na zachowania rolników i przyjmowane przez nich strategie działań i rozwoju. Strategia maksymalizowania dochodu poprzez wzrost produkcji rolniczej przestała mieć wiodące znaczenie, rolnicy w skutek tego przeszli na strategię optymalizowania dochodów z różnych źródeł produkcji, dopłat bezpośrednich i dopłat specjalnych o charakterze środowiskowym, których znaczenie będzie wzrastać w latach następnych.

Reforma Mac Sharrego ustanawiająca płatności bezpośrednie jako podstawowe narzędzie filara I WPR nie zmieniała zasadniczego nastawienia do rodzinnych gospodarstw rolnych, chociaż wykazała potrzebę poszukiwania precyzyjniejszych definicji gospodarstw, które zasługują na wsparcie. Przykładem tych dążeń jest poszukiwanie definicji gospodarstw „aktywnych” i „nieaktywnych” czy tworzenie „list negatywnych” w celu szukania sposobów wsparcia dla przetrwania tradycyjnych, rodzinnych form gospodarowania i rodzinnych sposobów zatrudnienia. Przeciwwstawienia się tym rozwojowi anachronicznych form władania ziemią czy gospodarstw korporacyjnych. Obok koncepcji ogólnounijnych poszczególne kraje wprowadzały własne kryteria pozwalające uściślić ogólne kryteria gospodarstw rodzinnych. Między innymi w Polsce przyjęto obszarowy limit 300 ha użytków rolnych jako górną granicę gospodarstwa rodzinnego.

### **Rolnictwo rodzinne jako podstawa Europejskiego Modelu Rolnictwa**

Po wdrożeniu zasadniczej części reform Mac Sharrego pojawiła się koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa, która zwracała większą uwagę na gospodarstwa rodzinne.

Rolnictwo rodzinne stanowi podstawę koncepcji Europejskiego Modelu Rolnictwa, która została nakreślona na spotkaniu Rady Europejskiej w 1997 w Luksemburgu<sup>46</sup>. W dokumencie tego spotkania czytamy, że gospodarstwa rodzinne są kluczowym elementem celów jakie wpisane są w Europejski Model Rolnictwa. Stwierdzono wówczas, że Unia jest zdeterminowana kontynuować obecny Model Europejskiego Rolnictwa i wykorzystania go do poszukiwania wyższej konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej. Rolnictwo Europejskie jako sektor ekonomiczny „powinno być wszechstronne, zrównoważone, konkurencyjne i rozpościerać się na terytorium Europy obejmując regiony mające specyficzne problemy rozwojowe”. Koncepcja ta została

<sup>46</sup> Davidova S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014

rozwinęta w dokumentach „Agenda 2000” będących wynikiem szczytu berlińskiego, mającego miejsce rok wcześniej. Dokumenty te zapowiadały reformę Wspólnej Polityki Rolnej<sup>47</sup> w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa rozpatruje rolnictwo w powiązaniu z otaczającym środowiskiem obszarów wiejskich. Rolnictwo w Europie spełnia wiele ważnych funkcji pozaprodukcyjnych, środowiskowych, społecznych i kulturowych. Europejski Model Rolnictwa zakłada więc, że obok konkurencyjnego rolnictwa wysokotowarowego powiązanego z rynkiem i innymi ogniwami łańcucha żywnościowego istnieje rolnictwo wypełniające inne funkcje. Dotyczą one przede wszystkim dostarczania dóbr rynkowych poza zorganizowanymi łańcuchami dostaw w ramach agrobiznesu oraz pozarynkowych dóbr publicznych w postaci walorów krajobrazowych, bioróżnorodności, utrzymania równowagi w środowisku przyrodniczym, tworzenia przestrzeni i infrastruktury dla agroturystyki oraz turystyki przyrodniczej i kulturowej. Rolnictwo europejskie spełnia zatem wiele ważnych funkcji dla społeczeństwa, a rolnicy są równocześnie producentami żywności i surowców wytwarzającymi na potrzeby rynku, ale także strażnikami przyrody, dziedzictwa kulturowego wsi i innych wartości wiejskich. Europejski Model Rolnictwa zakłada więc istnienie obok siebie, czy też w sposób zintegrowany, rolnictwa towarowego i rolnictwa wielofunkcyjnego.

Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa zaproponowana w Agendzie 2000 wynikała zarówno z krytyki prowadzonej dotychczas Wspólnej Polityki Rolnej jak też z dostrzegania potrzeby zachowania ginących wartości wiejskich. Stąd głównymi komponentami europejskiego modelu rolnictwa stały się<sup>48 49</sup>:

- Rolnictwo konkurencyjne, zdolne do aktywnego wykorzystywania możliwości oferowanych przez rynki światowe bez nadmiernego subsydiowania i zapewniające odpowiedni standard życia rolnikom;
- Metody produkcji rolniczej bezpieczne dla środowiska naturalnego, dostarczające produkty o wysokiej jakości zdrowotnej, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi;
- Rolnictwo zróżnicowane, wielofunkcyjne, kontynuujące bogatą tradycję europejską w zakresie produkcji żywności oraz wytwarzające inne dobra przyrodnicze i publiczne;
- Utrzymanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla wszystkich mieszkańców;
- Rolnictwo wpisujące się w strukturę środowiska wiejskiego przez kultywowanie tradycyjnej wspólnoty mieszkańców wsi i struktury osadniczej na obszarach wiejskich;
- Prostsza, bardziej zrozumiała polityka rolna, która wyraźnie rozgranicza decyzje wspólne UE od tych, jakie powinny pozostać w kompetencji krajów członkowskich;
- Polityka rolna gwarantująca, że wydatki na jej realizację są uzasadnione działaniami rolników oczekiwanymi przez społeczeństwo (bezpieczna żywność, ochrona i kształtowanie środowiska).

Powyższe świadczy o tym, że w Europejskim Modelu Rolnictwa wyartykułowane zostają nowe społeczne oczekiwania wobec rolnictwa, które poza zaspokajaniem żywnościowych potrzeb w aspekcie ilościowym i jakościowym powinno dostarczać inne dobra o charakterze nierynkowym, dobra publiczne. Powoduje to konieczność utrzymania równowagi między konkurencyjnością ekonomiczną i spójnością społeczną, między innowacyjnością i nowoczesnością a solidarnością społeczną i przestrzenią wiejską. EMR miał stanowić ograniczenie dla dotychczasowego wspierania rolnictwa przejawiające się w nadmiernej intensyfikacji i koncentracji produkcji rolniczej, powodującej degradację środowiska przyrodniczego, a także nasilającą się migrację z rolnictwa, co prowadzi do zubożenia i wyludniania się obszarów wiejskich. EMR wskazał na potrzebę

<sup>47</sup> Guba W. Piskorz G., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2002

<sup>48</sup> Guba W. Piskorz G., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2002

<sup>49</sup> Durand, G., G van Huylbroeck, *Multifunctionality and rural development: a general framework* [w:] *Multifunctional Agriculture: a New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* Alsgate Publishing Company Hampshire, 2003

poszukiwania pozarynkowych mechanizmów wspierania dochodów rolniczych, wzmocnienie międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa i większego zrównoważenia procesów rozwojowych. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa zakłada, że oprócz funkcji produkcyjnej realizowanej przez towarowe gospodarstwa rolne powiązane z innymi ogniwami agrobiznesu, rolnictwo jest generatorem innych funkcji o charakterze pozarynkowym. Przejawiają się one w postaci walorów krajobrazowych, środowiska sprzyjającego zachowaniu bioróżnorodności, pozytywnych cech środowiska przyrodniczego, które mając charakter efektów zewnętrznych produkcji rolniczej nabierają cech dóbr publicznych mających wartość dla lokalnych społeczności wiejskich i interesariuszy zewnętrznych.

Rolnictwo poprzez swoją wielofunkcyjność stanowi nadal, mimo zjawisk kurczenia się i ograniczania, podstawowy trzon różnych zjawisk składających się na kompleksowe pojęcie obszarów wiejskich osadzonych w warunkach naturalnych danego kraju czy regionu. Rolnictwo i otaczające go środowisko przyrodnicze, społeczne, kulturowe i ekonomiczne, tworzące w zintegrowanej formie obszary wiejskie jest obiektem określonych oczekiwań i przedmiotem oddziaływania Polityki Rolnej i Polityki Rozwoju Wsi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ukształtowały się zatem dwa filary tej polityki. Filar I – Polityki Rynkowej i Filar II – Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich. Przy takim ujęciu kształtują się zatem nowe oczekiwania wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz nowe wyzwania wobec prowadzonej polityki. Wskazywana przez EMR transformacja rolnictwa miała się więc skupić na procesie przechodzenia od intensyfikacji do ekstensyfikacji i „zazielenienia”, od koncentracji i intensyfikacji do bardziej zróżnicowanej struktury obszarowej, ale równocześnie do zahamowania procesu polaryzacji gospodarstw, od specjalizacji produkcyjnej do wielofunkcyjnego wykorzystania ziemi rolniczej, prowadzącej do rozwoju wielofunkcyjności gospodarstw rolnych i obszarów wiejskich. Ważną formą wielofunkcyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich może być pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez rolników oraz członków ich rodzin.

Zgodnie z aktualnymi zapisami rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne funkcjonujące we współczesnych uwarunkowaniach ekonomicznych, ekologicznych i społecznych powinni zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe. Oznacza to więc sprostanie rosnącym oczekiwaniom społeczeństwa na bezpieczną, o wysokiej jakości, określoną co do pochodzenia i zróżnicowaną co do formy żywność. W ten sposób gospodarstwa rodzinne powinny wnieść wkład w inteligentny, i zrównoważony wzrost<sup>50</sup>. Dlatego też są one ważnym czynnikiem w łagodzeniu ubóstwa wiejskiego, bezpieczeństwa żywnościowego, w zapewnieniu wyższych standardów ochrony środowiska, wskazania i podtrzymania vitalności gospodarki wiejskiej i zachowania tradycyjnej kultury. Tym samym gospodarstwa rodzinne powinny być istotnym czynnikiem utrzymania ludności nawet na terenach peryferyjnych. Wypełnianie tych funkcji jest możliwe przy wsparciu rodzin rolniczych w specyficzną wiedzę, umiejętności i doświadczenie, a także w infrastrukturę umożliwiającą lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów produkcyjnych i warunków środowiskowych. To wszystko powinno być uwzględnione w modelu Wspólnej Polityki Rolnej zintegrowanej z innymi politykami wspólnotowymi oraz w krajowych politykach wspierających rozwój wsi i rolnictwa.

### **Modyfikacje polityki w pierwszej dekadzie XXI wieku**

Wspólna Polityka Rolna prowadzona w latach 1962-1999, chociaż nie osiągnęła w pełni zakładanych celów zarówno w fazie jej ustanowienia jak i kolejnych reform, w latach siedemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przyniosła wymierne skutki w rolnictwie. Nigdy jednak nie zadowoliła w pełni ani rolników ani podatników i konsumentów, nie pogodziła też interesów państw członkowskich Wspólnot Europejskich z interesami producentów oraz eksporterów z reszty świata. Polityka ta reagowała, chociaż powoli i z opóźnieniem, na pojawiające się problemy wewnętrzne i zewnętrzne. Konieczność godzenia rozbieżnych interesów coraz większej liczby krajów członkowskich wpływała na to, że przy wprowadzeniu zmian poszukiwano takich rozwiązań, które w najmniejszym stopniu naruszają układ dotychczasowych korzyści i transferów odnoszących się zarówno do krajów jak

<sup>50</sup> Council of the EU, 26 July 2013

i grup beneficjentów. Zróżnicowane struktury rolne państw członkowskich i narastająca siła beneficjentów niebędących gospodarstwami rolnymi (właściciele gruntów, dzierżawcy, grupy producentów, przetwórcy surowców rolnych, handel hurtowy i detaliczny) sprawiły, że nie wprowadzano instrumentów polityki rolnej ukierunkowanej bezpośrednio na gospodarstwa rodzinne czy jakąś grupę tych gospodarstw. Zwracano jednak uwagę, że polityka ustanowiona zapisami Traktatu Rzymskiego była efektywna w zakresie realizacji zwiększania produktywności, bezpieczeństwa żywnościowego i dostępności ekonomicznej żywności, to jednak nigdy nie osiągnęła zakładanych celów dochodowych. W pierwszym okresie nie doprowadziła do uzyskania przez rolników zadowolających dochodów, ale była silnym narzędziem dywersyfikacji siły ekonomicznej i efektów dochodowych między gospodarstwami mniejszymi, typowo rodzinnymi, a gospodarstwami dużymi, z których część nie miała charakteru rodzinnego. Presja na uwzględnienie nowych celów społecznych i oczekiwań wobec rozwoju nierolniczych aspektów gospodarki wiejskiej doprowadziły do modyfikacji tej polityki przez ustanowienie płatności bezpośrednich i kryteriów Europejskiego Modelu Rolnictwa oraz dwóch filarów Wspólnej Polityki Rolnej, która w większym stopniu uwzględniała interesy gospodarstw rodzinnych niezdolnych do osiągnięcia zadowolających dochodów wyłącznie poprzez prowadzenie produkcji rolniczej.

Do problemów dotyczących rodzinnych gospodarstw rolnych, które wykraczają poza obszar oddziaływania WPR i wchodzą w zakres polityk narodowych czy ogólnych strategii rozwojowych Unii Europejskiej należą te będące pod wpływem procesów globalizacji i inne dotyczące zakresu regulacji wewnętrznych rynków rolnych, rynków ziemi, ochrony własności, sposobów sukcesji ziemi, regulacji stosunków dzierżawnych, wsparcia dla spółdzielczości rolniczej oraz grup producentów.

Pod silnym oddziaływaniem polityk narodowych znajduje się zwłaszcza rynek ziemi i różne regulacje dotyczące zakupu, dzierżawienia, dziedziczenia użytków rolnych i gospodarstw. Mimo uregulowań wspólnotowych wszędzie obserwuje się dążenie do ochrony interesów narodowych wobec własności i gospodarowania ziemią. Innym problemem, dotyczącym zwłaszcza części nowych krajów członkowskich, jest rozbieżność między rozdrobnioną często strukturą własnościową, a skoncentrowaną formą użytkowania ziemi, która przybiera formę dużych przedsiębiorstw korporacyjnych. Wiele krajowych regulacji dotyczących rynku i gospodarowania ziemią „uszywnia” zasady rynkowe na korzyść rodzinnych gospodarstw rolnych, ochrony drobnej własności i promocji lokalnego zatrudnienia.

Nowe instrumenty i rozwiązania stosowane w ramach II Filara WPR, takie jak modulacja, cross-compliance, ujednoczenie przepisów, ryczałtowane płatności itp., nadały tej polityce nowych barw, a sama polityka stała się źródłem możliwości rozwijania różnych aktywności i osiągania korzyści nie tylko ekonomicznych. To nowe oblicze Wspólnej Polityki Rolnej powinno zahamować dalszy odpływ ludzi z rolnictwa i obszarów wiejskich, karczowanie setek tysięcy hektarów powierzchni zadrzewień śródpolnych, wyginięcie setek gatunków roślin i zwierząt, zniknięcie regionalnych ras zwierząt i odmian roślin oraz specjalności kulinarnych, zanikanie zwyczajów i przejawów kultury rolniczej. Ustanowione w 2001 r. w Goeteborgu na podstawie ustaleń Agendy 2000 przewodnie zasady polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich WPR wskazywały, że dobre wyniki gospodarcze powinny iść w parze ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych, utrzymaniem różnorodności biologicznej i odnowy ekosystemów. WPR powinna zostać ukierunkowana wyraźniej na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa oraz zwiększanie nacisku na wytwarzanie wysokiej jakości, zdrowych produktów. Rozwijanie produkcji rolniczej metodami ekologicznymi, zachowującymi różnorodność biologiczną może być ukierunkowane nie tylko na wytwarzanie żywności ale także na produkcję odnawialnych źródeł energii. Te postanowienia były ważne w kontekście zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej na kraje Europy wschodniej i południowej. Ustanowienie nowego zestawu celów WPR wiązało się z przyjęciem na lata 2000-2006 nowych ram budżetowych, w których zamrożono wydatki na rolnictwo na poziomie 4% całych wydatków budżetowych UE.



Agenda 2000 wzmocniła już wcześniej zarysowany trend rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej. W tym duchu wprowadzono również istotne zmiany w polityce strukturalnej (regionalnej) ograniczając z sześciu do trzech liczbę celów strukturalnych i z siedmiu do czterech liczbę programów w ramach inicjatyw wspólnotowych. Utrwalenie tych trendów zostało potwierdzone w tzw. Reformie Luksemburskiej (Reforma Fischlera). Poprzez wprowadzenie Systemu Jednolitej Płatności reforma ta zmierzała do oddzielania płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (decoupling) w większości sektorów produkcyjnych. Ograniczało to istotną modyfikację pierwszego rynkowo-cenowego Filara WPR i wzmocnienie drugiego Filara – polityki rozwoju wsi. Nowe instrumenty wprowadzone na okres dziesiątego rozszerzenia Unii Europejskiej we wszystkich obszarach dały podstawę dla Nowych Regulacji Rozwoju Wsi na lata 2007-2013.

W 2007 r. Komisja i Parlament Europejski zainicjowały tzw. Przegląd Zdrowotny (Health Check) Wspólnej Polityki Rolnej. Przegląd ten miał trzy podstawowe cele<sup>51</sup>:

- jak uczynić System Jednolitej Płatności sprawniejszym, efektywniejszym i prostszym,
- jak dostosować instrumenty wspierające rynek ustanowiony dla pierwszych sześciu, następnie piętnastu, krajów członkowskich dla grupy 28 państw członkowskich UE działających w bardziej zglobalizowanym świecie,
- jak sprostać nowym wyzwaniom wynikającym ze zmian klimatycznych, wzrostu zapotrzebowania na biopaliwa i masowego deficytu wody. Jak zaadaptować się do nowych wyzwań rosnącego ryzyka i nowych szans rozwojowych.

Przegląd poszukiwał odpowiedzi na pytania stawiane z myślą o uproszczeniu mechanizmów WPR oraz zapewnieniu pewnej stabilności polityki przez następne 7 lat, kiedy to nie zamierzano podejmować większych zmian i reform. Zakładano, że Jednolity System Płatności Obszarowych stosowany w nowych państwach członkowskich zostanie zamieniony w 2010 r. na Jednolity System Płatności obowiązujący także w „starych” krajach. Poszczególne kraje mogłyby zatrzymać również możliwość dofinansowania rolnictwa z własnych środków do 10% narodowych limitów dopłat. Nowy system miał być także bardziej elastyczny dla rolnika, dający mu możliwość wyboru gałęzi produkcji, na którą uzyskuje dopłaty. Nowy model jednolitej płatności zmierza w kierunku bardziej wyrównanej wysokości dopłat, jak i do uproszczenia skomplikowanych procedur ich przyznawania. Zakładane zmiany nie mogą przewidzieć różnych ważnych zmian w otoczeniu, takich jak np. embarga nałożonego na eksport owoców i warzyw oraz ograniczenia w eksporcie niektórych innych produktów na rynek rosyjski w związku z konfliktem ukraińskim. Aktualny kształt Wspólnej Polityki Rolnej oraz pojawiające się ciągle różne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne stwarzają nowe, bądź wzmacniają istniejące wyzwania wobec rodzinnych gospodarstw rolnych w państwach członkowskich UE.

### **Wielkość i kierunki wsparcia wsi i rolnictwa**

Wspólna Polityka Rolna finansowana jest z budżetu Unii Europejskiej. Środki pochodzą z dwóch funduszy - Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Do 2007 r. funkcjonował jeden Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych.

W latach siedemdziesiątych WPR absorbowwała około 80% budżetu, w roku 2000 – 50%, a w 2013 na tę politykę przeznaczono 36% wydatków budżetowych. Aktualnie jednak na potrzeby wsi i gospodarstw rolnych mogą być wykorzystywane jako źródła finansowania celów w ramach polityki spójności także inne fundusze wspólnotowe - Fundusz Regionalny i Fundusz Społeczny. W latach 1992-2004 wydatki nominalne na WPR wzrastały około 2% rocznie. Aktualnie wzrost ten nie może przekroczyć 1% rocznie w stosunku do poziomu z 2006 r. Środki przeznaczone na WPR w 2013 r. i ich rozdysponowanie według krajów przedstawia tabela 2.

<sup>51</sup> Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] Kopycińska D. (red.) *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin, 2008

**Tabela nr 2. Alokacja środków na Wspólną Politykę Rolną według krajów w 2013 r.**

Kraje członkowskie	I Filar WPR		II Filar WPR		I i II Filar WPR	
	mln euro	udział %	mln euro	udział %	mln Euro	udział %
Austria	752	1,7	511	4,0	1 263	2,2
Belgia	615	1,4	54	0,4	669	1,2
Bułgaria	580	1,3	396	5,1	976	1,7
Cypr	53	0,1	21	0,2	74	0,1
Czechy	909	2,0	418	3,3	1 327	2,3
Dania	1 049	2,3	62	0,5	1 111	1,9
Estonia	101	0,2	113	0,9	214	0,4
Finlandia	571	1,3	272	2,1	843	1,5
Francja	8 521	18,9	906	7,1	9 427	16,3
Grecja	2 217	4,9	619	4,8	2 836	4,9
Hiszpania	5 139	11,4	1 041	8,2	6 180	10,7
Holandia	898	2,0	67	0,5	965	1,7
Irlandia	1 341	3,0	307	2,4	1 648	2,8
Litwa	380	0,8	254	2,0	634	1,1
Luksemburg	37	0,1	12	0,1	49	0,1
Łotwa	146	0,3	151	1,2	297	0,5
Malta	5	0,0	11	0,1	16	0,0
Niemcy	5 853	13,0	1 131	8,9	6 984	12,1
Polska	3 045	6,8	1 850	14,5	9 895	8,5
Portugalia	606	1,3	564	4,4	1 170	2,0
Rumunia	1 264	2,8	1 233	9,7	4 297	4,3
Słowacja	388	0,9	317	2,5	705	1,2
Słowenia	144	0,3	112	0,9	256	0,4
Szwecja	771	1,7	239	1,9	1 010	1,7
Węgry	1 319	2,9	579	4,5	1 898	3,3
Wielka Brytania	3 988	8,8	267	2,1	4 255	7,4
Włochy	4 370	9,7	1 258	9,9	5 628	9,7
UE-27	45 063	100,0	12 764	100,0	57 827	100,0

Źródło: Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów (WE) nr 73/2009 oraz Zahrt (2009)

Nominalne wydatki na WPR w latach 1980-2010 wzrosły z około 12 mld euro do około 55 mld euro. Zmieniła się jednak zasadniczo ich struktura. Wzrost wydatków wynikał zarówno z powiększenia wspólnoty jak i zmiany, zwłaszcza od 1992 r., systemu wsparcia rolnictwa. Do 1992 r. główną część wydatków na WPR stanowiło wsparcie rynkowe produkcji i refundacje wywozowe. Od czasów Reformy Mac Sharrego zwiększało się wsparcie bezpośrednie powiązane z produkcją oraz wydatki na rozwój obszarów wiejskich. Postanowienia reformy WPR z 2003 r. z Luksemburga wprowadziły system płatności oddzielony od wielkości produkcji, który zastąpił aktualnie większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, między innymi zniknęły niemal refundacje wywozowe. Reforma ta wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności, uzależniając wypłacanie rolnikom płatności od utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzeganie wymogów dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego i innych zabiegów związanych z tzw. zazielenieniem WPR.

Płatności bezpośrednie więc, w wyniku kolejnych reform, stały się kluczowym instrumentem WPR. Odpowiadały za: wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, utrzymanie użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z zasadami ochrony środowiska, rekompensowanie kosztów związanych z wypełnianiem wymogów jakościowych i zdrowotnych produkcji, realizację dóbr publicznych przez rolnictwo, a także zapewnienie równych warunków konkurencji w ramach jednolitego rynku rolniczożywnościowego. Są również instrumentem pomocniczym w realizacji nowych wyzwań wynikających z ochrony zasobów naturalnych, zmian klimatu, różnorodności biologicznej oraz wytwarzania energii odnawialnej. Generalnie funkcjonują aktualnie dwa systemy płatności, system płatności jednolitej (w państwach UE-15) i system jednolitej płatności obszarowej. W każdym z systemów mogą wystąpić różne modyfikacje. Prowadzi się dyskusje nad pełnym ujednoczeniem systemów płatności w całej Unii Europejskiej.

Polskie rolnictwo jest ważnym beneficjentem WPR. W latach 2007-2013 budżet UE dla Polski wyniósł 28,6 mld euro, zaś w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 przewiduje się wzrost tych środków do 32 mld euro. Zmienia się jednak istotnie struktura wykorzystania tych środków (tab. 3 i 4).

**Tabela nr 3. Środki finansowe z budżetu UE w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (mln euro, ceny bieżące)**

Rodzaj wsparcia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Łącznie 2007-2013
Płatności bezpośrednie	1 264	1 579	1 877	2 192	2 477	2 788	3 045	15 222
Rozwój obszarów wiejskich	1 990	1 933	1 971	1 936	1 861	1 857	1 851	13 399
Łącznie płatności i PROW	3 253	3 512	3 849	4 128	4 338	4 623	4 896	28 621

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009; Środki na rozwój obszarów wiejskich – decyzja KE z 27 kwietnia 2010 (2010/236/EU)

**Tabela nr 4. Planowane dla Polski z budżetu UE w ramach płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014-2020 (mln euro, ceny bieżące)**

Rodzaj wsparcia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie 2014-2020
Płatności bezpośrednie	2 970	2 987	3 005	3 022	3 042	3 062	3 062	21 148
Rozwój obszarów wiejskich	1 570	1 567	1 565	1 563	1 561	1 559	1 556	10 941
Łącznie płatności i PROW	4 541	4 557	4 573	4 589	4 607	4 625	4 623	32 081

Źródło: Skonsolidowane projekty rozporządzeń Rady (WE): nr 13294/13 REV1 oraz 13349/1/13 REV1

Od czasów reformy Mac Sharrego WPR finansowana jest z dwóch filarów, filar pierwszy zapewnia wsparcie działalności rolniczej, głównie poprzez płatności bezpośrednie, filar drugi zaś finansuje rozwój obszarów wiejskich. W latach 2007-2013 kwoty przeznaczone na obydwa filary nie różniły się znacznie, na filar I przeznaczono 53%, zaś na filar II 47% środków z budżetu UE dla Polski. Proporcje te ulegają zmianie w perspektywie finansowej 2014-2020, w której na płatności bezpośrednie przewiduje się prawie 66%, a na rozwój obszarów wiejskich tylko 34% łącznych środków przeznaczonych na WPR w perspektywie 2014-2020. Polska ze wszystkich państw członkowskich uzyskała z unijnego budżetu łącznie najwyższe środki na wszystkie polityki UE.

W 2015 r. zostaje wprowadzony nowy kształt dopłat bezpośrednich. Jednym z nowych elementów jest uzależnienie dopłat od wdrożenia programu dywersyfikacji upraw. Obowiązek dywersyfikacji dotyczy gospodarstw powyżej 10 ha, które w Polsce stanowią 17% jednostek. Dywersyfikacja polega na obowiązkowym wprowadzeniu, w zależności od wielkości gospodarstwa kilku rodzajów upraw: co najmniej dwóch w gospodarstwach do 30 ha i trzech w gospodarstwach większych. Polska wprowadza też dodatkowe narzędzie w postaci systemu płatności redystrybucyjnej. Proponuje się w nim wsparcie aktywnych rolników i rozwój małych oraz średnich gospodarstw. Dopłaty mają pomóc w tym, aby gospodarstwa nabrały charakteru towarowego. Na ten cel może być przesunięte 25% środków z II filara WPR na dopłaty bezpośrednie. W ten sposób pierwotna kwota przeznaczona na te płatności zwiększy się do 23,49 mld euro. Większość tych środków zostanie skierowana na wzmocnienie małych i średnich gospodarstw oraz rozwój w nich produkcji żywności. Ponadto, większe dopłaty otrzymają młodzi rolnicy. Ograniczone zostanie wsparcie dla największych gospodarstw, które w większości nie mają charakteru gospodarstw rodzinnych. Płatności w ramach wsparcia bezpośredniego będą rozłożone na większą liczbę elementów: jednolitą płatność obszarową (44,7% całej koperty finansowej); płatności z tytułu zazielenienia (30%); płatności dla młodych rolników (2%); płatności związane z produkcją np. roślin wysokobiałkowych (15%); płatności dodatkowe (8,3%); przejściowe wsparcie dla niektórych upraw.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 stanowi kontynuację wsparcia na rzecz poprawy konkurencyjności rolnictwa i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi. Środki na ten cel pochodzą z budżetu UE (8598 mln euro) oraz z krajowych środków publicznych (4915 mln euro). Łącznie na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w ramach PROW zaplanowano na lata

2014-2020 kwotę 13,5 mld euro. Środki te przeznaczone będą nie tylko na rozwój rolnictwa, ale także na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, ochronę ekosystemów i zachowanie tradycyjnego rolniczego krajobrazu. Środki te będą służyć utrzymaniu dotychczasowego tempa modernizacji i wzmocnieniu konkurencyjności rolnictwa poprzez poprawę efektywności, jakości produkcji, transferów wiedzy oraz innowacji. W ramach PROW 2014-2020 uruchomionych zostanie wiele procedur obejmujących modernizację gospodarstw rolnych, rekonstrukcję małych gospodarstw, premie dla młodych rolników, udział rolników w łańcuchu żywnościowym, podejmowanie przetwórstwa i działalności marketingowej, podnoszenie jakości produktów rolnych i produktów spożywczych, tworzenie grup i organizacji producenckich, inwestowanie w targowiska oraz sprzedaż bezpośrednią, promocję lokalnych produktów i usług. W ramach tego programu znajdują się te projekty, które pozwolą przywracać potencjał produkcyjny w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof, uruchomić transfer wiedzy i innowacji, rozwijać usługi doradcze i nowe usługi społeczne i zarządcze.

### **Gospodarstwa rodzinne w aktualnej WPR – wyzwania na przyszłość**

Ustanowienie roku 2014 rokiem rolnictwa rodzinnego i wiele konferencji zorganizowanych z tej okazji prowadzi do ogólnego wzmocnienia świadomości dotyczącej roli rolnictwa rodzinnego w Europie i możliwych różnych ścieżek rozwoju wielce zróżnicowanego sektora gospodarstw rodzinnych. Oznacza to zarówno rewitalizację tradycyjnych poglądów na cechy i rolę gospodarstw chłopskich, jak też poszukiwanie nowych koncepcji rozwojowych wobec narastających wyzwań wobec tego sektora. Podkreślając silne strony tego sektora należy wymienić zarówno specyficzne cechy gospodarstw rodzinnych, jak i pełnioną przez nie rolę. Gospodarstwa rodzinne są zjawiskiem o wielu obliczach, zarówno jednostki produkcyjnej jak i społecznej oraz jednostki zrosniętej z otaczającym środowiskiem przyrodniczym i kulturowym. Jednym z atutów tych gospodarstw jest ich elastyczność i umiejętność dostosowania się do różnych, także niekorzystnych warunków gospodarowania. Mimo, iż funkcjonują w warunkach niepewności i różnorodnego ryzyka są zdolne do zachowania swojej struktury, istoty, charakteru i tożsamości. Gospodarstwa rodzinne w Polsce są przykładem na przetrwanie mimo rozbiorów państwa, ogromnych zniszczeń dwóch wojen światowych, presji kolektywizacyjnej w okresie centralnego planowania i trudności transformacji ustrojowej. Wykorzystując głównie pracę członków rodziny zainteresowanej dobrymi wynikami swojej pracy wykazujących naturalną wstrzeźliwość wobec ryzykownych działań i nieracjonalnych sposobów wykorzystania posiadanych zasobów, godnie wypełniają swoje funkcje. Poszukując właściwych strategii zwiększania elastyczności i zdolności adaptacyjnej mają do wyboru ścieżkę dywersyfikacji produkcji rolnej, nowej działalności pozarolniczej i wielofunkcyjności albo też unikania nadmiernego zaangażowania zasobów w pojedynczą działalność w procesie intensyfikacji produkcji. Gospodarstwa rodzinne są bardziej aktywne i sprawne w dywersyfikacji działań niż gospodarstwa korporacyjne. Rolnicy kierujący gospodarstwami rodzinnymi są rozważnymi zarządcami zdolnymi unikać zagrożenia ryzyka ekonomicznego.

W odniesieniu do środowiska wiejskiego gospodarstwa rodzinne są zdolne do funkcjonowania w różnych warunkach środowiskowych i nawet te działające na małą skalę są zdolne do złagodzenia skutków biedy i ubóstwa na wsi, szczególnie w regionach słabiej rozwiniętych. Ich znaczący udział w produkcji zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe krajów i regionów, co jest coraz ważniejsze, i przyczynia się do podnoszenia poziomu ochrony środowiska. Gospodarstwa te są znacznie mniejszym zagrożeniem dla destrukcji środowiska przyrodniczego niż gospodarstwa korporacyjne. Działalność tych gospodarstw w środowisku wiejskim przyczynia się do ożywienia vitalności gospodarki wiejskiej i zachowania tradycyjnej kultury, zwłaszcza w regionach oddalonych od miast. Często występujące rozdrobnienie gospodarstw rodzinnych oznacza, że nawet w regionach słabiej rozwiniętych na wsi utrzymuje się większa liczba ludności niż w regionach gdzie te gospodarstwa zastępowane są przez duże gospodarstwa korporacyjne.

W rzeczy samej efekty gospodarowania mniejszych gospodarstw rolnych uzależnione są od wielu czynników cechujących te gospodarstwa i gospodarujących w nich rolników, jak i cech bliskiego otoczenia. Wśród podstawowych wyzwań jakie stoją przed rolnikami prowadzącymi rodzinne

gospodarstwa rolne można wymienić wyzwania ekonomiczne, społeczne, środowiskowe, demograficzne i terytorialne<sup>52</sup>. Z konsultacji przeprowadzonych w 2013 r. w krajach UE<sup>53</sup>, do największych wyzwań można zaliczyć starzenie się rolników i brak następców (wyzwanie społeczne), słabą pozycję rynkową (wyzwania ekonomiczne) i obciążenia administracyjne wynikające z WPR. Uwzględniając różne aspekty przyrodnicze i geograficzne można stwierdzić, iż wyzwania wobec rodzinnych gospodarstw rolnych można wiązać z trzema płaszczyznami (wymiarami) zrównoważonego rozwoju: płaszczyzną ekonomiczną, społeczną i środowiskową.

W płaszczyźnie ekonomicznej do największych wyzwań można zaliczyć:

- dostęp do zasobów ziemi, pracy, kapitału i informacji zarządczej,
- dostęp do rynków zbytu i zaopatrzenia, głównie ze względu na słabą pozycję przetargową w zorganizowanych łańcuchach żywnościowych.

Te wyzwania mają inne znaczenie dla gospodarstw małych i dużych oraz dla starych oraz nowych członków wspólnoty. Dostęp do ziemi uwidacznia się w zakresie obrotu ziemią na rynku, jak też w płaconych cenach za ziemię. Na poziom cen ziemi duży wpływ mają duże gospodarstwa korporacyjne, a także zakres stosowanej dzierżawy. W zakresie czynnika pracy małe gospodarstwa rodzinne mają trudności z utrzymaniem w gospodarstwie przedstawicieli młodych pokoleń, tudzież następców do prowadzenia gospodarstwa.

W sferze kapitału mniejsze gospodarstwa rodzinne mają utrudniony dostęp do kredytów i zakupu nowoczesnych maszyn i urządzeń w gospodarstwie. Niska konkurencyjność mniejszych gospodarstw wynika z wielu czynników tkwiących wewnątrz gospodarstwa jak i w jego otoczeniu makroekonomicznym oraz tendencjach w sferze handlu i przetwórstwa. Niska produktywność, mała skłonność do innowacji i współpracy grupowej oraz mała skala produkcji i powolność zmian strukturalnych występują w różnym nasileniu w poszczególnych krajach i regionach, w których przeważają drobne gospodarstwa rolne. Te zagadnienia powinny w większym stopniu stać się przedmiotem zainteresowania Wspólnej Polityki Rolnej na przyszłość. Silniejsza pozycja przemysłu przetwórczego i handlu na rynku produktów rolnych wymaga wzmocnienia pozycji konkurencyjnej drobnych rolników i silniejszego ich umacniania w łańcuchach dostaw. To wymaga wzmocnienia albo też powrotu do działań wspólnych w ramach grup producentów lub spółdzielni rolniczych.

Wśród wyzwań społecznych do najważniejszych należy zaliczyć trudności z zapewnieniem sukcesorów w gospodarstwie rodzinnym oraz dylematy związane z przejściem w wiek emerytalny odczuwane tak od strony gospodarującego rolnika jak i następcy. W wielu przypadkach brak następców wynika ze zbyt późnego, z punktu widzenia następców, przekazywania im gospodarstwa rolnego, co skraca okres ich gospodarowania i możliwość dokonania zmian o charakterze strukturalnym. Problemem społecznym jest też częsta rozbieżność związana z płcią, feminizacja pracy i maskulinizacja własności oraz decyzji zarządczych. Średnio w UE 57% pracy wykonywana jest przez kobiety, lecz tylko 30% kobiet sprawuje kontrolę zarządczą nad gospodarstwami. W niektórych krajach te proporcje są jeszcze bardziej niekorzystne dla kobiet. Ogólnym wyzwaniem mniejszych gospodarstw jest też starzenie się pokolenia gospodarujących rolników. Niemal wszędzie ponad połowa rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne do 5 ha jest prowadzona przez rolników w wieku 55 lat i starszych.

Wiele wyzwań z jakimi muszą zmierzyć się gospodarstwa rodzinne ma charakter środowiskowy. Dotyczy to położenia, jakości i rozłogu gruntów, charakteru krajobrazu, żyzności gleb, stosunków wodnych, narażenia na szkody dzikich zwierząt itp. Aspekty środowiskowe są w coraz większym stopniu wmontowywane w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej. Chociaż rolnicy otrzymują wynagrodzenie lub rekompensaty za gospodarowanie uwzględniające potrzeby środowiska,

<sup>52</sup> Davidova S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014

<sup>53</sup> European Commission, *Executive summary Public Consultation „The role of family farming, key challenges and priorities for the future”*, 2013, <http://ec.europa.eu/agriculture/consultations>

nierazko wypełnienie wymagań środowiskowych staje się istotnym utrudnieniem dla prowadzenia gospodarstwa. Taka sytuacja występuje nierazko w obszarach objętych programem Natura 2000.

Problemy środowiskowe i przestrzenne nie są ograniczone do terenów o niekorzystnych warunkach środowiskowych i terenów peryferyjnych, występują także w terenach silnego oddziaływania miast i aglomeracji miejskich. Ogólnie jednak małe gospodarstwa rodzinne w obszarach urbanizujących się mają większe możliwości przetrwania niż gospodarstwa położone w peryferyjnych i niekorzystnych warunkach środowiskowych.

Wyzwania, wobec których stają rodzinne gospodarstwa rolne powinny odnaleźć odzwierciedlenie w nowym modelu Wspólnej Polityki Rolnej, a także w krajowych programach polityki rolnej uzupełniających wspólnotowy model polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. Do podstawowych wyzwań wobec Wspólnej Polityki Rolnej należeć będzie utrzymanie wspólnotowości polityki, mimo narastającego zróżnicowania rolnictwa krajów wspólnoty w przypadku przyjmowania nowych członków, oraz objęcie interwencjonizmem nowych celów w wyniku pojawiających się nowych uwarunkowań i czynników kształtujących ekonomiczną i społeczną sytuację rolnictwa. Z punktu widzenia interesów Polski istotnym zadaniem polityki rolnej będzie kształtowanie pożądaných struktur rolnych, poprawa efektywności produkcji w gospodarstwach rodzinnych, a także podnoszenie konkurencyjności rolnictwa oraz kształtowanie odpowiednich relacji między rolnictwem, a innymi sektorami gospodarki oraz między rolnikami i innymi podmiotami w łańcuchach dostaw i w ramach gospodarki wiejskiej. Ważnym zadaniem będzie także kształtowanie pożądaných relacji między sferą ekonomiczną i społeczną zarówno w gospodarstwach rodzinnych jak i na obszarach wiejskich.

### **Wnioski i rekomendacje**

1. Gospodarstwa rodzinne w europejskim rolnictwie przetrwały przez wiele wieków niezależnie od zmian systemów ekonomicznych, zmian koniunktury gospodarczej, wojen i zmian technologicznych oraz prowadzanych polityk rozwojowych. Śmiało można stwierdzić, że gospodarstwa rodzinne nadal będą dominującą formą gospodarowania w rolnictwie aczkolwiek ich względny udział może być ograniczany. Istnieje wiele obiektywnych czynników i przyczyn prowadzących do koncentracji zarówno w strukturze gospodarstw rodzinnych jak i w rolnictwie korporacyjnym. Siłą napędową tych procesów będą dalsze zmiany technologiczne prowadzące do zmian strukturalnych i trudności z uzyskiwania zadowalających, porównywalnych dochodów. Postępujące zmiany technologiczne i strukturalne będą potęgować destrukcyjne oddziaływanie rolnictwa na środowisko i zmiany klimatyczne, co będzie skutkowało bardziej wyrafinowaną, wrażliwą polityką rolno-środowiskową. Utrzymanie sektora małych gospodarstw rodzinnych może stać się szczególnie ważnym celem Wspólnej Polityki Rolnej zwłaszcza w regionach gdzie będą one szczególnie zagrożone. Polityka wobec gospodarstw rodzinnych powinna być nierozzerwalnie związana z polityką rozwoju obszarów wiejskich i polityką regionalną. Nie jest wykluczone, że polityka spójności może w niektórych przypadkach przechodzić z poziomu regionalnego na poziom lokalny.
2. Oprócz podporządkowania polskiego rolnictwa oddziaływaniu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej rząd Polski powinien wypracować Narodowy Program Polityki Rolnej (NPPR) równoległy do Wspólnotowego Programu Polityki Rolnej (WPPR), który powinien być ujęty w konkretne ramy czasowe i budżetowe (2014-2020). Taki program powinien być aktualizowany w przypadku wystąpienia strukturalnych zmian w otoczeniu rolnictwa, a także w ciągu ostatniego roku przed zakończeniem konkretnej perspektywy finansowej w budżecie UE. NPPR powinien odnosić się zwłaszcza do strategicznych kwestii funkcjonowania rolnictwa i rozwoju wsi tj. do:
  - spraw własności i użytkowania ziem wspierającego sektor średnich i drobnych rodzinnych gospodarstw rolnych;
  - integralnego powiązania produkcji rolniczej ukierunkowanej na wytwarzanie żywności z innymi formami działalności gospodarczej w ramach rodzinnego gospodarowania rolnego tj.

- z działalnością przetwórczą, handlową, usługową, wytwarzaniem energii i wypełnieniem ogólnych funkcji dóbr publicznych;
- narodowego systemu zachowania w rękach Polaków własności użytków rolnych i rodzinnego gospodarowania w rolnictwie stwarzającego formalne i nieformalne bariery łatwego wykupu ziemi przez obcokrajowców.
3. Polski rząd powinien uporządkować aparat pojęciowy odnoszący się do gospodarstw rolnych i działalności rolniczej stosowany zarówno w statystykach państwowych jak też w aktach prawnych. Należy opracować odpowiednie definicje gospodarstw rodzinnych i innych (korporacyjnych, grupowych, spółdzielczych). Należy uznać gospodarstwa rodzinne za dobro, które trzeba chronić i wspierać oraz określić ramy pomocy dla innych gospodarstw. Ze względu na zróżnicowanie modeli i typów gospodarstw rodzinnych szczególnego wsparcia wymagają średnie i małe gospodarstwa rodzinne, których aktywizacja i włączenie w procesy rynkowe może być sposobem na rozwiązanie problemów rynku pracy na obszarach wiejskich. Należy dla tego celu określić formy i zakres wsparcia dla różnych typów gospodarstw oraz stworzyć systemy kryteriów i wskaźników przyznawania pomocy.
  4. Definiując pojęcie gospodarstwa rodzinnego, należy rozszerzyć sferę jego działalności poza prowadzenie produkcji rolniczej i wytwarzanie surowców do przetwórstwa na określoną pewnymi ramami (tak jak to ma miejsce w agroturystyce) sferę przetwórstwa, handlu i usług gospodarczych, społecznych i środowiskowych wyłączoną z pozarolniczych form prawa podatkowego i ubezpieczeniowego. Sfera „pozarolniczego” wytwarzania towarów i usług integralnie związana z rodzinnym gospodarstwem rolnym powinna być wspierana środkami z funduszy rolnych UE, funduszy strukturalnych oraz z budżetu krajowego.
  5. Polski rząd powinien opracować odpowiednie definicje gospodarstw rodzinnych wymagających wsparcia, określenia formy i zakresu wsparcia oraz system kryteriów i wskaźników przyznania pomocy dla wyodrębnionych gospodarstw. Działalność związana z produkcją rolniczą taka jak przetwórstwo rolno-spożywcze i sprzedaż bezpośrednia, usługi agroturystyczne, gastronomiczne, społeczne i środowiskowe powinny być w sensie prawnym, zwłaszcza w kontekście prawa podatkowego i ubezpieczeniowego traktowane jako integralna część działalności rolniczej rodzinnego gospodarstwa rolnego. Poza środkami z budżetu UE i budżetu krajowego należy zaproponować odpowiedni system wsparcia kredytowego oraz wykorzystanie środków na aktywizację rynków pracy.
  6. W obszarze wspólnotowej i krajowej polityki rolnej w Polsce należy szczególnie wskazać na potrzebę kształtowania przez polski rząd odpowiednich programów i działań w sferze ułatwiania rozwoju:
    - własnego przetwórstwa w ramach gospodarstw rodzinnych i ułatwienia im sprzedaży bezpośredniej;
    - racjonalnego kojarzenia produkcji żywności z wytwarzaniem energii odnawialnej z nośników dostępnych dla gospodarstw rodzinnych;
    - oferty usług społecznych w ramach wielopokoleniowych gospodarstw domowych na wsi oraz kreowania i udostępniania innych usług o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym na obszarach wiejskich.
  7. W realizacji każdej z wymienionych rekomendacji powstanie konieczność wykraczania poza płaszczyznę polityki rolnej i integrowania jej z innymi obszarami polityki gospodarczej i społecznej. Wsparcie rozwoju rolnictwa rodzinnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej powinno być skoordynowane z programem rozwoju obszarów wiejskich oraz z programem rozwoju regionalnego. Wspieranie rodzinnych gospodarstw rolnych, powinno być też zintegrowane z polityką aktywizacji rynków pracy na obszarach wiejskich.

**Literatura:**

1. Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] Kopycińska D. (red.) *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin, 2008
2. Adamowicz M. (red.), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Uwarunkowania, Mechanizmy, Efekty*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2009
3. Davidova S., Thomson K., *Family Farming in Europe: Challenges and Prospects European Parliament*, DG for International Policies. Policy Department B. Structural and Cohesion Policies, 2014
4. Durand, G., G van Huylbroeck, *Multifunctionality and rural development: a general framework* [w:] *Multifunctional Agriculture: a New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* Alsgate Publishing Company Hampshire, 2003
5. European Commission, *Executive summary Public Consultation „The role of family farming, key challenges and priorities for the future”*, 2013, [http://ec.europa.edu/agriculture/copconsultations](http://ec.europa.eu/agriculture/copconsultations),
6. Fennel, R., *The Common Agricultural Policy*, oxford: Clarendon, 1997
7. Halamska, M., *Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity*, [w:] *Więś i Rolnictwo* Nr 2/2014, 2014, s. 25-46
8. Hill B., *The „Myth” of the family farm: Defining the family farm and assessing its importance in the European Community*. *Journal of Rural Studies*, 9(4), 1993, s. 359-370
9. Lamarche H. (red.) *Rolnictwo rodzinne*, IRWiR PAN, Warszawa, 2003
10. *Rolnictwo rodzinne* [w:] *Przegląd obszarów wiejskich UE* Nr17/2013
11. Rowiński J., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa, 2004
12. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie*, IRWiR PAN, Warszawa, 2006
13. CIRAD 2013: *Les agriculture familiale del monde Montpellier*  
[www.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20120711\\_reportfinal](http://www.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/20120711_reportfinal)
14. EUROSTAT, *Farm Structure Survey*, 2010
15. FAO 2014 TYFF FAO Concept Note, 2013 <http://www.fao.org>



## 8. Instrumenty wsparcia ekonomicznego dla rodzinnych gospodarstw rolnych w polityce strukturalnej UE i w ramach interwencjonizmu państwowego oraz rola i znaczenie tych instrumentów – W. Poczta

**Autorzy: Prof. dr hab. Walenty Poczta<sup>1</sup>, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu**

### Wprowadzenie<sup>2</sup>

Decyzję o powstaniu Wspólnej Polityki Rolnej zapisano w Traktacie Rzymskim konstytuującym utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Została ona zoperacjonalizowana postanowieniami Konferencji w Stresa, co między innymi znalazło odzwierciedlenie w powołaniu 24 kwietnia w 1962 roku na mocy rozporządzenia Rady Ministrów nr 25/62 Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). W lutym 1964 roku rozporządzenie to zostało uzupełnione rozporządzeniem nr 17/64 o podziale Funduszu na dwie sekcje: Sekcją Gwarancji i Sekcją Orientacji<sup>3</sup>.

W całej historii trwania WPR można wyróżnić dwa zasadnicze podokresy. Podokres pierwszy trwał do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku i był okresem prowadzenia polityki propodażowej. Było to wsparcie pośrednie realizowane głównie poprzez politykę rynkowo-cenową. W praktyce był to skomplikowany, ale stosowany powszechnie system cen instytucjonalnych, zazwyczaj znacznie przekraczających poziom cen światowych na produkty rolne. Towarzyszyło temu ograniczanie dostępu produktów rolnych i żywnościowych z krajów trzecich na rynek Wspólnoty poprzez system ceł i instrumentów parataryfowych<sup>4</sup>. Faktycznie w okresie tym na zdecydowaną większość produktów rolnych rolnicy Wspólnoty mieli zagwarantowane wysokie ceny wewnętrzne, przy braku konkurencji zewnętrznej lub jej wydatnym ograniczeniu. Taki sposób realizacji polityki rolnej przyczynił się do ukształtowania korzystnych dla rolnictwa relacji między cenami produktów rolnych a cenami środków produkcji. Sprzyjało to intensyfikacji produkcji rolnej, co skutkowało bardzo dynamicznym wzrostem produktywności rolnictwa. W konsekwencji takiej polityki Wspólnota osiągnęła wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej<sup>5</sup> (Adamowicz 2005), a ponadto wystąpiły problemy z nadprodukcją na szeregu rynków (np. zbóż, wołowiny, produktów mleczarskich). Wywoływało to konieczność wdrażania kolejnych instrumentów WPR, takich jak dopłaty do przechowywania, dopłaty do eksportu, ustanawianie kwot produkcji (kwoty mleczne, kwoty cukrowe). Środki pochodzące z Sekcji Gwarancji związane były głównie z kosztami prowadzenia tej polityki. Podkreślenia wymaga, że realizacja propodażowej polityki rolnej powodowała nasilające się konflikty Wspólnoty z licznymi krajami trzecimi w zakresie międzynarodowego handlu rolnego, a próba ich przezwyciężenia podczas Rundy Urugwajskiej GATT była jednym z istotnych czynników stymulujących i ukierunkowujących reformy WPR w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Z kolei Sekcja Orientacji miała służyć finansowaniu przemian o charakterze strukturalnym. Jednak do początku lat dziewięćdziesiątych znaczenie polityki strukturalnej we WPR było marginalne.

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu ( e-mail: poczta@up.poznan.pl)

<sup>2</sup> w opracowaniu wykorzystano fragmenty referatu autora pt. „Poziom, struktura i kierunki zmian wsparcia finansowego rolnictwa rodzinnego w Polsce i w innych krajach UE” przedstawionego na międzynarodowej konferencji naukowej pt. „*Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*”. (23-24 października 2014 r., SGGW Warszawa) oraz za zgodą współautorów fragmenty artykułu „Gospodarstwa rodzinne w UE – ich strukturalna i ekonomiczna różnorodność a możliwości rozwoju” (Poczta W., Szuba-Barańska E., Beba P., Czubak W., 2014) przyjętego do druku w kwartalniku *Wież i Rolnictwo*.

<sup>3</sup> Latoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa, 2003

<sup>4</sup> Najpowszechniejszym i niezwykle skutecznym instrumentem parataryfowym były opłaty wyrównawcze. Polegały one na ustanawianiu progowych cen wejścia na rynek Wspólnoty, co w praktyce eliminowało import produktów rolnych z krajów trzecich zgodnie z intencjami kreatorów cen progowych (czyli w praktyce urzędników KE) bez związku z sytuacją na rynku światowym danego produktu (zob. Poczta W., *Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG (studium komparatywne)*, 1994).

<sup>5</sup> Adamowicz M., *Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1, 2005

Wyrazem drugorzędności polityki strukturalnej WPR było zarówno jej ubogie instrumentarium, jak i bardzo ograniczone środki kierowane na jej realizację.

Drugi zasadniczy podokres polityki rolnej o charakterze wyraźnie propopytowym, Wspólnota rozpoczęła realizować od roku 1992 wraz z wdrożeniem reformy Mac Sharry'ego. Wprowadzono wówczas płatności kompensacyjne dla rolników (dzisiejsze dopłaty bezpośrednie), co pozwoliło stopniowo redukować ceny instytucjonalne i kreować zwiększony popyt wewnętrzny i zewnętrzny na produkty rolnictwa Wspólnoty, a jednocześnie wyhamowywać niepożądany wzrost produkcji<sup>6</sup>. Bezpośrednie wspieranie dochodów rolników przy jednoczesnym ograniczeniu zakresu i zmniejszeniu poziomu cen instytucjonalnych powodowało, że produkcja rolna wytwarzana we Wspólnocie mogła stać się bardziej konkurencyjna zarówno na rynku wewnątrzwspólnotowym jak i na rynku światowym. Przy czym należy podkreślić, że celem reformy WPR z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie było zmniejszanie wydatków na tę politykę, a zmiana instrumentów tej polityki i struktury wydatków w ramach WPR. W obszarze polityki rynkowo-cenowej głównym kierunkiem wydatkowania środków z sekcji Gwarancje stały się dopłaty bezpośrednie, a nie jak dotychczas instrumenty wspierania rynku wewnętrznego i dopłaty do eksportu rolnego. Z czasem dopłaty bezpośrednie stały się dominującym instrumentem tzw. I filara WPR<sup>7</sup>. Wraz z reformami polityki rynkowo-cenowej Wspólnot rozpoczęto nadawanie większej rangi polityce strukturalnej finansowanej z sekcji Orientacje. Wyrazem tego był wyraźny wzrost od lat dziewięćdziesiątych XX wieku udziału środków wydatkowanych na rozwój obszarów wiejskich<sup>8</sup> (II filar WPR).

Począwszy od perspektywy finansowej 2007-2013 utworzono dwa fundusze, które przejęły rolę EFOiGR, a mianowicie Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Pierwszy z nich przejął obszar dotychczas finansowany z sekcji Gwarancje i finansuje m.in. dopłaty bezpośrednie, refundacje wywozowe i interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, zaś drugi z nich finansuje działania wspierające rozwój i przemiany strukturalne na wsi.

Kolejne reformy WPR wynikały ze zmian jej celów i priorytetów. (tab. 1). Cel, którym był wzrost produktywności rolnictwa możliwy był do realizacji przede wszystkim poprzez politykę rynkowo-cenową. Okres kryzysu WPR (lata osiemdziesiąte XX w.) nakazywał zwracać większą uwagę na kwestie konkurencyjności rolnictwa. Realizacja prawie wyłącznie polityki rynkowo-cenowej nie była w stanie wywołać procesów poprawy konkurencyjności rolnictwa Wspólnot. Podjęto zatem próby wdrażania polityki strukturalnej. Najpełniejszą jej próbą był Plan Mansholta<sup>9</sup>. Dopiero jednak reforma MacSharry'ego<sup>10</sup> przyniosła rozwój polityki strukturalnej wspomagającej poprawę konkurencyjności rolnictwa UE i wdrażanie idei rolnictwa zrównoważonego. Na podkreślenie

<sup>6</sup> Małysz J., *Reorientacja WPR – implikacje dla krajów kandydackich*, Wieś i Rolnictwo 1., 2001

<sup>7</sup> Często dopłaty bezpośrednie są wręcz uznawane za tożsame z I filarem WPR, aczkolwiek w skład I filara WPR wchodzi również, mimo ich malejącego znaczenia, instrumenty powiązane z regulacjami rynku (również w perspektywie do roku 2020)

<sup>8</sup> Przyjęcie dla rolnej polityki strukturalnej nazwy polityki rozwoju obszarów wiejskich nie wydaje się być w pełni prawidłowe, dobrze odzwierciedlające kierunek wydatkowania tych środków. Lepiej przeznaczenie tych środków opisuje nazwa II filar WPR, co sugeruje komplementarność względem I filara polityki rolnej. w praktyce środki II filara WPR trafiają bowiem w przewadze do gospodarstw rolnych, natomiast ukierunkowanie ich wydatkowania w poszczególnych krajach członkowskich odpowiada poziomowi ich rozwoju i wynikających z tego potrzeb poszczególnych wymiarów zrównoważenia w agrobiznesie i na obszarach wiejskich. Ważną rolę w ukierunkowaniu wydatkowania środków II filara odgrywa także czas przystąpienia poszczególnych państw do Wspólnot/Unii Europejskiej (Sadowski A., Czubak W.(2013), *The priorities of rural development in the EU countries in years 2007-2013*). Np. można szacować, że w ramach PROW 2014-2020 w Polsce na cele ekonomiczne zostanie przeznaczonych około 50% środków, na środowiskowe 30%, a społeczne 20%, ale głównym beneficjentem tych środków będą gospodarstwa rolne.

<sup>9</sup> Sicco Mansholt - holenderski polityk, który w latach 1958-1973 pełnił funkcję komisarza ds. rolnictwa EWG. Jego plan, który został opracowany w 1969 roku dotyczył zasadniczych przemian strukturalnych w rolnictwie. Plan ten został uznany jednak za zbyt radykalny i nie został zrealizowany. Jego pokłosiem były realizowane w rolnictwie EWG w latach siedemdziesiątych XX w. tzw. dyrektywy strukturalne.

<sup>10</sup> Wszystkie kolejne reformy i zmiany we WPR UE wprowadzone po 1992 roku są kontynuacją idei zawartych w założeniach reformy Mac Sharry'ego (Poczta, Pawlak, Kiryluk-Dryjska, Siemiński 2007).

zasługuje fakt, że w Perspektywie 2014-2020 UE powróciła we WPR do często pomijanego w ostatnich latach problemu bezpieczeństwa żywnościowego<sup>11</sup>.

**Tabela 1. Cele rozwoju rolnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej**

PRODUKTYWNOŚĆ	KONKURENCYJNOŚĆ				
	ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ				
Wczesne lata WPR	Okres kryzysu WPR	Reforma 1992	Agenda 2000	Reforma 2003	Lata 2014-2020
Bezpieczeństwo żywnościowe	Nadprodukcja	Zredukowanie nadwyżki	Pogłębienie procesu reform	Orientacja rynkowa	Środowisko
Poprawa produktywności	Narastające wydatki	Środowisko	Konkurencyjność	Troska o konsumenta	Bezpieczeństwo żywnościowe
Stabilizacja rynku	Międzynarodowa presja	Stabilizacja dochodów	Rozwój obszarów wiejskich	Rozwój obszarów wiejskich	Spójność
Wsparcie dochodów	Działania strukturalne	Stabilizacja budżetu		Środowisko	Ochrona interesów finansowych UE
				Uproszczenie	
				Zgodność z WTO	

Źródło: European Commission (2011,2014)

### Poziom i struktura wsparcia rolnictwa środkami WPR

Finansowanie WPR miało swój początek w roku 1965 i przez pierwsze trzy lata obejmowało tylko wydatki z sekcji Gwarancje (tab. 2). Istotny wzrost poziomu wydatków na WPR i ich udziału w całości wydatków z budżetu wspólnotowego miał miejsce wraz zakończeniem formowania organizacji wspólnych rynków poszczególnych produktów rolnych w 1968 roku. W tymże roku wydatki na WPR wyniosły prawie 80% całości wydatków EWG. Rekordowym w całej historii WPR był rok 1970, w którym wydatki na WPR osiągnęły poziom 90% budżetu Wspólnoty. W całej dekadzie lat siedemdziesiątych XX wieku wydatki na WPR przekraczały 70% wydatków budżetu EWG, a wśród nich wydatki z sekcji Gwarancje, czyli na politykę rynkowo-cenową kształtowały się w przedziale około 97-99% całości wydatków rolnych. Począwszy od roku 1981 udział wydatków na WPR spadł poniżej 70% budżetu wspólnotowego, a dopiero od roku 1992 wraz z wdrażaniem reformy Mac Sharry'ego spadł poniżej 60% wydatków Wspólnot. Jednakże aż do roku 1998 wydatki z sekcji Gwarancje stanowiły ponad 90% budżetu rolnego. Dalsze reformy WPR, a przede wszystkim rozszerzenie Wspólnot w 2004 roku skutkowało przełamaniem kolejnych barier związanych z wydatkami rolnymi, a mianowicie w roku 2005 udział wydatków na rolnictwo w budżecie UE po raz pierwszy spadł poniżej 50%, a wydatki ze WPR na cele strukturalne osiągnęły poziom 20%. Spadek udziału wydatków na WPR nie wynikał jednak ze zmniejszenia jego poziomu, a ze wzrostu ogólnego budżetu UE i innych wydatków, głównie z zakresu pozarolniczej polityki strukturalnej (później nazwanej polityką spójności). Natomiast wzrost udziału wydatków o charakterze strukturalnym w ramach WPR był z jednej strony skutkiem relatywnie niskiego wsparcia rolnictwa nowych krajów członkowskich środkami przeznaczonymi na cele płatności bezpośrednich, co wynikało z poziomu parametrów charakteryzujących rolnictwo tych krajów, a które miały odzwierciedlenie w ustalaniu wysokości płatności (głównie plony referencyjne oraz obsada bydła i owiec) oraz ze stopniowego dochodzenia do roku 2013 do pełnego ich poziomu

<sup>11</sup> Według FAO do 2050 r. globalne zapotrzebowanie na żywność podwoi się, liczba ludności na świecie ma wzrosnąć z 6 mld obecnie do 9 mld. WPR zatem winna nadal zapewniać bezpieczeństwo żywnościowe swoim obywatelom oraz pomagać nakarmić ludzi żyjących w ubóstwie na całym świecie (*Draft Report ... 2010*).

(*phasing in*). Natomiast z drugiej strony wynikała to z przeznaczania stosunkowo dużych środków dla nowych krajów członkowskich w ramach WPR na cele strukturalne (na II filar WPR).

W okresie 2000-2006 środki z sekcji Orientacje przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich opiewały na kwotę ponad 38 mld euro, a wraz ze środkami o charakterze strukturalnym pochodzącymi z sekcji Gwarancje stanowiły sumę ponad 61 mld euro, a w latach 2007-2013 nastąpiło ich dalsze zwiększenie do poziomu ponad 97 mld euro. W 2013 roku środki te stanowiły prawie 25% (14,8 mld euro) całego budżetu WPR. W perspektywie finansowej 2014-2020 zaplanowano finansowanie WPR środkami w wysokości 408,3 mld euro (w cenach bieżących), z czego na finansowanie dopłat bezpośrednich przewidziano kwotę około 294 mld euro, a na rozwój obszarów wiejskich 95,3 mld euro (wraz ze wsparciem technicznym 95,6 mld euro). Zatem proporcje pomiędzy dopłatami bezpośrednimi a środkami strukturalnymi WPR uległy niewielkiemu pogorszeniu dla II filara WPR w stosunku do perspektywy 2007-2013 (udział środków na ROW wynosi 23,4%, a na płatności bezpośrednie i inne wydatki z I filara WPR 76,6%). Można więc zauważyć, że perspektywie finansowej 2014-2020 nastąpiło nie tylko zahamowanie wzrostu udziału środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, ale nawet ich obniżenie (Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the financing of the CAP, KE, Eurostat). Jest to skutkiem gry interesów krajów członkowskich. W stosunku do pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej z października 2011 roku nastąpiło zmniejszenie przez Radę Europejską (w konkluzji z 8.02.2013 roku) środków przewidzianych na I filar WPR (w cenach bieżących) z 317,2 mld euro do 312,7 mld euro, czyli o 1,4%, natomiast środków przeznaczonych na II filar WPR ze 101,2 mld euro do 95,6 mld euro, czyli o 5,5%<sup>12</sup>. Jednocześnie nastąpiło pewne ukierunkowanie środków I filara, głównie na cele prośrodowiskowe (zazielenienie, minimum 30% koperty), ale także na wspieranie młodych rolników (do 2% koperty), wybranych kierunków produkcji (opcjonalnie do wyboru przez kraje członkowskie, do 15% koperty), rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (opcjonalnie do wyboru przez kraje członkowskie), ale także drobnych gospodarstw oraz wsparcia dodatkowego do tzw. pierwszych hektarów.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak fakt bezwzględnego zmniejszenia wydatków na WPR w cenach stałych w perspektywie 2014-2020. Począwszy od roku 2015 udział wydatków na WPR w budżecie UE spadnie poniżej 40%.

---

<sup>12</sup> Ma to istotne znaczenie dla rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, która jest największym beneficjentem środków II filara WPR. w perspektywie 2007-2013 środki na ROW w Polsce wyniosły 13,2 mld euro, co stanowi 13,9% całości wydatków w UE na II filar WPR, natomiast w perspektywie 2014-2020 wyniosą w cenach bieżących około 11 mld euro (bez krajowego przesunięcia na zwiększenie środków w I filarze), a ich udział w całości wydatków w UE na II filar WPR wyniesie 11,5%.

Tabela 2. Wydatki z budżetu EWG/WE/UE na WPR

Lata <sup>a</sup>	Sekcja Gwarancji EFOiGR (w latach 2000-2006 bez z wydatków strukturalnych z sekcji Gwarancje), od 2007 r. EFRG		Sekcja Orientacji EFOiGR (w latach 2000-2006 wraz z wydatkami strukturalnymi z sekcji Gwarancje), od 2007 r. EFRROW		Wydatki na WPR	
	(mln ecu/euro)	udział w wydatkach na WPR (%)	(mln ecu/euro)	udział w wydatkach na WPR (%)	(mln ecu/euro)	udział w całości wydatków (%)
1965	29	100,0	-		29	8,5
1966	51	100,0	-		51	12,9
1967	340	100,0	-		340	45,5
1968	1 260	97,4	34	2,6	1 294	79,5
1969	1 669	97,0	51	3,0	1 720	83,3
1970	3 108	98,2	58	1,8	3 167	90,0
1971	1 756	96,6	62	3,4	1 817	75,4
1972	2 486	97,9	53	2,1	2 539	76,8
1973	3 614	99,7	11	0,3	3 625	77,1
1974	3 460	98,9	38	1,1	3 498	69,2
1975	4 348	98,3	77	1,7	4 424	72,5
1976	5 637	98,1	112	1,9	5 749	72,8
1977	6 587	98,3	113	1,7	6 700	73,8
1978	8 679	96,4	326	3,6	9 005	72,0
1979	10 387	97,3	287	2,7	10 674	72,2
1980	11 292	97,3	315	2,7	11 607	70,5
1981	11 064	95,3	540	4,7	11 604	62,6
1982	12 260	95,0	651	5,0	12 911	60,6
1983	15 786	96,5	576	3,5	16 361	64,3
1984	18 330	96,9	596	3,1	18 926	67,5
1985	19 728	96,6	686	3,4	20 413	70,8
1986	22 118	96,6	771	3,4	22 889	63,9
1987	22 950	96,7	790	3,3	23 740	65,5
1988	26 395	95,9	1 141	4,1	27 536	64,8
1989	24 401	94,8	1 349	5,2	25 750	60,9
1990	25 605	93,3	1 825	6,7	27 430	60,1
1991	31 103	93,7	2 085	6,3	33 189	60,3
1992	31 255	91,6	2 858	8,4	34 112	56,1
1993	34 936	92,3	2 914	7,7	37 850	56,7
1994	32 953	93,0	2 477	7,0	35 429	57,6
1995	34 490	93,2	2 531	6,8	37 021	54,0
1996	39 324	92,1	3 360	7,9	42 685	54,2
1997	40 423	90,7	4 132	9,3	44 555	55,7
1998	38 748	91,7	3 522	8,3	42 270	53,3

1999	39 541	87,6	5 580	12,4	45 121	56,9
2000	40 994	85,4	7 014	14,6	48 008	54,7
2001	44 100	85,5	7 456	14,5	51 556	55,9
2002	43 214	85,5	7 320	14,5	50 534	52,8
2003	44 709	85,1	7 821	14,9	52 529	53,9
2004	44 760	84,2	8 368	15,8	53 128	52,8
2005	42 952	80,0	10 771	20,0	53 723	47,0
2006	43 806	77,8	12 489	22,2	56 295	47,4
2007	44 753	80,4	10 902	19,6	55 655	48,8
2008	44 592	77,0	13 303	23,0	57 895	49,7
2009	44 887	75,9	14 252	24,1	59 139	50,0
2010	44 745	75,0	14 936	25,0	59 681	48,8
2011	44 489	75,5	14 414	24,5	58 903	45,5
2012	44 737	75,4	14 590	24,6	59 327	42,8
2013	44 970	75,3	14 786	24,7	59 756	40,2
2014	41 585	76,4	12 865	23,6	54 450	40,5
2015	40 989	76,5	12 613	23,5	53 602	39,6
2016	40 421	76,6	12 366	23,4	52 787	38,8
2017	39 837	76,7	12 124	23,3	51 961	37,9
2018	39 079	76,7	11 887	23,3	50 966	37,0
2019	38 335	76,7	11 654	23,3	49 989	35,9
2020	37 605	76,7	11 426	23,3	49 031	35,0

a –w latach 2014-2020 środki na zobowiązania w cenach stałych 2011 roku

Źródło: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/2014.04.04\\_RBFM\\_Report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2013/2014.04.04_RBFM_Report_en.pdf);  
[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.10.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.10.html), obliczenia własne

### Gospodarstwa rodzinne w rolnictwie UR

Analiza wsparcia gospodarstw rodzinnych środkami WPR, w tym środkami o charakterze strukturalnym rodzi konieczność wydzielenia spośród ogółu gospodarstw rolnych w UE, tych które za gospodarstwa rodzinne mogą zostać uznane. Od początku istnienia Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej rolnictwo rodzinne było główną grupą docelową, do której kierowane było wsparcie finansowe (Fennell 1997). W praktyce głównie były to jednak deklaracje. Działo się tak dlatego, że pomimo iż gospodarstwa rodzinne stanowiły i wciąż stanowią podstawę rolnictwa europejskiego Komisja Europejska nigdy nie zdefiniowała tego pojęcia precyzyjnie. Zadanie to jest jednak wyjątkowo trudne. Staje się tym trudniejsze im więcej cech gospodarstw rodzinnych obejmuje i im większego obszaru geograficznego dotyczy. Różne definicje, szczególnie za sprawą nadawania pierwszoplanowej roli innym czynnikom, są formułowane w nauce przez prawników, socjologów czy ekonomistów. Zróżnicowanie to, na które zwykle nakładają się względy praktyczne, znajduje swój wyraz w definicjach o charakterze administracyjnym i politycznym. Powoduje to, że ani w nauce, ani w praktyce życia gospodarczego i społecznego nie istnieje jedna, powszechnie używana definicja gospodarstwa rodzinnego. W związku z ogłoszeniem przez Organizację Narodów Zjednoczonych roku 2014 Międzynarodowym Rokiem Rolnictwa Rodzinnego, FAO podjęło próbę uniwersalnego zdefiniowania gospodarstw rodzinnych. Zgodnie z definicją FAO są nimi gospodarstwa rolne prowadzone i zarządzane przez gospodarstwa domowe, gdzie w procesach produkcyjnych wykorzystywane są przede wszystkim zasoby pracy członków rodziny, głównie

głowy gospodarstwa domowego. Rodzina i gospodarstwo rolne są ze sobą połączone, wspólnie się rozwijają i łączą funkcje ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i kulturalne<sup>13</sup>.

W związku z tym, że nie istnieje jedna powszechnie przyjęta definicja gospodarstwa rodzinnego, nie istnieją też jednoznaczne mierniki, które umożliwiłyby wyróżnienie gospodarstw rodzinnych z ogółu gospodarstw rolnych. Jeśli nie ma takich mierników nie można określić liczby gospodarstw rodzinnych<sup>14</sup>, posiadanych przez nie zasobów, wytwarzanej produkcji rolnej, a także instrumentów wsparcia rolnictwa w UE, zarówno strukturalnego jak dochodowego. Wobec złożoności definiowania tego pojęcia uznano, iż dla realizacji przyjętego celu badań niezbędne jest wyodrębnienie na podstawie literatury przedmiotu kryteriów pozwalających wyodrębnić grupę gospodarstw rodzinnych. Istotną rolę przy wyborze kryteriów odgrywa możliwość nadania im cech ilościowych, a także ich dostępność w bazach danych dotyczących rolnictwa UE. Generalnym przesłaniem wyodrębnienia gospodarstw rodzinnych było założenie, że gospodarstwo powinno być indywidualną własnością rolnika (rodziny rolnika)<sup>15</sup> oraz być podstawowym miejscem pracy<sup>16</sup> i uzyskiwanych dochodów. Zatem podejście wyodrębniające grupę gospodarstw rodzinnych zaprezentowane w prezentowanym opracowaniu jest podejściem, w którym istotną rolę odgrywa czynnik ekonomiczny (dochód). Jego odpowiednia wysokość stanowi bowiem podstawową przesłankę pozwalającą najlepiej wypełnić wskazywaną wcześniej definicję FAO. Odpowiedni poziom dochodu sprawia, że rodzina może być „połączona” z gospodarstwem rolnym, bowiem dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego zabezpiecza wówczas przynajmniej jej podstawowe oczekiwania ekonomiczne i społeczne (w tym także kulturalne) oraz pozwala na trwały rozwój rodziny i gospodarstwa (czyli gwarantuje chociażby reprodukcję prosta). Brak przewagi dochodów z gospodarstwa i/lub zbyt niski ich poziom powoduje, że gospodarstwo przestaje lub przy najbliższej okazji przestanie pełnić rolę czynnika, wokół którego ogniskuje się życie rodziny, nie będzie ono podstawowym miejscem pracy, a rodzina przestanie trwale wiązać z nim swoją przyszłość. Otwartym dalej pozostaje pytanie jaki poziom dochodów można uznać za odpowiedni dla zagwarantowania i wypełniania przez gospodarstwo rolne funkcji gospodarstwa rodzinnego. Oczywiście jest, że ten wymagany (odpowiedni) poziom dochodów jest i pozostanie zróżnicowany w czasie i przestrzeni. Dla celów analitycznych w prezentowanym artykule przyjęto graniczny poziom dochodu z gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną rodziny (FWU) odpowiadający płacy minimalnej netto w danym kraju<sup>17</sup>. W literaturze podejście takie prezentuje Michna (2008), który gospodarstwa niespełniające kryterium dochodowego nazywa marginalnymi.

W pracy wykorzystano dane pochodzące z bazy Eurostat, FADN, UNECE<sup>18</sup> oraz literatury przedmiotu. Z bazy Eurostat pozyskano dane dotyczące liczby gospodarstw rolnych, zasobów ziemi i zasobów pracy oraz wyników produkcyjnych z podziałem na formę prawną własności gospodarstwa. Z bazy danych FADN dla tych samych kategorii pozyskano dane dla ogółu

13 Garner E., Gender P., *Identifying the Family Farm: an informal discussion on the concepts and definitions*, ESW Seminar, Equity and Rural Employment, FA, 2013

<sup>14</sup> Autor stoi na stanowisku, że nie można za rolnictwo rodzinne uznać wszystkich indywidualnych gospodarstw rolnych, czyli prezentuje pogląd, że nie każde gospodarstwo indywidualne wypełnia cechy gospodarstwa rodzinnego. w celu oszacowania roli rolnictwa indywidualnego w krajach UE autor wraz ze współpracownikami podjął próbę ustalenia mierzalnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Dokonana przez autora wraz z zespołem oryginalna autorska delimitacja rolnictwa rodzinnego w UE jest także wykorzystywana w innych opracowaniach autora.

<sup>15</sup> Przyjęty schemat analizy nie wyklucza spośród zaliczanych do gospodarstw rodzinnych samoistnych posiadaczy, użytkowników wieczystych i dzierżawców, jeśli spełniają warunek gospodarstwa indywidualnego.

<sup>16</sup> w prezentowanym opracowaniu w wyodrębnieniu grupy gospodarstw rodzinnych nie wzięto pod uwagę kryterium przynajmniej 50% udziału nakładów pracy własnej w gospodarstwie rodzinnym. Prowadzone przez autora i współpracowników badania zmierzają do uwzględnienia także i tego kryterium, jednak w czasie przygotowywania niniejszego opracowania nie były one jeszcze w pełni ukończone. Jednakże dotychczasowe analizy wskazują na niewielkie różnice w uzyskiwanych wynikach po poszerzeniu doboru kryteriów o udział pracy własnej. Wynika to z faktu, że dotychczas wykorzystywane kryteria prawie w całości eliminują z grupy gospodarstw rodzinnych te spośród nich, gdzie dominuje praca najemna.

<sup>17</sup> Ustalonej w prawodawstwie poszczególnych krajów i sprowadzonej do poziomu wynagrodzenia netto, a w przypadku krajów gdzie nie zostało formalnie ustalone minimalne wynagrodzenie zostało ono oszacowane na podstawie informacji statystycznych dotyczących poziomu wynagrodzeń występujących w tych krajach.

<sup>18</sup> Dane Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNECE) wykorzystano do ustalenia minimalnego wynagrodzenia netto w poszczególnych państwach UE.

gospodarstw wytwarzających co najmniej 90% standardowej produkcji (SO) w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz dane dotyczące wsparcia strukturalnego. Skupienie się na gospodarstwach z pola obserwacji FADN niejako automatycznie pozwoliło na wyeliminowanie gospodarstw najmniejszych, wytwarzających w sumie poniżej 10% wolumenu produkcji standardowej w poszczególnych krajach członkowskich. Przyjęto, że są to gospodarstwa marginalne ekonomicznie, które nie mogą być podstawą utrzymania rodziny rolnika. W kolejnym etapie analiz przyrównano średnie roczne dochody uzyskiwane z gospodarstw rolnych z rocznym minimalnym wynagrodzeniem w poszczególnych krajach członkowskich. Na podstawie tego kryterium ze zbiorowości gospodarstw z pola obserwacji FADN wyłączono gospodarstwa o dochodzie na 1 FWU poniżej płacy minimalnej w każdym z państw, które też zaliczono do gospodarstw marginalnych ekonomicznie. Następnie otrzymane liczby gospodarstw pomniejszono o grupę gospodarstw prawnych i grupowych, co umożliwiło oszacowanie liczby gospodarstw rodzinnych, oraz analogicznie posiadanych przez nie zasobów ziemi, wytwarzanej standardowej produkcji, a także wsparcia środkami WPR UE (zarówno wsparcia dochodów, jak i wybranych rodzajów wsparcia strukturalnego).

### **Wyniki badań**

Rolnictwo Unii Europejskiej<sup>19</sup> skupia około 12 mln gospodarstw rolnych (tab. 3 i rys. 1). Spośród wszystkich gospodarstw rolnych około 11,65 mln (97%) klasyfikowane jest jako gospodarstwa indywidualne<sup>20</sup>. W poszczególnych państwach członkowskich obserwowane są jednak znaczące różnice w udziale tych gospodarstw w liczbie gospodarstw ogółem. Biorąc pod uwagę formę prawną własności, gospodarstwa osób indywidualnych najmniejsze udziały mają we Francji (70%), Czechach (87%) oraz w Finlandii i Belgii (po 90%). W pozostałych państwach Unii ponad 90% gospodarstw jest w posiadaniu osób indywidualnych, a w przypadku Grecji, Irlandii, Litwy, Polski, Rumunii i Słowenii jest to ponad 99%.

Jednak, jak wskazano wcześniej, poza kryterium własnościowym do wyodrębnienia gospodarstw rodzinnych przyjęto kryterium dochodowe, dlatego liczbę gospodarstw rolnych podlegających dalszym analizom zawężono do gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji FADN. Pozwoliło to na wyeliminowanie z analiz gospodarstw najmniejszych, które nie są podstawowym źródłem utrzymania rodziny rolnika (gospodarstwa, które wytwarzają łącznie poniżej 10% wartości produkcji rolnej na obszarze danego kraju). Zgodnie z metodologią FADN na obszarze Unii Europejskiej w polu obserwacji znajduje się około 4,86 mln gospodarstw rolnych (rys. 1). Oznacza to, że około 6,8 mln gospodarstw rolnych w całej UE, które w poszczególnych krajach członkowskich wytwarzają poniżej 10% produkcji rolnej, ze względu na ich marginalne znaczenie ekonomiczne pozostaje poza bazą FADN. W kolejnym etapie analizy zdecydowano, że nie będą uznawane za gospodarstwa rodzinne w bazie FADN te, których dochód z gospodarstwa rolnego na 1 FWU jest mniejszy od minimalnego wynagrodzenia netto w danym kraju. Spowodowało to, iż spośród gospodarstw z pola obserwacji FADN wyeliminowano jako niespełniających przyjętych kryteriów gospodarstw rodzinnych kolejne 880 tys. gospodarstw. Porównując dochody uzyskiwane z gospodarstw rolnych z pola obserwacji FADN z minimalnymi wynagrodzeniami osiąganymi w poszczególnych gospodarkach stwierdzić można, że ponad 82% (8,4 tys.) gospodarstw na Cyprze i 80% (32,4 tys.) gospodarstw w Słowenii osiąga dochody poniżej rocznego minimalnego wynagrodzenia w gospodarce. Na Malcie jest to 76% (2,3 tys.) gospodarstw, a w Irlandii około 66% (67,9 tys.). Niższe niż minimalne dochody w gospodarce osiąga również ponad połowa gospodarstw szwedzkich oraz około 40% gospodarstw fińskich, polskich, austriackich i greckich oraz 26% gospodarstw niemieckich i 16% luksemburskich. W pozostałych państwach Unii Europejskiej gospodarstwa rolne znajdujące się w polu obserwacji FADN osiągają wyniki równe bądź wyższe od minimalnego rocznego wynagrodzenia netto w gospodarce.

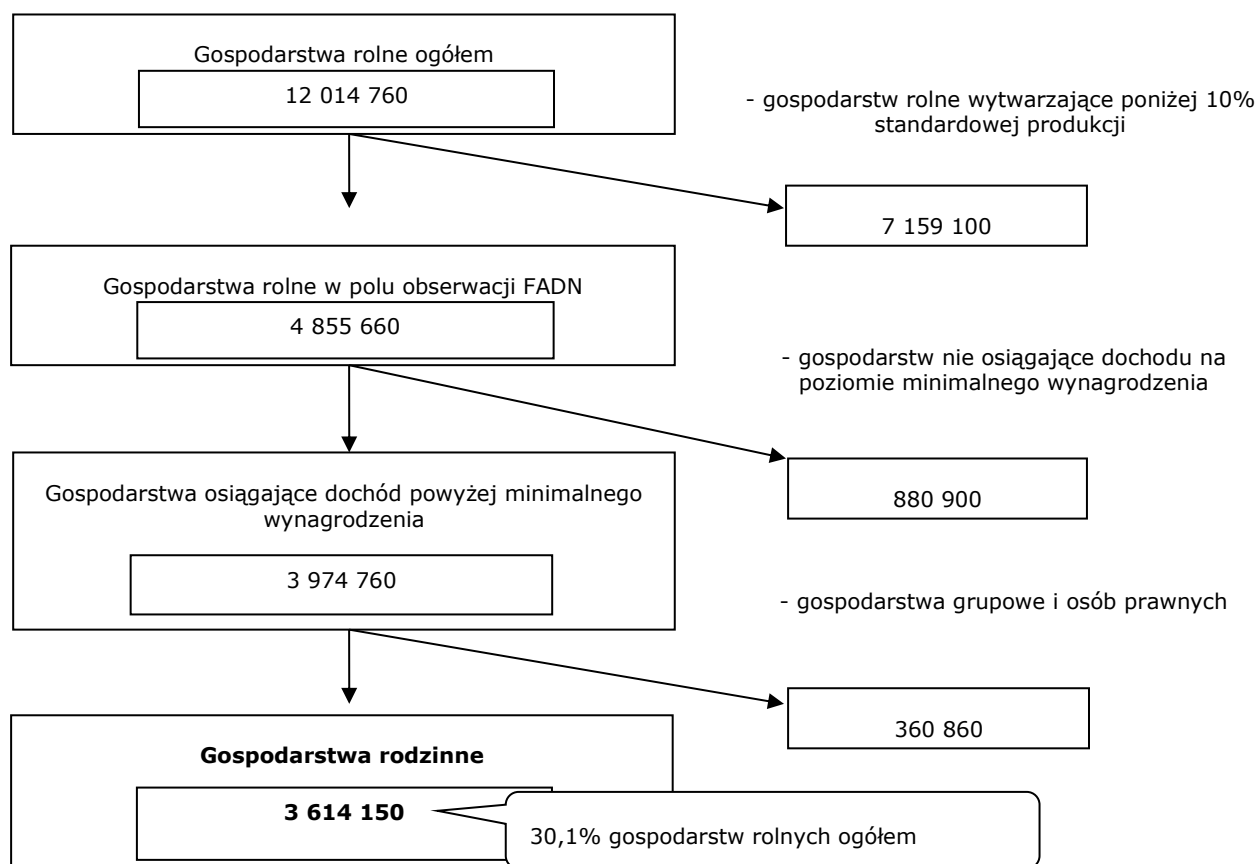
<sup>19</sup> z powodu braku dostępności danych w analizach nie uwzględniono Chorwacji.

<sup>20</sup> w grupie gospodarstw indywidualnych zawarte są gospodarstwa rodzinne, które zostały wyodrębnione na podstawie kryterium dochodowego.



Po wyłączeniu 880 tys. gospodarstw o poziomie dochodów niższym od minimalnego wynagrodzenia, w następnym etapie analizy odjęte zostały gospodarstwa grupowe i osób prawnych. W ten sposób, w myśl przyjętych kryteriów, wyłoniona została grupa gospodarstw rodzinnych, którą stanowi około 3,6 mln podmiotów spośród 12 mln gospodarstw rolnych w UE-27. Innymi słowy przyjęte kryteria pozwalają uznać, że w całej UE za gospodarstwa rodzinne uważa się 30% ich ogółu. Największa ich część położona jest na obszarze Rumunii (27,5%; 1 mln), Włoch (15,7%; 578 tys.), Hiszpanii (12,6%; 464 tys.) oraz w Polsce (12,3%; 452 tys.). W przekroju poszczególnych krajów w ujęciu liczbowym gospodarstwa rodzinne stanowią około 60% gospodarstw rolnych w Holandii, Danii, Belgii oraz ponad 50% w Luksemburgu i Czechach. Niewielkim ich udziałem z kolei charakteryzują się Słowenia (9,7%), Cypr i Malta (niecałe 4%) oraz Słowacja, w której znaczenie gospodarstw rodzinnych zgodnie z przyjętą metodyką badań jest znikome. W Polsce udział gospodarstw rodzinnych w gospodarstwach ogółem zbliżony jest do średniej UE-27 i wynosi około 30%.

**Rysunek 1. Liczba gospodarstw rolnych w UE-27 (szt.) w 2011 roku**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> i <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>

Według takiego samego trybu postępowania ustalono zasoby ziemi, wolumen wytwarzanej produkcji rolnej i wsparcie dopłatami bezpośrednimi. Wsparcie strukturalne (płatności rolnośrodowiskowe, dopłaty do ONW i wsparcie inwestycyjne) oszacowano na podstawie danych z bazy FADN.

Podstawowym parametrem określającym wielkość wsparcia poszczególnych gospodarstw rolnych są posiadane przez nie zasoby ziemi (w szczególności dotyczy to płatności bezpośrednich).<sup>21</sup> Na

<sup>21</sup> Dopiero na mocy postanowień z 2003 roku (Reforma Luksemburska) zaczęto od 2005 roku wprowadzać w krajach UE-15 mechanizm modulacji zmniejszający wsparcie dla gospodarstw największych – posiadających największe zasoby ziemi i uzyskujące największe wsparcie bezpośrednie (powyżej 5000 euro rocznie). Uzyskane w ten sposób środki były przesuwane na cele rozwoju obszarów wiejskich (na II filar WPR). W nowych

obszarze UE-27 w posiadaniu gospodarstw rolnych jest ponad 172 mln ha użytków rolnych. Do gospodarstw indywidualnych należy nieco ponad 70% UR, gospodarstwa osób prawnych i gospodarstwa grupowe użytkują pozostałe niecałe 30% gruntów. Jednak wśród gospodarstw indywidualnych znaczący jest odsetek użytków w posiadaniu gospodarstw najmniejszych (19,7%). Zatem zasoby ziemi będące w posiadaniu gospodarstw rodzinnych stanowią 51,2% (88,3 mln ha) całości użytków w gospodarstwach rolnych w UE. Rola rolnictwa rodzinnego w użytkowaniu ziemi rolniczej jest jednak mocno zróżnicowana (tab. 3). W przekroju poszczególnych państw odnotowuje się znaczne różnice w udziale użytków rolnych gospodarstw rodzinnych. Relatywnie niewysoki udział rolnictwa rodzinnego w zasobach ziemi wynika albo z dużej roli gospodarstw osób prawnych i gospodarstw grupowych (Słowacja, Czechy, Francja), albo z powodu częstego uzyskiwania w rolnictwie indywidualnym dochodów poniżej minimalnego wynagrodzenia przy stosunkowo wysokim jego poziomie poza rolnictwem (Cypr, Malta, Szwecja, Słowenia) lub z obu wcześniej wymienionych przyczyn (Niemcy).

Z punktu widzenia całej gospodarki narodowej najważniejszym parametrem wyznaczającym znaczenie gospodarstw rodzinnych jest ich udział w wytwarzanej produkcji rolnej (tab. 3). Rolnictwo UE-27 w badanym roku wytworzyło produkcję o wartości rzędu 306 mld euro. Udział gospodarstw osób prawnych i gospodarstw grupowych wyniósł niecałe 30% (89,6 mld euro), a gospodarstw indywidualnych nieco ponad 70% (216,4 mld euro). Pośród gospodarstw indywidualnych ponad  $\frac{3}{4}$  produkcji tworzą gospodarstwa rodzinne (ustalone według przyjętych kryteriów) i niecałą  $\frac{1}{4}$  gospodarstwa drobne o marginalnym znaczeniu ekonomicznym (nie zapewniające dochodów chociażby na poziomie minimalnego wynagrodzenia). W odniesieniu do całości produkcji rolnej gospodarstwa rodzinne uczestniczą w wytwarzaniu 53,4% (164,7 mld euro) produkcji rolnictwa UE-27, natomiast gospodarstwa o niewielkim znaczeniu ekonomicznym wytwarzają około 17% (51,7 mld euro) produkcji rolnictwa UE-27. Udział rolnictwa rodzinnego w wytwarzanej produkcji w przekroju państw jest w skali UE silnie zróżnicowany. W niektórych krajach oscyluje on w przedziale od 80% do ponad 90%. Tak jest w rolnictwie bułgarskim i rumuńskim, również w greckim, litewskim, łotewskim i polskim (80,8%), ale także brytyjskim, irlandzkim i belgijskim. Z drugiej strony liczna jest grupa krajów, w których udział rolnictwa rodzinnego w tworzonej produkcji jest mniejszy niż 50%. Najniższy jest on w rolnictwie słowackim, co wynika z dużego znaczenia gospodarstw osób prawnych w wytwarzaniu produkcji rolnej (w ponad 80%) i słabości rolnictwa indywidualnego, które według przyjętych kryteriów nie może zostać zaliczone do rolnictwa rodzinnego. Podobnie sytuacja kształtuje się w rolnictwie czeskim. Z kolei w rolnictwie cypryjskim relatywnie wysokie wynagrodzenia poza rolnictwem wykluczają prawie w całości możliwość zaliczenia gospodarstw indywidualnych do gospodarstw rodzinnych. Stosunkowo niewysoki udział rolnictwa rodzinnego w tworzonej produkcji rolnej posiada także w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Holandii, Estonii i Portugalii, a jest to głównie (poza Holandią i Danią) pochodną dużego znaczenia w wytwarzanej produkcji gospodarstw osób prawnych i grupowych. W skali całej UE rolnictwo rodzinne wyodrębnione według przyjętych kryteriów jest nadal głównym producentem rolnym, duże znaczenie posiadają też gospodarstwa grupowe. Gospodarstwa indywidualne natomiast niezaliczone do gospodarstw rodzinnych ze względu na ich słabość ekonomiczną i niezapewnianie rodzinie rolniczej wynagrodzenia za pracę własną nawet na poziomie minimalnego wynagrodzenia, mimo że stanowią zbiorowość liczącą ponad 8 mln (ponad  $\frac{2}{3}$  wszystkich gospodarstw rolnych w UE) wytwarzają tylko około  $\frac{1}{6}$  produkcji rolnej w UE.

Rozdysponowanie dopłat bezpośrednich pomiędzy wyodrębnione grupy gospodarstw jest dość ściśle skorelowane z ich udziałem w użytkach rolnych (rys. 2 i tab. 4). Gospodarstwa rodzinne posiadające 51,2% udziału w powierzchni użytków rolnych partycypują w 52,3% całości dopłat. Nieco mniejszy jest natomiast udział gospodarstw grupowych i prawnych (28,1% dopłat wobec 29,1% powierzchni użytków). Jest to najprawdopodobniej skutkiem działania mechanizmu modulacji. Udział gospodarstw drobnych (o marginalnym znaczeniu ekonomicznym) w dopłatach odpowiada ich udziałowi w użytkowaniu gruntów. W przekroju poszczególnych państw znaczenie

---

krajach członkowskich mechanizm modulacji zaczął obowiązywać dopiero od roku 2012. Od roku 2015 mogą zostać zmniejszone dopłaty przekraczające pułap 150 tys. euro.

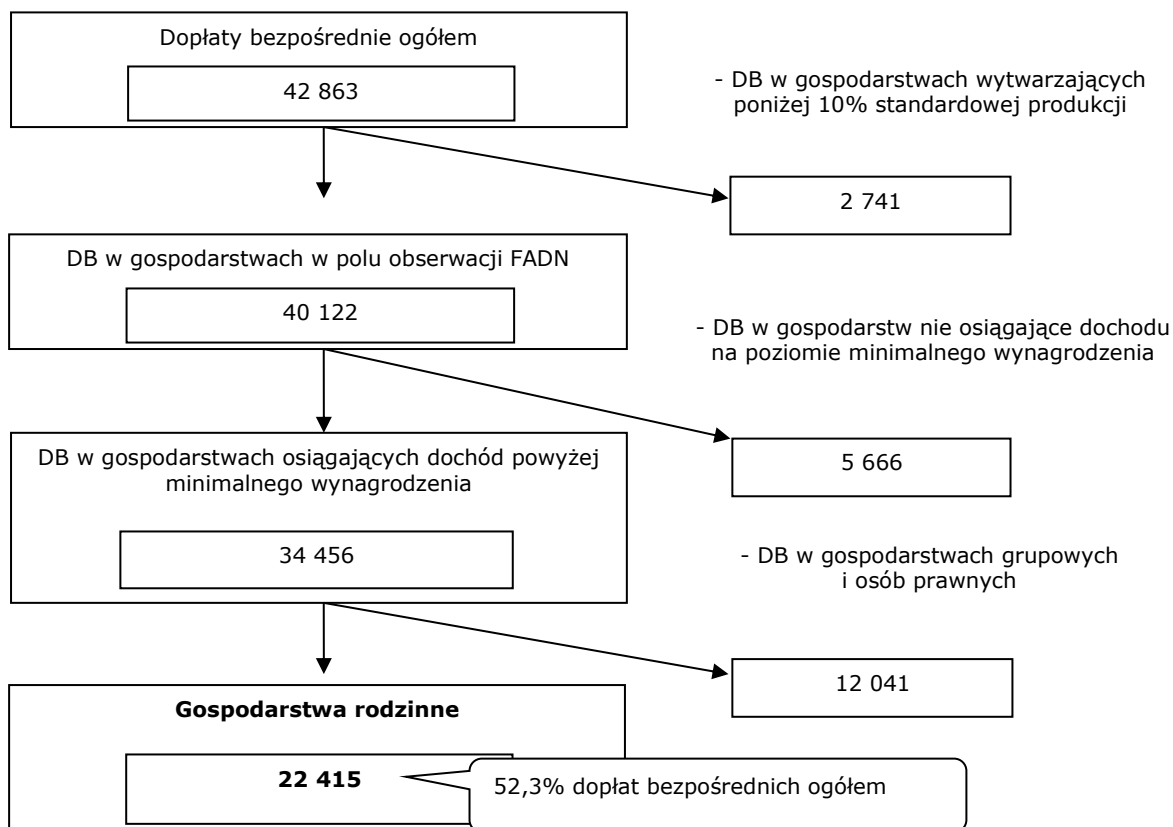
gospodarstw rodzinnych w partycypacji w dopłatach bezpośrednich jest znacząco zróżnicowane, ale skorelowane z udziałem tej formy gospodarowania w zasobach ziemi rolniczej (rys. 3).

Z tytułu płatności rolnośrodowiskowych w perspektywie finansowej 2007-2013 do rodzinnych gospodarstw rolnych trafiło 25,7 mld euro, co stanowiło 70,5% tego typu płatności w całej UE (tab. 4). Ponadproporcjonalny udział gospodarstw rodzinnych w płatnościach rolnośrodowiskowych względem posiadanych zasobów użytków rolnych, odbywał się głównie „kosztem” gospodarstw grupowych i osób prawnych, ale także gospodarstw drobnych (tab. 5). Można sądzić, że w przypadku gospodarstw grupowych i osób prawnych jest to skutkiem górnych ograniczeń dostępu w korzystaniu z tych płatności (degresywności wsparcia). W przypadku gospodarstw drobnych sytuacja taka wynika natomiast z konieczności spełnienia wymogów wykraczających poza zwykłą dobrą praktykę rolniczą (ze względu na fakt, że gospodarstwa te nie zapewniały odpowiednich dochodów, nie występowała skłonność do podejmowania dodatkowych praktyk rolniczych)<sup>22</sup>. W państwach UE-15 gospodarstwa rodzinne były beneficjentem prawie 80% płatności rolnośrodowiskowych, natomiast w „nowych” krajach członkowskich tylko nieco ponad 37%. Oznacza to, że w tych ostatnich głównym beneficjentem tych płatności są gospodarstwa grupowe (np. Czechy, Słowacja, Węgry) lub gospodarstwa drobne (Cypr, Słowenia). Ponadto uwagę zwraca wysokość kwoty płatności rolnośrodowiskowych w „starych” krajach członkowskich względem „nowych” (25,7 mld euro względem 2,8 mld euro). Wynika to z innych preferencji w zakresie wydatkowania środków ROW w krajach, w których WPR była realizowana wiele lat i potrzeby modernizacyjne rolnictwa zostały zrealizowane w znaczącym wymiarze, a po zaspokojeniu tych potrzeb możliwe jest kierowanie większych środków na cele środowiskowe. Inaczej sytuacja przedstawia się w nowych krajach członkowskich, gdzie potrzeby modernizacyjne rolnictwa są priorytetem (Sadowski, Czubak 2013). Polskie gospodarstwa rodzinne miały 61,8% udział w korzystaniu z płatności rolnośrodowiskowych, czyli o 2,1 punktu procentowego mniej, niż ich udział w zasobach ziemi (61,8% wobec 63,9% udziału w zasobach UR), czyli inaczej niż przeciętnie w UE, gdzie udział ten był o 19,3 punktu procentowego wyższy (70,5% wobec 51,2% udziału w zasobach UR). Sytuacja w Polsce była zatem typowa dla większości nowych krajów członkowskich i wynikała z tego, że dla znacznej części, głównie mniejszych gospodarstw rodzinnych, wdrożenie procedur wymaganych w programach rolnośrodowiskowych było zbyt trudne lub nieopłacalne.

---

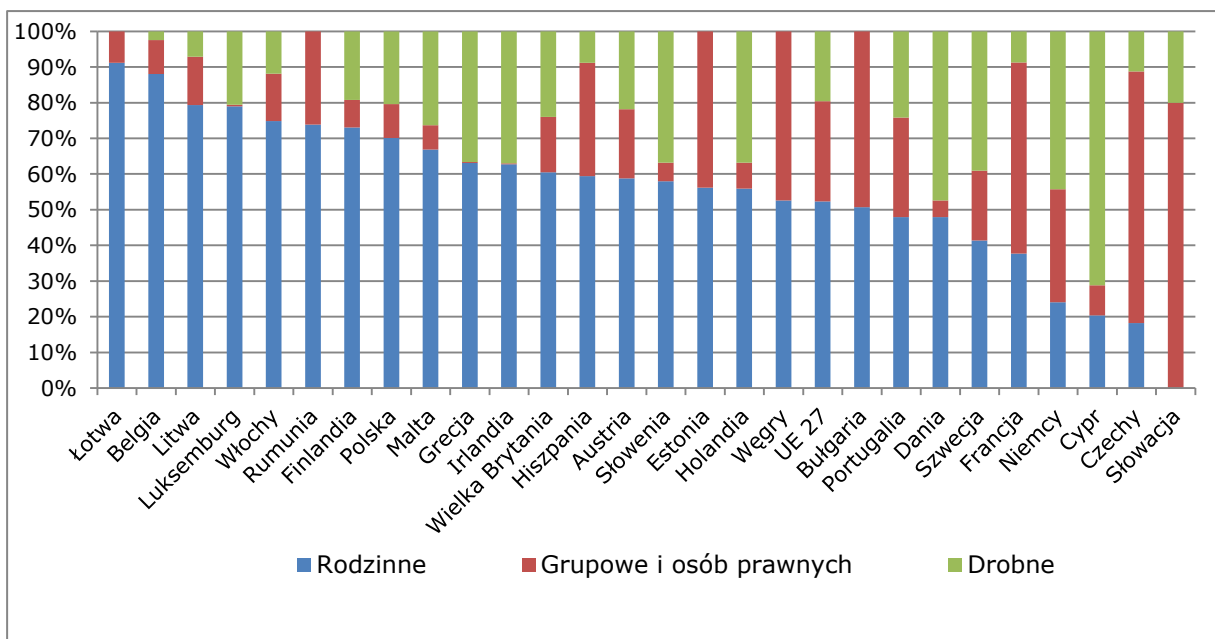
<sup>22</sup> z badań A. Sadowskiego wynika, że gospodarstwa najmniejsze, wbrew potocznym opiniom częstokroć nie prowadzą produkcji rolniczej nawet w zgodzie z wymogami zwykłej dobrej praktyki rolniczej (Sadowski 2012)

**Rysunek 2. Wartość dopłat bezpośrednich (DB) w gospodarstwach rolnych w UE-27 (mln euro) w 2011 roku**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i FADN

**Wykres 1. Udział dopłat bezpośrednich dla gospodarstw rodzinnych w dopłatach bezpośrednich w gospodarstwach ogółem**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i FADN

Do rodzinnych gospodarstw rolnych w perspektywie finansowej 2007-2013 trafiło 72,5% (17,4 mld euro) płatności przeznaczonych dla wsparcia gospodarowania na użytkach rolnych położonych na

obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) (tab. 4). Także w przypadku tych płatności udział gospodarstw rodzinnych przewyższał ich udział w zasobach użytków rolnych. Tak jak i wcześniej spowodowane było to głównie rozstrzygnięciami w mechanizmach WPR dotyczących tych płatności, z tym że w tym przypadku dominujące znaczenie miały mechanizmy degresywności płatności. Dowodzi tego relatywnie niewielki udział gospodarstw grupowych i osób prawnych w płatnościach ONW (10,3%) wobec udziału w powierzchni użytków rolnych (29,1%) (tab. 5). Podobnie jak w przypadku płatności rolnośrodowiskowych, także w przypadku płatności ONW w nowych krajach członkowskich w zależności od struktury własnościowej i obszarowej oraz poziomu płacy minimalnej relatywnie większy udział posiadają gospodarstwa grupowe i osób prawnych lub gospodarstwa drobne (marginalne ekonomicznie). Powoduje to, że do gospodarstw rodzinnych w tych krajach trafia nieco mniej niż połowa płatności ONW (48,7%), czyli inaczej niż w „starych” krajach członkowskich, w których gospodarstwa rodzinne są głównymi beneficjentami płatności ONW (trafia do nich 79,1% tych płatności). W Polsce do rodzinnych gospodarstw rolnych trafiło 68,9% ogółu płatności ONW, czyli o 5 punktów procentowych więcej niż wynosi udział tych gospodarstw w zasobach UR (68,9% wobec 63,9% udziału w zasobach UR). W całej UE to przesunięcie na rzecz gospodarstw rodzinnych było jeszcze bardziej korzystne, bowiem wyniosło aż 21,3 punktu procentowego (72,5% wobec 51,2% udziału w UR).

Rolnictwo jest sektorem gospodarski, w którym głównie ze względu na przyrodnicze uwarunkowania produkcji, ale także występowanie bariery popytu i rozproszenie produkcji pojawiają się trudności w finansowaniu jego rozwoju (Czyżewski, Henisz-Matuszczak (2004), Kowalski, Rembisz (2005), Kiryluk-Dryjska, Baer-Nawrocka (2013), Kiryluk-Dryjska (2014)). Szczególnie dotyczy to podmiotów mniejszych, charakterystycznych dla rolnictwa rodzinnego. Dlatego w wielu krajach UE dominującym kierunkiem wykorzystania środków na ROW jest ich przeznaczenie na cele modernizacji gospodarstw rolnych. W całej Unii Europejskiej latach 2007-2013 do rodzinnych gospodarstw rolnych trafiło 70,7% (17,7 mld euro) środków przeznaczonych na cele inwestycyjne (modernizacyjne) (tab. 4). Także w przypadku wsparcia inwestycyjnego udział gospodarstw rodzinnych przewyższał ich udział w posiadanych zasobach ziemi rolniczej (70,7% wobec 51,2% udziału UR). Było to głównie skutkiem bardzo ograniczonego udziału we wsparciu inwestycyjnym gospodarstw najmniejszych (marginalnych ekonomicznie), który wyniósł tylko 6,1% wobec 19,7% udziału w zasobach użytków rolnych. Także mniejszy udział we wsparciu inwestycyjnym niż w zasobach ziemi rolniczej posiadały gospodarstwa grupowe i osób prawnych (odpowiedni 23,2% wobec 29,1%) (tab. 5). W Polsce do rodzinnych gospodarstw rolnych trafiło 70,2% środków przeznaczonych na dopłaty do inwestycji w gospodarstwach rolnych, czyli o 6,3 punktu procentowego więcej niż wynosi udział tych gospodarstw w zasobach UR (70,2% wobec 63,9% udziału w zasobach UR). W całej UE partycypacja gospodarstw rodzinnych we wsparciu inwestycyjnym jest jeszcze bardziej nadproporcjonalna, bowiem wynosi 19,5 punktu procentowego (70,7% wobec 51,2% udziału w UR).

**Tabela 3. Udział rolnictwa rodzinnego w rolnictwie UE (%) (2011 r.)**

Kraje	Liczba gospodarstw gospodarstw	Zasoby ziemi	Produkcja standardowa (SO) <sup>a</sup>
Belgia	61,1	97,5	78,5
Bułgaria	29,8	80,0	107,5
Cypr	3,5	15,3	0,0
Czechy	51,4	25,8	23,5
Dania	51,2	53,3	40,3
Niemcy	37,8	24,4	31,1
Grecja	27,5	59,4	83,2
Hiszpania	46,8	46,3	34,9
Estonia	32,5	64,2	36,3
Francja	28,1	40,9	38,2
Węgry	16,0	75,1	68,2
Irlandia	25,1	59,4	81,1
Włochy	35,7	77,3	67,9
Litwa	26,4	80,4	92,6
Luksemburg	55,0	86,0	70,7
Łotwa	24,4	80,7	91,2
Malta	3,8	22,7	53,4
Holandia	35,8	55,4	29,1
Austria	31,6	48,0	71,9
Polska	30,0	63,9	80,8
Portugalia	26,2	47,0	26,7
Rumunia	26,2	42,2	100,0
Finlandia	28,2	60,9	66,1
Szwecja	11,0	37,7	39,3
Słowacja	0,0	0,0	0,0
Słowenia	9,7	33,2	47,4
Wielka Brytania	45,4	73,5	92,5
UE 27	30,1	51,2	53,8

a- wykorzystywanie z konieczności dwóch baz danych (RER i FADN) z których FADN podaje wielkości średnie powoduje, że w niektórych krajach (Bułgaria, Rumunia) wielkość i udział standardowej produkcji w gospodarstwach rodzinnych jest równy lub nawet nieco przewyższa wielkość i udział standardowej produkcji w całości gospodarstw.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy Eurostat i FADN

Łączna ocena udziału gospodarstw rodzinnych we wsparciu strukturalnym (płatności ONW, płatności rolnośrodowiskowe i dopłaty do inwestycji) wskazuje, że są one w pewnym stopniu preferowane poprzez mechanizmy WPR w dostępie do tych środków. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że główny strumień wsparcia finansowego rolnictwa w UE stanowią płatności bezpośrednie, preferencje wsparcia dla rolnictwa rodzinnego mają ograniczony wymiar. Znaczniejsze możliwości wspierania gospodarstw rodzinnych pojawiają się w I filarze WPR w perspektywie finansowej 2014-2020, a w zasadzie w systemie płatności wdrażanym od roku 2015 głównie za sprawą górnych poziomów płatności na gospodarstwo rolne, i płatności do tzw. „pierwszych hektarów” oraz niektórych dopłat do produkcji. Jednak w zakresie ich wdrożenia możliwe będą istotne różnice pomiędzy krajami członkowskimi<sup>23</sup>.

**Tabela 4. Poziom strukturalnego wsparcia finansowego rolnictwa rodzinnego w Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013<sup>a</sup>**

Kraje	Płatności rolnośrodowiskowe		Płatności ONW		Dopłaty do inwestycji	
	mln euro	udział (%)	mln euro	udział (%)	mln euro	udział (%)
Belgia	375,5	94,6	97,8	97,8	377,9	75,4
Bułgaria	47,2	58,1	40,3	50,1	17,5	8,8
Cypr	0,9	9,7	4,5	16,0	7,2	16,4
Czechy	362,3	28,6	235,4	29,4	142,0	18,7
Dania	143,5	50,1	4,2	39,2	5,9	32,7
Niemcy	2 845,5	64,8	1 322,7	65,6	493,9	67,1
Grecja	525,8	89,5	1 020,7	89,5	112,4	94,6
Hiszpania	1 561,2	94,4	1 158,1	93,6	955,0	88,6
Estonia	145,1	44,3	31,3	47,9	130,4	42,2
Francja	2 400,6	86,1	2 820,8	83,2	2 192,0	83,1
Węgry	367,9	18,8	41,6	43,7	97,0	15,3
Irlandia	989,0	43,2	521,0	34,5	776,0	66,1
Włochy	2 388,8	93,2	1 333,0	93,5	1 178,1	85,3
Litwa	44,1	45,2	296,6	86,6	1 563,4	86,7
Luksemburg	86,8	91,0	96,8	93,4	134,7	95,0
Łotwa	206,5	65,3	159,6	57,1	126,7	25,3
Malta	1,3	26,5	5,3	39,9	357,7	99,3
Holandia	603,3	58,1	5,3	2,8	40,3	22,0
Austria	3 640,6	96,4	1 441,8	93,9	1 185,1	97,3
Polska	1 383,9	61,8	1 549,4	68,9	868,1	70,2
Portugalia	438,1	92,9	619,9	87,1	571,8	91,6
Rumunia	77,5	28,3	74,8	78,7	6,9	4,9
Finlandia	2 058,0	78,0	2 854,7	79,1	253,5	94,0
Szwecja	1 153,9	67,5	381,9	66,1	4,3	100,0
Słowacja	9,3	1,7	15,3	1,8	3,0	0,6

<sup>23</sup> W czasie redagowania opracowania nie były jeszcze znane (formalnie zatwierdzone) rozstrzygnięcia w zakresie płatności z I filara w poszczególnych krajach członkowskich.

Słowenia	185,2	41,9	93,7	30,5	235,9	59,7
Wielka Brytania	3 673,5	87,3	1 133,4	96,8	701,3	88,7
UE-15	22 883,9	79,2	14 812,3	79,1	8 982,1	82,6
UE-10/12	2 831,1	37,4	2 547,9	48,7	3 555,7	51,9
UE-25/27	25 715,0	70,5	17 360,2	72,5	12 537,9	70,7

a- Szacunek na podstawie danych z bazy FADN

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy FADN

**Tabela 5. Wsparcie finansowe gospodarstw rodzinnych na tle wyodrębnionych grup gospodarstw rolnych (dane o charakterze strukturalnym dotyczą roku 2011 a dotyczące wsparcia finansowego perspektywy finansowej 2007-2013) (%)**

Wyszczególnienie	Gospodarstwa rodzinne	Gospodarstwa grupowe i osób prawnych	Gospodarstwa drobne (marginalne ekonomicznie)
Liczba gospodarstw	30,1	3,0	66,9
Powierzchnia UR	51,2	29,1	19,7
Wartość produkcji	53,4	29,3	17,3
Płatności bezpośrednie	52,3	28,1	19,6
Płatności rolnośrodowiskowe	70,5	16,6	12,9
Płatności ONW	72,5	10,3	17,2
Dopłaty do inwestycji	70,7	23,2	6,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy Eurostat i FADN

## Wnioski

1. Brak formalnego zdefiniowania gospodarstw rodzinnych w prawodawstwie UE powoduje, że w zasadzie brakuje instrumentów WPR dedykowanych explicite gospodarstwom rodzinnym. Utrudnia to ocenę skuteczności instrumentów wsparcia ekonomicznego dla gospodarstw rodzinnych w polityce rolnej UE.
2. Brak w prawodawstwie UE formalnej, jednoznacznej i dającej możliwości pomiaru definicji gospodarstw rodzinnych rodzi w pracach badawczych, ale i eksperckich, konieczność wyodrębnienia tej grupy gospodarstw według własnych (siłą rzeczy subiektywnych) kryteriów.
3. Według kryteriów przyjętych w prezentowanych badaniach do gospodarstw rodzinnych można zaliczyć 3,6 mln gospodarstw spośród ponad 12 mln wszystkich w całej UE. W ich władaniu znajduje się 51,2% zasobów ziemi oraz wytwarzają one ponad 53,4% produkcji rolnictwa UE.
4. Gospodarstwa rodzinne w skali Unii Europejskiej są beneficjentami ponad połowy dopłat bezpośrednich (52,3%), co jest mocno zbliżone do ich udziału w zasobach ziemi (51,2%). Oznacza to, że dotychczasowe instrumenty (modulacja) mające na celu ograniczanie poziomu wsparcia bezpośredniego w gospodarstwach będących jego największymi beneficjentami mają bardzo ograniczone znaczenie.
5. Wdrażany system wsparcia płatnościami bezpośrednimi w I filarze WPR od roku 2015 może zwiększyć preferencje wsparcia gospodarstw wyodrębnionych jako rodzinne w prezentowanych badaniach.
6. W skali całej Unii Europejskiej gospodarstwa rodzinne mają nadproporcjonalny w stosunku do posiadanych zasobów ziemi udział w pozyskiwaniu środków strukturalnych z II filara WPR. Jest



to skutkiem niektórych rozstrzygnięć w mechanizmach WPR preferujących tę grupę gospodarstw (choć nie zostało to określone explicite w odpowiednich dokumentach UE).

7. Dominacja I filara WPR w całości wsparcia finansowego rolnictwa w UE powoduje jednak, że pewne preferencje występujące w II filarze dla gospodarstw uznanych w prezentowanych badaniach jako rodzinne, posiadają w łącznym wsparciu ograniczone znaczenie.

### **Rekomendacje**

Generalnie w rolnictwie wszystkich krajów członkowskich UE można wyodrębnić trzy zasadnicze grupy gospodarstw, a mianowicie gospodarstwa rodzinne, gospodarstwa grupowe i osób prawnych oraz gospodarstwa drobne (marginalne ekonomicznie). W większości krajów UE dominujące znaczenie posiadają gospodarstwa rodzinne, ale w niektórych krajach (przede wszystkim w tzw. nowych krajach członkowskich) podstawową formą gospodarowania są przedsiębiorstwa rolne osób prawnych. W państwach członkowskich UE występuje duże zróżnicowanie znaczenia gospodarstw rodzinnych, co jest uwarunkowane głównie zasłóściami historycznymi, ale także czynnikami ekonomicznymi i przyrodniczymi. Obserwuje się istotne zróżnicowanie roli rolnictwa rodzinnego zarówno w „starej”, jak i „nowej” UE, gdzie występują kraje, w których dominują i będą dominować (przynajmniej w dającej się przewidzieć perspektywie) gospodarstwa rodzinne (np. Dania, Belgia czy Holandia). Z drugiej strony w UE istnieją też państwa, gdzie rolnictwo oparte jest na rozwoju gospodarstw grupowych i osób prawnych. Są nimi między innymi „nowe” kraje członkowskie takie jak Słowacja i Czechy. W perspektywie średnio i długookresowej znaczenie poszczególnych grup gospodarstw rolnych ulegać będzie zmianie. Stabilna ilościowo i zasobowo wydaje się być grupa gospodarstw grupowych i osób prawnych (szczególnie tych drugich). Zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (głównie w pozarolniczej części gospodarek poszczególnych krajów), będą wpływać na możliwość wypełniania przez poszczególne gospodarstwa kryteriów ich zaliczenia do grupy gospodarstw rodzinnych. W perspektywie średnio i długookresowej można spodziewać się znaczącego zmniejszenia ilości gospodarstw rodzinnych, ale raczej przy stabilnym ich udziale w posiadanych zasobach i tworzonej produkcji. Dynamiczne zmiany mogą także zachodzić w grupie gospodarstw marginalnych ekonomicznie, głównie poprzez przechodzenie w ich skład części dotychczasowych gospodarstw rodzinnych, szczególnie jeśli nie będą występować warunki sprzyjające obrotowi ziemią rolniczą. Największych zmian w zakresie liczby gospodarstw rodzinnych (według kryteriów przyjętych w prezentowanych badaniach) należy spodziewać się w krajach gdzie występuje ich duża liczba (tzn., że także w Polsce). Przy czym głównie uzależnione to będzie od tempa wzrostu gospodarczego i powiązanego z nim wzrostu poziomu wynagrodzeń poza rolnictwem. Jest więc kategoria „gospodarstwo rodzinne” kategorią dynamiczną, niełatwą do zdefiniowania, szczególnie przy uwzględnieniu czynnika przestrzeni i czasu.

Przyjmując nadrzędność ustalania ogólnych ram wsparcia w ramach WPR (w tym także ustalania wielkości kopert wsparcia rolnictwa w poszczególnych krajach członkowskich), ale także uwzględniając fakt różnorodności rolnictwa, wydaje się uzasadnionym stworzenie we WPR większej elastyczności dla wyboru w poszczególnych krajach instrumentów i mechanizmów adekwatnych do struktury rolnictwa. Wymagałoby to formalnej definicji nie tylko gospodarstwa rodzinnego, ale także innych grup gospodarstw (przedsiębiorstwa rolne, gospodarstwa grupowe, gospodarstwa pomocniczego (drobnego, marginalnego ekonomicznie)). Przy uznaniu różnorodności rolnictwa UE i specyfiki europejskiego modelu rozwoju rolnictwa (EMR) dałoby to możliwość stanowienia bardziej ukierunkowanych polityk UE – przede wszystkim polityki rolnej, ale także polityki spójności (ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru regionalnego i społecznego).

Kraje członkowskie (regiony) dysponując środkami WPR i polityki spójności powinny zyskać większą możliwość ukierunkowania tych polityk na obszarach wiejskich. Innego rodzaju i zakresu wsparcia potrzebują przedsiębiorstwa rolne, innego rozwijające się gospodarstwa rodzinne, a jeszcze innego gospodarstwa rodzinne tracące możliwości rozwoju i gospodarstwa marginalne ekonomicznie. W przypadku tych dwóch pierwszych grup (przedsiębiorstwa i rozwojowe gospodarstwa rodzinne) dominować powinny wybrane i odpowiednio dostosowane instrumenty WPR, natomiast w przypadku tych drugich (gospodarstwa rodzinne tracące możliwości rozwoju i gospodarstwa

marginalne) większą rolę powinna odgrywać polityka spójności, np. sprzyjająca tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi.

## Literatura

1. Adamowicz M., *Dostosowywanie podstawowych rynków rolnych do integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 1999
2. Adamowicz M., *Przesłanki rozwoju wielofunkcyjności rolnictwa i zmian we Wspólnej Polityce Rolnej*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1, 2005
3. Andrychowicz A., Dąbrowski J., Krzyżanowska Z., *Polityka rolna i strukturalna UE. Zagadnienia finansowe i instytucjonalne. Rozwiązania dla Polski*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa, 2000
4. Babiak J., *Polityka strukturalna jako czynnik wyrównywania dysproporcji rozwojowych krajów Unii Europejskiej* [w:] *Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy* (red. Babiak J.). Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa, 2006
5. *Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013*, Committee on Agriculture and Rural Development, Rapporteur: George Lyon, 2010
6. Fennell R., *The Common Agricultural Policy*, Oxford: Clarendon, 1997
7. Garner E., Gender P., *Identifying the Family Farm: an informal discussion on the concepts and definitions*, ESW Seminar, Equity and Rural Employment, FA, 2013
8. Kiryluk-Dryjska E., *Kwantyfikacja i ocena alokacji środków strukturalnych UE przeznaczonych na rozwój rolnictwa w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, 2007
9. Latoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa, 2003
10. Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa, 2007
11. Małyś J., *Reorientacja WPR – implikacje dla krajów kandydackich*, Wieś i Rolnictwo 1., 2001
12. Michna W., *Raport o wpływie Wspólnej Polityki Rolnej na tendencje polaryzacji gospodarstw rolnych w ramach poszczególnych makroregionów kraju*, Program Wieloletni 1(93), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej PIB, Warszawa, 2008
13. *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and the financing of the CAP*, 2014, KE, Eurostat.
14. Poczta W., Szuba-Barańska E., Beba P., Czubak W., *Gospodarstwa rodzinne w UE – ich strukturalna i ekonomiczna różnorodność a możliwości rozwoju*, artykuł przyjęty do druku w kwartalniku Wieś i Rolnictwo, 2014
15. Poczta W., Pawlak K., Kiryluk-Dryjska E., Siemiński P., *Perspektywy polskich gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa*, Roczniki Naukowe SERIA, tom IX, zeszyt 2., 2007
16. Sadowski A., *Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu wspólnej polityki rolnej UE*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, 2012
17. Sawicka J., *Polska w Unii Europejskiej - wybrane polityki sektorowe*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2004

## 9. Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych na podstawie FADN na tle innych grup zawodowych – J. Pawłowska-Tyszko

**Autor: Dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy**

### Wstęp

Problematyka sytuacji dochodowej ludności rolniczej stanowi jeden z kanonów teorii ekonomii oraz teorii rozwoju społecznego. Jest ona również przedmiotem zainteresowania partii i ugrupowań politycznych. Sytuacja ta jest w pełni zrozumiała, gdyż dochody stanowią jeden z najistotniejszych czynników kształtujących sytuację społeczno-ekonomiczną podmiotów gospodarczych. Osiąganie dochodów stanowi warunek trwania i rozwoju jednostek. Wysokość dochodu wyznacza ramy decyzyjne gospodarstw w zakresie realizowanych rozmiarów produkcji, bieżącej konsumpcji i oszczędności, a co za tym idzie poziomu zaspokojenia potrzeb. Co więcej, dochód stanowi nie tylko czynnik warunkujący i wyznaczający poziom konsumpcji, ale również daje poczucie stabilizacji i szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

W kategoriach ekonomicznych dochód należy traktować jako środek do realizacji celów gospodarstwa, który decyduje o jej możliwościach rozwojowych i jednocześnie jest jednym z podstawowych czynników warunkujących przemiany kulturowe oraz społeczne zachodzące w środowisku wiejskim. Oznacza to, że dochód jednostek jest nie tylko kategorią ekonomiczną, ale i społeczną. Stanowi on bowiem wyznacznik społecznego statusu gospodarstwa. Dodać należy, że wielkość uzyskiwanych dochodów stanowi miarę poziomu stopy życiowej ludności rolniczej i jest czynnikiem koniecznym do zaistnienia satysfakcji, użyteczności i dobrobytu.

Celem głównym niniejszego opracowania jest ocena sytuacji dochodowej rodzinnych gospodarstw rolnych na tle innych grup zawodowych. Przedmiotem analizy są zagadnienia dotyczące poziomu i zmian dochodu rolniczego rodzinnych gospodarstw rolnych, czynników powodujących te zmiany oraz kształtowanie się sytuacji dochodowej gospodarstw ujętych w określone grupy. W opracowaniu przedstawiono również relacje parytetowe ludności rolniczej i pozarolniczej w Polsce oraz relacje dochodów rozporządzalnych różnych grup społeczno-zawodowych.

### Materiał i metoda badań

W niniejszym opracowaniu dla przedstawienia sytuacji dochodowej gospodarstw rodzinnych posłużono się danymi pochodzącymi z rachunkowości rolnej FADN. Analizą objęto lata 2008-2013. Pełny zbiór danych obejmował ok. 12 100 gospodarstw indywidualnych (liczba ta wahała się w zależności od roku badawczego od 12 299 do 10 910 gospodarstw). Próba ta jest statystycznie reprezentatywna dla pola obserwacji obejmującego ok. 750 tys. gospodarstw rolnych, których wielkość minimalna została wyznaczona wartością progową 2 esu. Spośród tej grupy gospodarstw wyłoniono grupę podmiotów reprezentujących gospodarstwa rodzinne<sup>1</sup>, których liczba stanowiła od 12057 do 10700 gospodarstw. Należy wyraźnie podkreślić, że w badanej populacji FADN w latach 2008-2013 zaledwie ok. 1-2% gospodarstw nie posiadało statusu gospodarstwa rodzinnego. Szczegółowe informacje na temat badanej grupy podmiotów prezentuje tabela 1.

Do prezentacji danych posłużono się trzema kategoriami wynikowymi FADN, a mianowicie wartością dodaną brutto, wartością dodaną netto oraz dochodem z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Wartość dodaną brutto oblicza się przez odjęcie od wartości produkcji gospodarstwa rolnego wartości zużycia pośredniego. Wartość dodaną netto otrzymuje się natomiast poprzez odjęcie amortyzacji od wartości dodanej brutto. Podstawową kategorią wynikową jest dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego, który oblicza się przez dodanie do wartości dodanej netto salda dopłat i podatków dotyczących inwestycji oraz odjęcie kosztu czynników zewnętrznych. Dla zwiększenia wartości poznawczej analizowanego materiału dochód z rodzinnego gospodarstwa

<sup>1</sup> Za gospodarstwo rodzinne przyjęto kategorię gospodarstwa rolnego wprowadzoną przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 roku. w jej myśl są to gospodarstwa prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego, w skład którego wchodzi od 1 do 300 hektarów użytków rolnych.

rolnego przeliczono na jednostkę pracy własnej w gospodarstwie (FWU) i odniesiono do dochodu parytetowego. Wskaźnik ten zdaniem W. Ziętarek jest podstawowym wskaźnikiem informującym o możliwościach rozwojowych gospodarstwa.

**Tabela 1. Liczebność badanej zbiorowości gospodarstw**

Rok	Liczba gospodarstw		Udział gospodarstw rodzinnych w badanej populacji (%)
	indywidualne	rodzinne	
2008	12 299	12 057	1,96
2009	12 259	12 047	1,71
2010	11 005	10 813	1,74
2011	10 891	10 700	1,75
2012	10 910	10 736	1,59
2013	12 118	11 993	1,03

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN*

Dla porównania dochodów w różnych grupach społeczno-zawodowych posłużono się dochodem rozporządzalnym. Dane na temat wysokości tej kategorii pochodziły z badania budżetów gospodarstw domowych GUS i objęły lata 2010-2013.

### **Dochody gospodarstwa rolniczego**

Problematyka dochodowa w rolnictwie stanowi jedno z bardziej złożonych i interesujących zagadnień dotyczących sytuacji społeczno-ekonomicznej gospodarstw. Z ekonomicznego punktu widzenia dochody są materialną podstawą egzystencji każdej jednostki gospodarczej i społecznej. Zdaniem S. Smyczka<sup>2</sup> znaczenie dochodów wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze są one głównym, wymiernym czynnikiem określającym popyt i spożycie. Po wtóre dochody oddziałują na zachowanie podmiotów rynkowych znacznie wcześniej niż inne czynniki ekonomiczne (np. cena). Co więcej wpływają one pośrednio na zmiany innych zmiennych, np. cen czy zjawisk demograficznych. Są one również gwarantem rozwoju i bezpieczeństwa gospodarstw.

Pojęcie dochodu rolniczego jest trudne w interpretacji, co wynika z kilku przesłanek. Dochód rolnika (podobnie jak w przypadku każdej innej osoby zarobkującej) oznacza pewną kwotę pieniędzy, która jest przeznaczana na pokrycie określonych potrzeb. Kluczową jednak rolę w interpretacji dochodu rolniczego odgrywa specyfika potrzeb gospodarstw rolnych (miejsc pracy rolników), które są dalece odmienne od potrzeb innych podmiotów, co z kolei uwarunkowane jest specyfiką działalności rolniczej. Zdaniem J. Zegara rolnik jest zarówno właścicielem środków produkcji, jak i siły roboczej, w związku z tym dochód powinien stanowić zapłatę za użytkowanie ziemi i kapitału oraz pracę rolnika. To znacznie utrudnia pomiar dochodu rolniczego. Co więcej specyfika dochodu rolnika wynika także z faktu, iż pewna jego część przyjmuje postać naturalną, w formie produktów przeznaczonych do spożycia w gospodarstwie domowym rolnika<sup>3</sup>.

Dochód gospodarstwa rolnego, podobnie jak w przypadku wielu innych przedsiębiorstw nierolniczych, kształtowany jest przez dwie grupy czynników. Pierwsza z nich obejmuje czynniki determinujące przychody gospodarstwa, przede wszystkim przychody ze sprzedaży, które mogą być uzupełnione dotacjami. Drugą grupę determinują czynniki kształtujące poziom wydatków finansowych, na które składają się m.in. koszty materialne i niematerialne, czynsze, podatki itp. Różnice pomiędzy tymi dwoma kategoriami dają w efekcie wynik finansowy rodzinnego gospodarstwa rolniczego. Należy jednak zauważyć, że wysokość dochodów w rolnictwie zależy nie tylko od fizycznego wolumenu wytworzonej produkcji rolniczej oraz wpływu wielu ekonomicznych

<sup>2</sup> Smyczek S., *Racjonalność gospodarowania dochodami w polskich gospodarstwach domowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2005, s. 9-10

<sup>3</sup> Zegar J., *Przesłanki i uwarunkowania polityki kształtowania dochodów w rolnictwie*, Wyd. IERiGŻ, Warszawa, 2001, s. 14-15

instrumentów oddziaływania państwa, lecz także od charakteru gospodarstwa rolnego, od udziału dochodów pozarolniczych, kierunku produkcji itp.

To powoduje dużą złożoność problemu dochodów w rolnictwie. Dlatego też stanowi on do dnia dzisiejszego element sporów pomiędzy ekonomistami. Spór ten dotyczy między innymi źródła tworzenia dochodu, bowiem rolnicy są równocześnie właścicielami środków produkcji i pracownikami, na skutek czego następuje daleko idące sprzężenie gospodarstwa rolnego z gospodarstwem domowym. W związku z tym pojawiają się dwie koncepcje. Pierwsza z nich nawiązuje do złożoności dochodu rolniczego<sup>4</sup>, druga natomiast kwestionuje taką możliwość<sup>5</sup>. Według pierwszej koncepcji dochód rolniczy składa się z dwóch elementów: opłaty pracy własnej, będącej odpowiednikiem wynagrodzeń oraz wytworzonego pracą własną dochodu czystego, osiąganego z powodu występowania prywatnej własności ziemi i innych środków produkcji. Zwolennicy drugiej koncepcji kwestionują możliwość występowania w dochodzie rolniczym dochodu czystego i podkreślają, że jest on konstrukcją sztuczną, możliwą do obliczenia tylko przy przyjęciu umownej opłaty pracy. Sytuacja ta sprawia, że dochody rolnicze są kategorią, która powoduje szereg trudności w ich poprawnym ujęciu i obliczaniu.

Powyższą sytuację komplikuje również fakt, iż pokaźna część dochodów jednostek gospodarczych nie jest ewidencjonowana, a co za tym idzie niemożliwa jest ich kontrola i rzetelna prezentacja w statystykach masowych. Stąd też porównywanie dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w oparciu o tzw. dane makroekonomiczne (płace pracownicze i dochody rolników z produkcji rolnej) ma ograniczoną wymowę, ze względu na: pomijanie innych dochodów jakie uzyskują rodziny pracownicze i rolnicze<sup>6</sup> (tzw. dochodów pozarolniczych i dodatkowych, poza płacą najemną) oraz niezarobkowych źródeł dochodów (np. rent i emerytur, zasiłków społecznych itp.) oraz wpływ liczby osób pracujących i utrzymywanych w rodzinie na sytuację dochodową gospodarstw domowych. Stąd też ocena sytuacji dochodowej ludności należącej do różnych grup społeczno-zawodowych powoduje wiele trudności.

Zdaniem A. Wosia<sup>7</sup> problem dochodów w rolnictwie ma dwa wymiary: makroekonomiczny i mikroekonomiczny. Przedmiotem analizy makroekonomicznej są dochody sektora rolnictwa oraz polityka rolna i jej skuteczność w oddziaływaniu na wielkość dochodów wewnątrz gospodarstwa rolnego. W ujęciu mikroekonomicznym rozpatruje się tworzenie i podział dochodów wewnątrz gospodarstwa. Badania dotyczące skali makro mogą być prowadzone w oparciu o dane statystyczne GUS (rachunki narodowe), natomiast dotyczące skali mikro – w oparciu o dane gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość rolniczą w ramach systemu FADN, gospodarstw domowych GUS oraz inne badania ankietowe.

Aby móc więc poprawnie obliczyć dochody niezbędne jest posiadanie odpowiednich informacji rachunkowych, co może zapewnić prowadzenie ewidencji rachunkowej w gospodarstwie. W polskich warunkach, z racji braku obowiązku dokonywania zapisów księgowych przez indywidualne gospodarstwa rolne informacje o ich sytuacji dochodowej mogą pochodzić wyłącznie z europejskiego systemu rachunkowości FADN. W Polsce od 2004 roku około 12 tys. rolników prowadziło rachunkowość w ramach Polskiego FADN.

Wśród kategorii wyników FADN najlepiej sytuację dochodową opisują wartość dodana brutto, wartość dodana netto oraz dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Wynik finansowy gospodarstw z nieopłaconą pracą własną określa się najczęściej za pomocą dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Wartość dodana jest natomiast kategorią, która ma duże znaczenie przy porównywaniu gospodarstw różniących się wielkością zatrudnienia członków rodziny oraz pracowników najemnych. Kategoria ta może również służyć do porównywania wyników działalności

<sup>4</sup> Chołaj H., *Procent jako kategoria ekonomiczna w gospodarce chłopskiej*, PWE, Warszawa, 1963, s. 47

<sup>5</sup> Gorzelak E., *Dochody ludności rolniczej w Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa, 1990, s. 77-78

<sup>6</sup> Udział dochodów pozarolniczych w gospodarstwach domowych rolników stanowił w 2013 roku 29,7% ogółu dochodów, natomiast w gospodarstwach rodzin pracowniczych dochody dodatkowe, poza płacą najemną, wyniosły 15,6% ogółu dochodów.

<sup>7</sup> Woś A., *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, PWN, Warszawa, 1985

różniących się udziałem majątku dzierżawionego oraz w różnym stopniu zadłużonych. Wartość dodana odzwierciedla przyrost wartości dóbr wytworzonych w danym gospodarstwie. Wyróżnia się dwie jej kategorie: brutto oraz netto.

Wartość dodana brutto stanowi nadwyżkę charakteryzującą skutki zaangażowania trzech czynników produkcji (ziemi, pracy i kapitału) niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem.

Wartość dodana netto odzwierciedla zrealizowaną opłatę wszystkich czynników produkcji (ziemi, kapitału oraz pełnych nakładów pracy i zarządzania). Jest zatem użyteczną miarą dochodu, jaki uzyskują wszyscy właściciele czynników wytwórczych zaangażowanych w działalności gospodarstwa rolnego. Kategoria ta jest jedną z nielicznych miar nadających się do analizy wyników ekonomicznych działalności gospodarstw rolnych o różnej strukturze własności czynników wytwórczych.

W rachunkowości rolniczej FADN podstawową jednostką wynikową informującą o sytuacji dochodowej gospodarstw rolniczych jest dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego<sup>8</sup>, który odzwierciedla nadwyżkę ekonomiczną z działalności operacyjnej gospodarstwa. Nadwyżka ta jest zrealizowaną opłatą za własne czynniki produkcji zaangażowane do działalności operacyjnej gospodarstwa tj. pracę, ziemię i kapitał. Nadwyżka ta odnosi się do wszystkich własnych czynników produkcji, a nie tylko do pracy własnej. W rachunku wyników nie uwzględnia się bowiem: opłaty pracy rolnika i jego rodziny, kosztu kapitału własnego wniesionego do gospodarstwa w postaci ziemi i innych składników majątkowych. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego musi więc opłacić pracę rolnika, zapewnić spłatę rat zaciągniętego kredytu oraz dostarczyć nadwyżki z tytułu kapitału własnego zaangażowanego w gospodarstwie, a także ryzyka związanego z prowadzeniem gospodarstwa. Dochód ten stanowi więc opłatę za zaangażowanie własnych czynników wytwórczych (w przypadku gospodarstw posiadających osobowość prawną tylko ziemi i kapitału) do działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego oraz opłatę za ryzyko podejmowane przez prowadzącego gospodarstwo rolne w roku obrachunkowym.

Przesłanką w kształtowaniu polityki dochodowej w rolnictwie jest parytet dochodów rolniczych<sup>9</sup>. Zagadnienie to niesie duży ładunek informacji o sile nabywczej obu grup ludności i w pewnym zakresie o ogólnej sytuacji dochodowej ludności rolniczej na tle innych grup społecznych. Odniesienie poziomu dochodów z gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jednostkę nakładów pracy własnej (FWU) i odniesienie go do dochodu parytetowego jest dobrym miernikiem informującym o sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych oraz o efektywności ich gospodarowania. Kwestia relacji dochodów osiąganych przez producentów rolnych do dochodów uzyskiwanych przez pracujących w pozostałych sektorach gospodarki narodowej postrzegana jest często poprzez pryzmat braku równości szans w podnoszeniu dochodu i standardu życia rodzin rolniczych. Jak zauważa A. Czyżewski jest to ściśle związane z niewydolnością dochodową rolnictwa wynikającą z naturalnych i ekonomicznych uwarunkowań alokacji czynników produkcji oraz deprecjacji rolnictwa przez mechanizm rynkowy<sup>10</sup>.

### **Sytuacja dochodowa rodzinnych gospodarstw rolnych FADN**

Sytuacja dochodowa gospodarstw rolniczych w określonych grupach gospodarstw jest wysoce zróżnicowana. To znaczne zróżnicowanie sugeruje potrzebę zastanowienia się nad przyczyną tego zjawiska oraz poszukiwania form i środków wspierających gospodarstwa znajdujące się w trudnej sytuacji dochodowej. Już dzisiaj można z całą stanowczością powiedzieć, że jedną z takich form pomocy są specjalne preferencyjne systemy podatkowe i ubezpieczeniowe, które chronią dochody rolników. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że do systemów tych przynależy cała zbiorowość

<sup>8</sup> Goraj L., *Zasadność i sposoby pomiaru dochodów w indywidualnych gospodarstwach rolnych w Polsce, Organizacja, Ekonomia i Problemy Społeczne, Ubezpieczenia w rolnictwie*, Materiały i Studia, KRUS, Warszawa, 2009, s. 37

<sup>9</sup> Rembisz W., *Instrumenty rynku rolnego*, Wyd. Wizja Press&IT, Warszawa 2009; Tracy M., *Polityka rolnożywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki.*, Wyd. Olympos – Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa, 1997

<sup>10</sup> Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*. [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej, ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. AE, Poznań, 2007

gospodarstw rolniczych co powoduje, że nasilają się zjawiska nierówności i niesprawiedliwości społecznej. Stąd też badanie sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych staje się warunkiem koniecznym do wypracowania systemów finansowych „szytych na miarę” potrzeb współczesnych gospodarstw rolnych.

Dla zobrazowania wielkości i zmian dochodów gospodarstw rodzinnych posłużono się trzema kategoriami wynikowymi stosowanymi w systemie rachunkowości FADN (*Fadn Accountancy Data Network*): wartością dodaną brutto, wartością dodaną netto oraz dochodem z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Wielkość tych dochodów oraz ich zmiany podano w wyrażeniu nominalnym - według cen bieżących, oraz realnym - przy wykorzystaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Z analizy materiału badawczego zaprezentowanego w tabeli 2 wynika, że sytuacja dochodowa gospodarstw rodzinnych w latach 2008-2013 wyraźnie się poprawiała. Wyjątek stanowił rok 2013, w którym nastąpił spadek w stosunku do roku 2012 wszystkich analizowanych kategorii wynikowych. Największy spadek w tym okresie odnotowano w przypadku dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego, który w ujęciu nominalnym zmniejszył się o 11,2%, a w ujęciu realnym o 12,0%. To oznacza, że gospodarstwa te w roku 2013 mogły przeznaczyć na opłatę własnej pracy znacznie niższe kwoty niż w latach wcześniejszych. Największy wzrost dochodów (zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym) odnotowano pomiędzy rokiem 2009 a 2010. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolniczego wzrósł nominalnie w 2010 roku w porównaniu do roku 2009 ok. 41%, realnie o nieco ponad 37%. Największy nominalny dochód (102361 zł) gospodarstwa osiągnęły w roku 2012. W analizowanym okresie nastąpił wyraźny wzrost zarówno wartości dodanej brutto, jak i netto. Zwiększyła się więc wartość wytworzonych dóbr, co oznacza lepsze wykorzystanie czynników zaangażowanych w procesie produkcji (ziemi, pracy i kapitału).

**Tabela 2. Wielkość i zmiany dochodów gospodarstw rodzinnych w latach 2008-2013 (średnio na 1 gospodarstwo, w zł, ceny bieżące, dynamika w %)**

Rok	Wartość dodana brutto	Wartość dodana netto	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego
2008	95 191	69 320	58 675
2009	101 025	72 716	61 782
2010	125 232	96 863	87 048
2011	139 676	108 747	98 233
2012	145 576	113 534	102 361
2013	136 355	101 657	90 913
OGÓŁEM	122 230	92 303	81 420
<b>Zmiany nominalne (%)</b>			
2009/2008	106,1	104,9	105,3
2010/2009	124,0	133,2	140,9
2011/2010	111,5	112,3	112,8
2012/2011	104,2	104,4	104,2
2013/2012	93,7	89,5	88,8
<b>Zmiany realne (%)</b>			
2009/2008	102,5	101,4	101,7
2010/2009	120,8	129,8	137,3
2011/2010	106,9	107,6	108,2
2012/2011	100,5	100,7	100,5
2013/2012	92,8	88,7	88,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Z danych FADN wynika, że w roku 2013 średni dochód przypadający na jedną osobę pełnozatrudnioną w gospodarstwie pracującą bezumownie i niepobierającą wynagrodzenia za pracę (pracujący członkowie rodziny rolniczej), wyniósł 45060 zł (tabela 3). Kwota ta była o ok. 41% wyższa od średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. Dodać należy, że w 2013 roku 25% gospodarstw uzyskiwało średni dochód na osobę 2,5-krotnie wyższy od średniego dochodu w całej badanej zbiorowości. Na uwagę zasługuje fakt, iż dochody rodzinnych gospodarstw rolnych rosły szybciej aniżeli średnie wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej. Wyjątek stanowił rok 2013, w którym dochody rolników spadały o 12,7%, natomiast pozostałych grup zawodowych wzrosły o 3,6% (tabela 3). Należy jednak zauważyć, że dynamika dochodów rodzin rolniczych spadała w analizowanym okresie, podczas gdy dynamika wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej pozostawała na prawie niezmiennym poziomie. W roku 2013 w stosunku do roku 2012 spadek dochodów rolniczych wpłynął negatywnie na relację przeciętnego dochodu gospodarstw rolnych w stosunku do wynagrodzeń w gospodarce narodowej. O ile w roku 2012 średni dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego stanowił 167% średniej płacy netto w gospodarce narodowej, to w roku 2013 wskaźnik ten wyniósł 141%. To relatywne pogorszenie dochodów gospodarstw rolnych w roku 2013 spowodował większy stopień wzrostu średnich wynagrodzeń netto w gospodarce narodowej w stosunku do stopnia wzrostu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

**Tabela 3. Średni dochód z gospodarstwa rolnego na tle wynagrodzeń w gospodarce narodowej w latach 2010-2013 (średnie wynagrodzeni oraz dochód z gospodarstwa w zł)**

Lata	Średnie wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej <sup>11</sup>	Średni dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną własną	Krotność średniej płacy netto	Dynamika dochodu z gospodarstwa	Dynamika wynagrodzeń
2010	28 251	45 322	1,60	147,3	103,9
2011	29 779	48 814	1,64	112,7	105,4
2012	30 850	51 634	1,67	105,8	103,6
2013	31 974	45 060	1,41	87,3	103,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Na poziom realizowanych dochodów w gospodarstwie wpływa szereg różnych czynników, wśród których wymienia się: wielkość gospodarstwa rolnego wyrażona liczbą hektarów, wielkość gospodarstwa wyrażona liczbą osób pracujących i zamieszkujących w gospodarstwie, poziom wykształcenia zarządzającego daną jednostką, bliskość rynku zbytu, warunki glebowe i klimatyczne wyznaczone przez region, miejsce w którym znajduje się gospodarstwo. Stąd dla pogłębienia analizy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych, całą badaną zbiorowość podzielono na grupy według kryterium regionów rolniczych wydzielonych w ramach FADN, klas wielkość ekonomicznej, typu rolniczego oraz wielkości zasobów UR.

Jednym z istotnych czynników mających wpływ na kształtowanie dochodu w gospodarstwach rolniczych jest region, jako miejsce jego funkcjonowania. Znaczenie tego czynnika dla poziomu dochodów rolniczych wynika z odmiennej struktury społeczno-gospodarczej regionów, poziomu przemysłowienia i stopnia urbanizacji, dostępu do rynku zbytu, warunków klimatycznych i glebowych oraz czynników o charakterze historycznym i kulturowym. Przeprowadzone analizy wykazały, że najwyższy średni dochód z gospodarstwa rolnego uzyskiwały jednostki regionu Pomorza i Kujaw (95623 zł) oraz Wielkopolski i Śląska (98526 zł) (tabela 4). Wartość mediany dla gospodarstw Pomorza i Kujaw wynosiła 59159 zł (ok. 62% przeciętnego dochodu z gospodarstwa

<sup>11</sup> Dla porównania dochodów użyto wartość netto wynagrodzenia, bowiem dochody rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego i uzyskiwania dopłat w ramach WPR nie są obciążone daninami publicznymi. Stąd też, ze względu na brak danych GUS dotyczących średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej zostało ono oszacowane. Przyjęto, że obciążenia wynagrodzeń brutto stanowią ok. 27%.



rolnego), co oznacza, że połowa badanej grupy osiągnęła dochody niższe od tej kwoty, a połowa wyższe. Znacznie niższe dochody (o ok. 35-37%) można zaobserwować w pozostałych regionach tj. Mazowsza i Podlasia oraz Małopolski i Podgórze. W gospodarstwach tych wartość mediany stanowiła od ok. 50% (Małopolska i Podgórze) do ok. 60% (Mazowsze i Podlasie) przeciętnego wynagrodzenia. Przeprowadzona analiza wskazuje, że najgorszą sytuację dochodową mają gospodarstwa rodzinne znajdujące się w regionie Małopolski i Pogórza. Wartość ich przeciętnych dochodów jest o ok. 30% niższa niż w gospodarstwach znajdujących się na terenie Pomorza i Kujaw. Co więcej połowa gospodarstw regionu Małopolski i Pogórza osiąga zaledwie nieco ponad 50% przeciętnego dochodu z gospodarstwa rolnego znajdującego się na tym obszarze oraz ok. 41% tego dochodu całej badanej populacji gospodarstw. Tak duże zróżnicowanie dochodowe pomiędzy poszczególnymi regionami uwarunkowane jest w dużej mierze warunkami klimatyczno-glebowymi i historycznymi. Różnica pomiędzy najwyższym średnim dochodem a najniższym wynosiła w całym okresie 29532 zł, co oznacza, że dochody najniższe stanowiły ok. 70% wartości najwyższych dochodów.

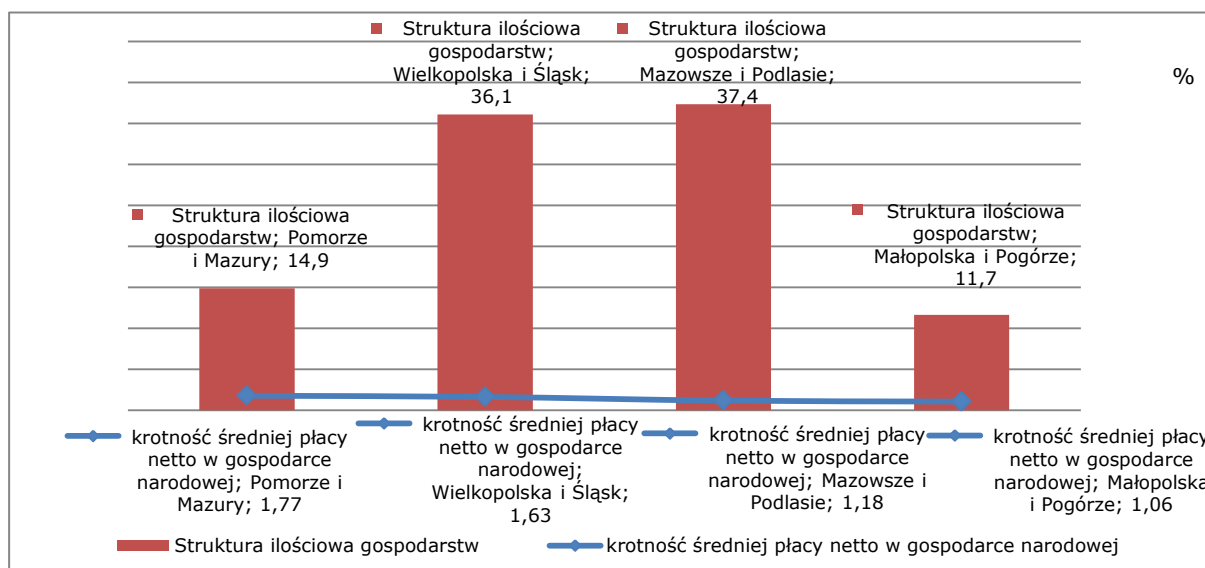
**Tabela 4. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na gospodarstwo w wydzielonych regionach FADN (dochód przeciętny w zł, mediana w zł oraz udział mediany w dochodach przeciętnych w %)**

Rok	Pomorze i Mazury			Wielkopolska i Śląsk			Mazowsze i Podlasie			Małopolska i Podgórze		
	Średnia	Mediana	%	Średnia	Mediana	%	Średnia	Mediana	%	Średnia	Mediana	%
2008	68 210	38 370	57,7	71 923	42 296	58,8	50 026	30 166	60,3	50 674	25 089	49,5
2009	75 488	44 380	58,8	74 061	44 749	60,4	50 677	28 350	55,9	52 064	25 981	49,9
2010	101 317	65 493	64,6	105 003	65 803	62,7	74 558	45 840	61,5	66 284	33 875	51,1
2011	115 845	76 059	65,6	116 487	73 762	63,3	85 215	54 396	63,8	81 409	45 078	55,4
2012	138 309	79 287	57,3	123 881	76 246	61,5	83 399	50 797	60,9	85 332	42 780	50,1
2013	121 810	69 786	57,3	105 409	63 683	60,4	78 648	47 790	60,8	71 980	37 522	52,1
Ogółem	95 623	59 159	61,9	95 553	58 870	61,6	69 235	40 984	59,2	66 091	33 551	50,8

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN*

Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami w roku 2013 dochód parytetowy wyniósł 31 974 zł. Wśród analizowanych gospodarstw rodzinnych dochód na poziomie co najmniej średniej płacy netto w gospodarce narodowej tworzyły gospodarstwa reprezentujące wszystkie regiony. To oznacza, że tzw. dochód parytetowy w roku 2013 dostarczało 100% rodzinnych gospodarstw rolnych badanej zbiorowości. Najwyższe dochody przypadające na 1 jednostkę FWU osiągały gospodarstwa regionu Pomorza i Mazur, w których dochód z rodzinnego gospodarstwa rodzinnego był o ok. 77% wyższy od dochodu parytetowego. W dalszej kolejności znalazły się gospodarstwa reprezentujące region Wielkopolski i Śląska (dochód gospodarstwa był wyższy od dochodu partytywnego o ok. 63%) oraz gospodarstwa znajdujące się na obszarze Mazowsza i Podlasia (ok. 18%). Najniższe dochody osiągają gospodarstwa Małopolski i Pogórza, w których wielkość wypracowanej nadwyżki była o ok. 6% wyższa od dochodu parytetowego w 2013 roku.

**Wykres 1. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jednostkę FWU w wydzielonych regionach FADN w roku 2013 (dochód jako krotność średniej płacy netto oraz struktura ilościowa gospodarstw w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Informacje na temat sytuacji dochodowej rodzin rolniczych pogłębiają analizy dochodu generowanego przez gospodarstwa rolne pogrupowane według kategorii obszarowych. W wyniku przeprowadzonych analiz zauważono, iż najwyższe przeciętne dochody na gospodarstwo osiągały jednostki bardzo duże o powierzchni UR znajdującej się w przedziale pomiędzy 50 a 300 ha (tabela 5). Dochód osiągany w tych gospodarstwach był ponad siedmiokrotnie wyższy aniżeli w gospodarstwach małych (od 5 do 10 ha UR). W jednostkach największych pod względem powierzchni UR wartość mediany wynosiła ok. 78% przeciętnego dochodu z gospodarstwa rodzinnego. Nieco inaczej wygląda sytuacja dochodowa jednostek najmniejszych obszarowo ( $1 < ha <= 5$ ), w których średni dochód na gospodarstwo wyniósł 70600 zł i był wyższy od dochodu osiąganego przez małe, średnio-małe i średnio-duże gospodarstwa. Sytuacja ta może być wynikiem uwzględniania w grupie gospodarstw bardzo małych jednostek prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, których dochody są znacznie wyższe od dochodów gospodarstw zajmujących się standardową produkcją rolniczą. Wydaje się, że znacznie lepiej wyniki gospodarstw w tej grupie oddaje wartość mediany, która stanowi zaledwie 23% przeciętnych dochodów gospodarstwa. Jej wysokość może wskazywać, że 50% gospodarstw bardzo małych osiąga dochody na bardzo niskim poziomie tj. ok. 16 tys. zł, co potwierdzają wyniki prezentowane na wykresie 1. Dodać należy, że gospodarstwa od 1 do 5 ha UR stanowią jednocześnie najmniej liczną - 2,5% grupę badanej zbiorowości (wykres 1). Prezentowane wyniki wyraźnie wskazują, że dochód jest dodatnio skorelowany z wielkością obszarową gospodarstwa. Najwyższym wzrostem dochodów nominalnych w latach 2005-2013 charakteryzowały się gospodarstwa bardzo duże, których dochody mierzone wartością mediany wzrosły o ok. 57%. Najniższe wzrosty dochodów odnotowano w gospodarstwach średnio-małych i średnio-dużych (o ok. 32%). W gospodarstwach pogrupowanych według wielkości gospodarstwa widać również wyraźnie zróżnicowanie dochodowe pomiędzy analizowanymi grupami. Dochody najwyższe były 7-krotnie wyższe od najniższych średnich dochodów w całej badanej zbiorowości w latach 2008-2013.

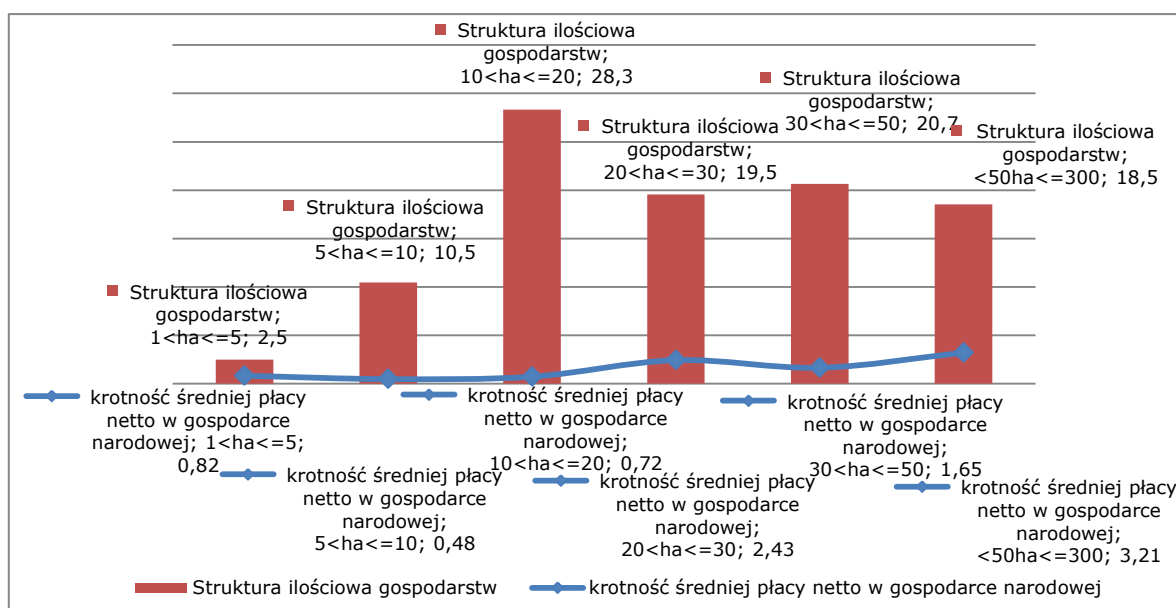
**Tabela 5. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w wydzielonych grupach obszarowych gospodarstw (dochód przeciętny w zł, mediana w zł oraz udział mediany w średnich dochodach w %)**

Rok	Bardzo Małe (1<ha<=5)			Małe (5<ha<=10)			Średnio-małe (10<ha<=20)			Średnio-duże (20<ha<=30)			Duże (30<ha<=50)			Bardzo duże (50<ha<=300)		
	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%
2008	55 098	13 361	24,2	22 405	10 978	49,0	28 332	21 297	75,2	50 611	40 291	79,6	73 427	60 976	83,0	135 545	107 039	79,0
2009	73 545	16 299	22,2	26 154	11 479	43,9	27 508	20 207	73,5	47 880	37 248	77,8	71 577	58 118	81,2	138 398	110 089	79,5
2010	81 614	19 162	23,5	26 026	17 023	65,4	40 072	30 060	75,0	67 505	55 746	82,6	101 952	87 845	86,2	203 539	164 124	80,6
2011	67 370	15 059	22,4	28 195	17 906	63,5	46 108	34 936	75,8	74 908	63 003	84,1	115 387	99 108	85,9	228 340	184 809	80,9
2012	66 351	16 856	25,4	29 599	18 139	61,3	43 565	32 723	75,1	72 674	58 991	81,2	114 584	98 279	85,8	249 277	200 252	80,3
2013	85 988	18 795	21,9	27 455	16 729	60,9	40 846	28 197	69,0	67 029	53 500	79,8	105 707	88 162	83,4	212 894	166 582	78,2
Ogółem	70 600	16 314	23,1	26 390	14 833	56,2	37 305	27 457	73,6	63 012	41 838	66,4	96 888	81 241	83,9	194 837	152 433	78,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Z analizy wykresu 2 wynika, że gospodarstwa reprezentujące grupy dochodowe od 1-20 ha UR w roku 2013 nie osiągały dochodu parytetowego. Najgorsza sytuacja wystąpiła w gospodarstwach małych (od 5 do 10 ha UR) w których dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na jednostkę FWU stanowił niespełną połowę (48%) średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. Nieco wyższe dochody, niemniej jednak nadal nie osiągające wartości dochodu parytetowego można zauważyć w gospodarstwach bardzo małych (ok. 82% przeciętnego wynagrodzenia netto) i średnio małych (odpowiednio ok. 72%). Najlepszą sytuację dochodową w porównaniu do średnich wynagrodzeń w gospodarce narodowej mają gospodarstwa największe obszarowo (od 50-300 ha UR). Ich dochody w roku 2013 były ponad trzykrotnie wyższe od dochodu parytetowego. Zadawalający jest również poziom dochodów rodzin reprezentujących grupy obszarowe od 20 do 50 ha UR (wykresu 2).

**Wykres 2. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jednostkę FWU w grupach obszarowych gospodarstw roku 2013 (dochód jako krotność średniej płacy netto oraz struktura ilościowa gospodarstw w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Ocenę sytuacji dochodowej gospodarstw rodzinnych pogłębiono analizą zmian dochodów w grupach o różnej sile ekonomicznej, co przedstawia tabela 6. Przeciętna wielkość dochodu w analizowanym okresie wynosiła od 15706 zł do 705047 zł. Największe dochody na gospodarstwo osiągały gospodarstwa silne ekonomiczne tzw. bardzo duże, których udział w badanej zbiorowości stanowił zaledwie 0,1%, stąd ich znaczenie w dalszej analizie wydaje się być marginalne. Najliczniejszą grupę stanowiły jednostki małe (ich udział w badanej zbiorowości stanowił ok. 40%), których średnie dochody na gospodarstwo nie przekroczyły 39 000 zł, a połowa z tych gospodarstw osiągnęła dochód na poziomie zaledwie ok. 56% wartości tego dochodu (mediana 21600 zł). W jeszcze gorszej sytuacji znajdowały się gospodarstwa bardzo małe, których przeciętne dochody na gospodarstwo wyniosły zaledwie 15706 zł. W tym samym okresie przeciętne wynagrodzenie netto w gospodarce narodowej dla całego analizowanego okresu wyniosło niemal 30000 zł. To oznacza, że w analizowanych latach w bardzo słabej kondycji ekonomicznej znajdowało się nieco ponad 50% rodzinnych gospodarstw rolnych. W znacznie lepszej sytuacji dochodowej znajdowały się gospodarstwa o wielkości ekonomicznej powyżej 25000 Euro. Przy czym najmniejsze dochody (ok. 84000 zł) osiągała najliczniejsza grupa (28,2%) gospodarstw średnio-małych. Najwyższe nominalne dochody we wszystkich analizowanych grupach odnotowano w roku 2012, najniższe zaś w roku 2009 w gospodarstwach bardzo małych, małych i średnio małych. Można zauważyć, że rodziny prowadzące gospodarstwa o wyższej sile ekonomicznej poprawiają z roku na rok swoją sytuację dochodową, natomiast w gospodarstwach o słabej kondycji ekonomicznej zwłaszcza bardzo małych sytuacja ta jest niestabilna i zależna od udziału innych czynników dochodotwórczych m.in. dopłat do działalności operacyjnej, co potwierdzają dane zawarte na wykresie 3. Tutaj również uwidocznione są wysokie zróżnicowanie dochodowe. Dochody w gospodarstwach bardzo dużych są prawie 45-krotnie wyższe od dochód w gospodarstwach bardzo małych, osiągających najgorsze wyniki finansowe w analizowanej zbiorowości. Odpowiednio dochody gospodarstw dużych prawie 12-krotnie. Tak silne zróżnicowanie dochodu może wpływać negatywnie na sytuację społeczno-gospodarczą kraju. Przede wszystkim nasila się zjawisko niesprawiedliwości społecznej nie tylko pomiędzy sektorami, ale głównie wewnątrz samego rolnictwa.

**Tabela 6. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego według wielkości ekonomicznej gospodarstwa (dochód przeciętny w zł, mediana w zł oraz udział mediany w średnich dochodach w %)**

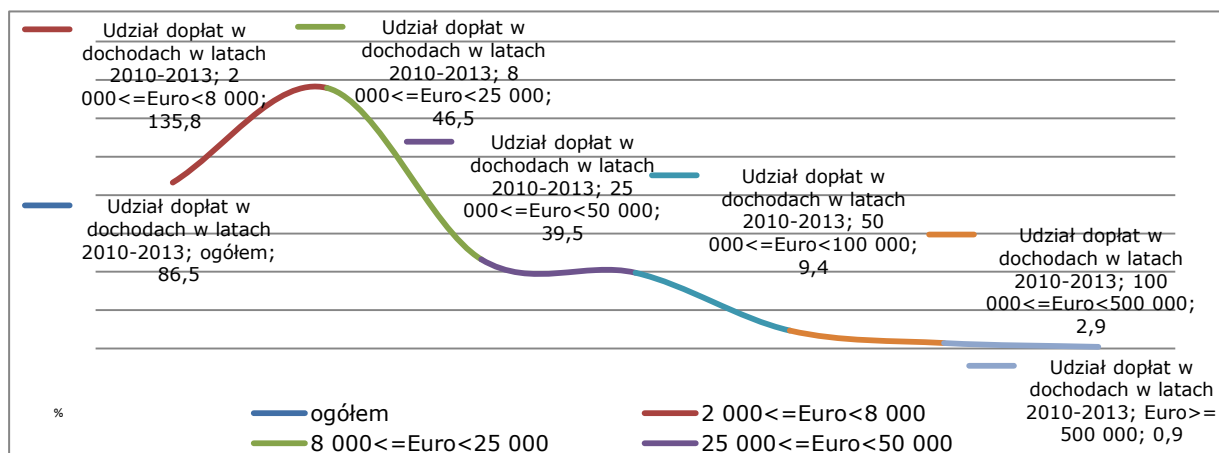
Rok	Bardzo małe (2 000<=Euro<8 000)			Małe (8 000<=Euro<25 000)			Średnio-małe (25 000<=Euro<50 000)			Średnio-duże (50 000<=Euro<100 000)			Duże (100 000<=Euro<500 000)			Bardzo duże (Euro>= 500 000)		
	średni a	median a	%	średni a	median a	%	średni a	median a	%	średni a	median a	%	średnia	median a	%	średni a	median a	%
2008	11 893	9 136	76,8	27 510	22 009	80,0	62 115	53 939	86,8	110 859	97 309	87,8	211 807	171 304	80,9	740 525	656 366	88,6
2009	11 772	8 921	75,8	27 137	21 587	79,5	58 856	51 722	87,9	111 683	100 715	90,2	247 751	200 645	81,0	629 821	471 856	74,9
2010	18 811	13 759	73,1	41 935	32 468	77,4	88 594	75 990	85,8	154 198	131 226	85,1	275 235	216 687	78,7	782 162	701 196	89,6
2011	18 255	14 669	80,4	47 311	38 577	81,5	99 795	87 253	87,4	180 276	155 534	86,3	312 748	268 797	85,9	638 206	487 752	76,4
2012	18 500	14 282	77,2	48 217	38 519	79,9	105 248	88 107	83,7	192 204	158 401	82,4	328 167	260 720	79,4	736 313	592 519	80,5
2013	16 922	13 630	80,5	42 776	33 835	79,1	91 611	78 967	86,2	170 574	148 847	87,3	322 109	246 534	76,5	734 262	437 667	59,6
Ogółem	15 706	11 918	75,8	38 643	30 620	79,2	83 664	70 278	84,0	152 963	129 778	84,8	283 416	223 844	79,0	705 047	598 500	84,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Należy jednak zauważyć, że wielkość dochodu gospodarstwa rolnego w dużym stopniu uzależniona jest od poziomu dopłat do działalności operacyjnej. Wielkość formalnie przyznanych dopłat w latach 2010-2013 stanowiła średnio dla całej badanej zbiorowości nieco ponad 86% dochodu gospodarstwa rolnego. Największym udziałem dopłat w dochodzie charakteryzowały się gospodarstwa o najmniejszej sile ekonomicznej w przedziale 2 tys. do 8 tys. euro. Świadczy to o tym, że sytuacja dochodowa tej grupy jest w dużej mierze kształtowana przez dopłaty do

działalności operacyjnej (Wykres 3). Oznacza to, że w gospodarstwach tych dopłaty rekompensują niskie dochody osiągnięte z działalności rolniczej i to one decydują o trwałości tych gospodarstw.

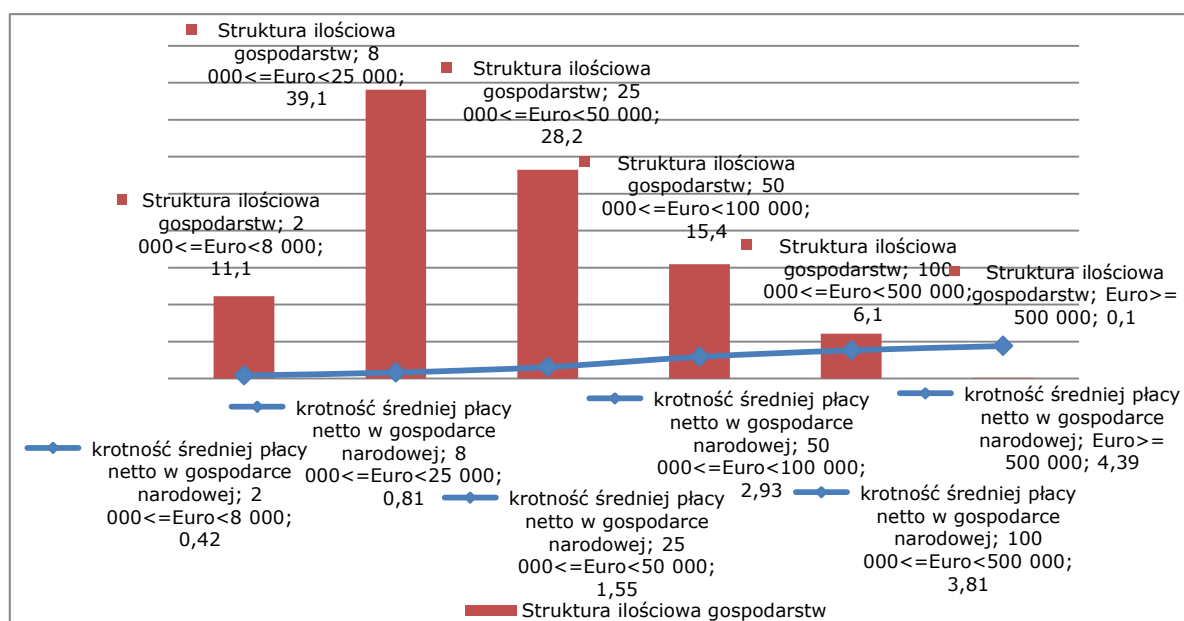
**Wykres 3. Relacja dopłat do działalności operacyjnej w dochodach z gospodarstwa rolnego według klas wielkości ekonomicznej w latach 2010-2013 (w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Z danych przedstawionych na wykresie 4 wynika, że w roku 2013 dochód parytetowy osiągnęły gospodarstwa średnio małe (25 000 ≤ Euro < 50 000), średnio-duże (50 000 ≤ Euro < 100 000), duże (100 000 ≤ Euro < 500 000) oraz bardzo duże (Euro ≥ 500 000). Należy zauważyć, że dochód osiągany w gospodarstwach średnio-małych był o ok. 55% wyższy od średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. Najlepszą sytuację dochodową mają gospodarstwa silnie ekonomicznie od 50 tys. do ponad 500 tys. euro. Wydaje się, że ich pozycja ekonomiczna jest bardzo stabilna, bowiem ich podstawową wielkością dochodotwórczą są nadwyżki osiągnięte z gospodarstwa. Udział dotacji w dochodach tych gospodarstw stanowił w roku 2013 od 1% do 18%. Najgorsza sytuacja wystąpiła w gospodarstwach bardzo małych i małych, w których dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na jednostkę FWU stanowił odpowiednio 42% i nieco ponad 80% średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej w 2013 roku.

**Wykres 4. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jednostkę FWU według wielkości ekonomicznej gospodarstw w roku 2013 (dochód jako krotność średniej płacy netto oraz struktura ilościowa gospodarstw w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Prowadzone analizy pogłębiono oceną sytuacji dochodowej w gospodarstwach rodzinnych pogrupowanych według typów rolniczych gospodarstw FADN (tabela 7). Najliczniejszą grupę stanowiły gospodarstwa wielokierunkowe (mieszane), których udział w ogólnej liczbie badanych jednostek wyniósł nieco ponad 31%. Gospodarstwa te w latach 2008-2013 osiągały najniższe nominalne dochody (54517 zł), podobnie jak gospodarstwa ukierunkowane na produkcję zwierzęcą (zwierzęta trawożerne) (54279 zł). Mediana wyniosła odpowiednio 32978 zł oraz 30855 zł, co stanowiło ok. 57-60% przeciętnego dochodu z gospodarstwa rolniczego. Należy jednak podkreślić, że do roku 2012 sytuacja dochodowa tych gospodarstw sukcesywnie się poprawiała. Pomiędzy rokiem 2008 a 2013 dochód wzrósł nominalnie o ok. 43%. Gospodarstwa wielokierunkowe korzystają jednak w znacznej mierze z dopłat. Ich udział w dochodzie w 2013 roku wyniósł ok. 98%, natomiast w gospodarstwach ukierunkowanych na produkcję zwierzęcą (ziarnożerne i trawożerne) nie przekroczył 79%. Najwyższe nominalne dochody na poziomie nieco ponad 106 tys. osiągały gospodarstwa o kierunku zwierzęta ziarnożerne. W gospodarstwach tych w latach 2008-2013 odnotowano porównywalny do pozostałych grup gospodarstw nominalny przyrost dochodów o ok. 37%. Wyraźna poprawa sytuacji dochodowej wystąpiła w gospodarstwach o kierunku uprawy trwałe (nominalny wzrost dochodów pomiędzy rokiem 2008 a 2013 wyniósł nieco ponad 50%), do czego jednak w dużej mierze przyczyniły się dopłaty do działalności operacyjnej (udział w dochodach z gospodarstwa ok. 119%). Należy jednak dodać, że gospodarstwa te wygenerowały bardzo niski przeciętny dochód (na poziomie 57712 zł), który był nieznacznie wyższy (o ok. 5%) od najmniejszych średnich dochodów w badanych grupach gospodarstw (tj. mieszane i zwierzęta trawożerne). Jest to również najmniej liczna grupa gospodarstw znajdujących się w bazie FADN. Gospodarstwa klasyfikowane według kierunków produkcyjnych są w małym stopniu zróżnicowane dochodowo. Dochód najwyższy osiągany przez gospodarstwa o typie zwierzęta ziarnożerne jest ok. 2-krotnie wyższy od najmniejszego dochodu występującego w gospodarstwach o kierunku mieszanym.

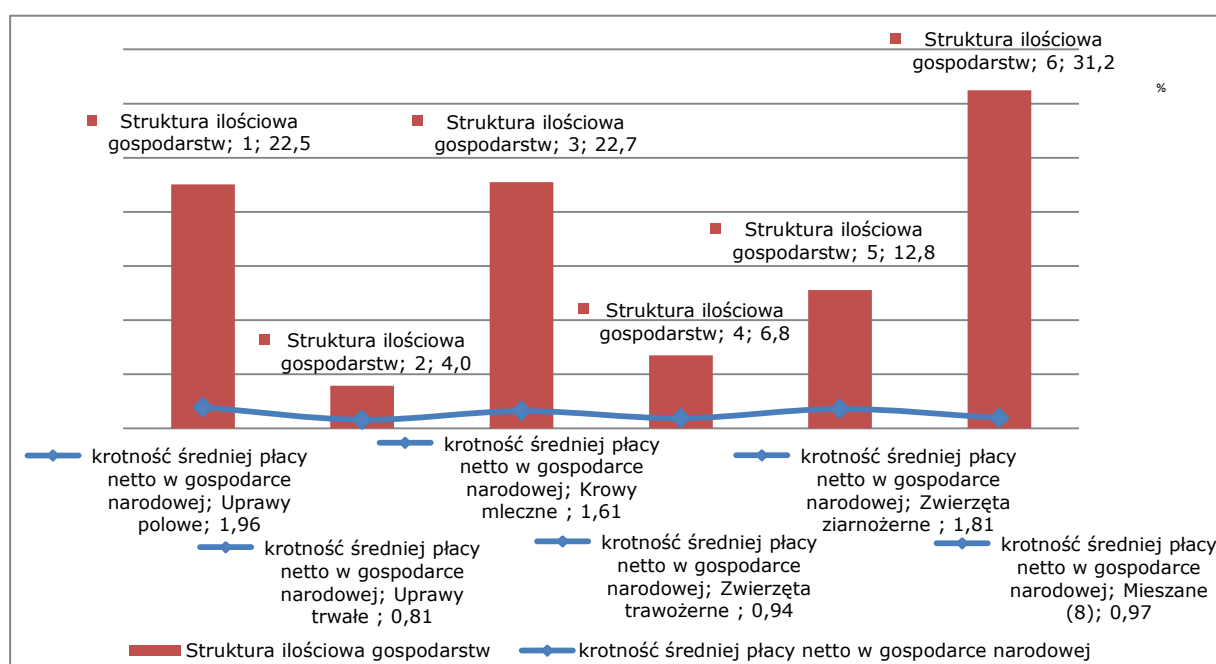
**Tabela 7. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego według typów rolniczych gospodarstw (dochód przeciętny w zł, mediana w zł oraz udział mediany w średnich dochodach w %)**

Rok	Uprawy polowe			Mieszane			Uprawy trwałe			Krowy mleczne			Zwierzęta trawożerne			Zwierzęta ziarnożerne		
	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%	średnia	mediana	%
2008	77 405	48 141,8	62	39 883	24 171,0	61	33 754	17 850,5	53	66 073	48 336,0	73	37 398	22 407,3	60	75 562	43 054,5	57
2009	73 144	45 051,0	62	41 592	25 567,4	61	29 377	17 222,8	59	55 663	37 680,0	68	34 393	18 614,0	54	101 590	61 376,8	60
2010	128 498	85 694,0	67	60 744	38 486,5	63	62 694	37 957,0	61	90 858	65 601,7	72	57 173	32 418,8	57	100 407	60 449,3	60
2011	132 634	88 064,5	66	66 959	43 474,8	65	78 181	51 470,0	66	115 406	81 534,8	71	65 717	41 140,9	63	116 997	73 693,0	63
2012	155 653	95 557,5	61	70 489	44 091,1	63	75 824	46 949,0	62	100 587	72 116,7	72	61 088	36 789,2	60	128 632	77 362,6	60
2013	111 173	68 095,3	61	59 619	36 420,3	61	68 792	44 453,5	65	107 924	72 581,2	67	58 846	33 264,5	57	121 308	67 686,0	56
Ogółem	77 405	48 141,8	62	54 517	32 978,0	60	57 712	34 506,0	60	88 885	48 336,0	54	54 279	30 855,6	57	106 433	62 348,9	59

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

Dochód parytetowy w gospodarstwach pogrupowanych według typów produkcyjnych osiągało w 2013 roku 58% badanej populacji. Wśród nich najlepszą sytuację dochodową miały gospodarstwa specjalizujące się w uprawach polowych, w których dochód z gospodarstwa rolnego na jednostkę FWU był prawie dwukrotnie wyższy od średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. W dobrej sytuacji dochodowej były również gospodarstwa prowadzące hodowlę zwierząt ziarnożernych i krów mlecznych. Dochody uzyskiwane w tych gospodarstwach były wyższe od średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej odpowiednio o ok. 61% i 81%. Dochodu parytetowego w roku 2013 nie wypracowały gospodarstwa zajmujące się produkcją upraw trwałych, hodowlą zwierząt trawożernych oraz gospodarstwa mieszane. Ich dochody stanowiły od 81% do 97% przeciętnego wynagrodzenia netto. Sytuacja dochodowa tych gospodarstw jest niepokojąca, zważywszy na fakt, że większość tych dochodów pochodzi z dopłat do działalności operacyjnej.

**Wykres 5. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jednostkę FWU według typów rolniczych gospodarstw w roku 2013 (dochód jako krotność średniej płacy netto oraz struktura ilościowa gospodarstw w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN

### Dochody w różnych grupach społeczno-ekonomicznych w Polsce oraz UE

Zdaniem Z. Adamowskiego porównywanie dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w oparciu o tzw. dane makroekonomiczne, dotyczące płac pracowniczych i dochodów rolników z produkcji rolnej ma ograniczoną wymowę. Wśród powodów tego stanu wymienia m.in.:

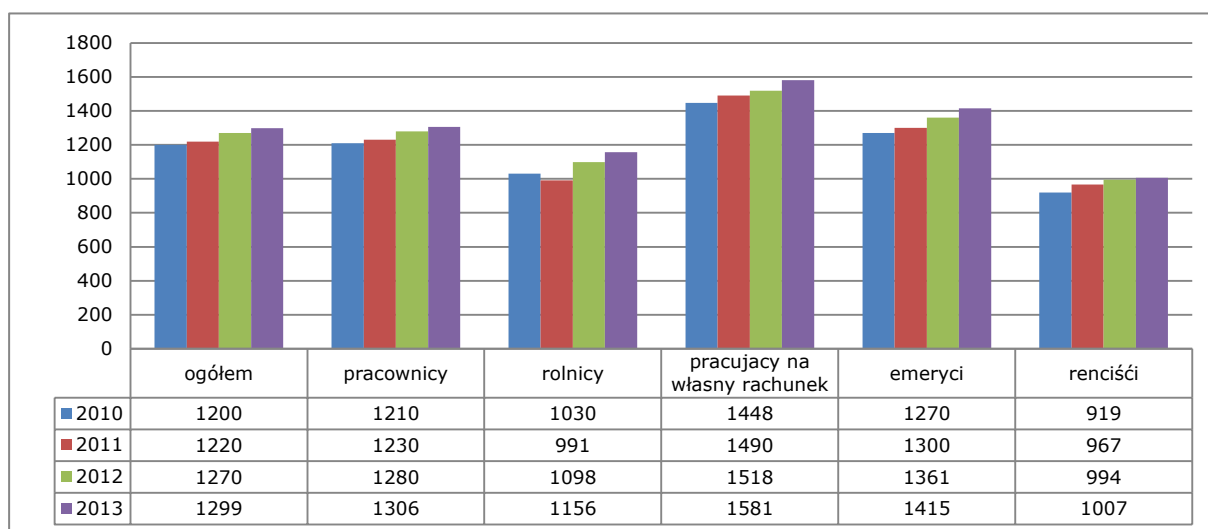
- pomijanie innych dochodów, jakie uzyskują rodziny pracownicze i rolnicze,
- wpływ na sytuację dochodową w rodzinie nie tylko poziomu płac czy dochodów z produkcji, ale również liczby osób pracujących i utrzymywanych,
- roli niezarobkowych źródeł dochodów takich, jak renty i emerytury, zasiłki społeczne itp.<sup>12</sup>.

Niemniej jednak dla naświetlenia tego problemu jako podstawowe źródło informacji wykorzystuje się dane z reprezentatywnych badań częściowych, w szczególności dane budżetów gospodarstw domowych. W niniejszej pracy wykorzystano dane z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego<sup>13</sup>. Do porównań posłużono się dochodem rozporządzalnym<sup>14</sup>.



Według danych GUS zróżnicowanie przeciętnych miesięcznych dochodów pomiędzy różnymi grupami społeczno-ekonomicznymi w 2013 roku było duże. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę był najwyższy w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek i wynosił 1581 zł. Najniższym przeciętnym dochodem rozporządzalnym na osobę, podobnie jak w latach 2010-2012, dysponowały gospodarstwa rencistów (1007 zł) oraz rolników. Ich dochód był w roku 2013 o 22,5% niższy od przeciętnej w gospodarstwach ogółem (Wykres 6). Również stosunkowo niskie na tle porównywanych grup społeczno-ekonomicznych były dochody rolników. Jedna osoba w rolnictwie miała do dyspozycji 1156 zł. Różnica pomiędzy dochodem w rolnictwie w roku 2013 a średnim dochodem ogółem była nieznaczna i wynosiła ok. 12%. Znacznie większe zróżnicowanie dochodowe występuje natomiast pomiędzy rolnikami a pracującymi na własny rachunek (37%), którzy osiągają najwyższe dochody na tle pozostałych analizowanych grup społeczno-ekonomicznych.

**Wykres 6. Dochód rozporządzalny w różnych grupach zawodowych w latach 2010-2013 (w zł)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Z wykresu 6 wynika, że w analizowanym okresie w prawie wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych następował wzrost poziomu przeciętnego dochodu rozporządzalnego. Wartość dochodu ogółem zwiększała się w analizowanym okresie o 2% do 4%. Wyjątek stanowiła jednak grupa rolników, w której pomiędzy rokiem 2010 a 2011 wystąpił niewielki nominalny spadek dochodów (4%). W pozostałych grupach gospodarstw w okresie tym dochód rozporządzalny wzrastał od ok. 2% (pracownicy i emeryci) do 5% (renciści). W latach 2012-2013 odnotowano największe przyrosty dochodów rolników (nieco ponad 5%), a najniższe w gospodarstwach rencistów (0,1%).

Prezentowane dane wskazują, że w analizowanych latach poprawiła się sytuacja dochodowa wszystkich grup społeczno-ekonomicznych. Występują jednak wyraźne zróżnicowania dochodowe pomiędzy tymi grupami. W najgorszej sytuacji ekonomicznej znajdują się gospodarstwa rencistów i rolników, których dochody stanowią ok. 70-73% dochodów pracujących na własny rachunek (grupie osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w gospodarce rynkowej zawsze istnieją zróżnicowania, ale dopiero gdy stają się one zbyt duże, ma się do czynienia z niesprawiedliwymi nierównościami. Zjawisko to jest niepokojące zwłaszcza gdy dotyczy dużych grup społecznych. Co więcej wzrost gospodarczy i rozwój społeczny nie zawsze musi oznaczać poprawę sytuacji wszystkich grup społeczno-zawodowych<sup>15</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania należy wyraźnie zaznaczyć, że dochód uzyskiwany z gospodarstwa rolnego nie jest jedynym, ani ostatecznym miernikiem sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych. Niemniej jednak daje on wystarczające informacje na temat możliwości rozwojowych gospodarstw i realizacji podstawowych potrzeb rolników.

Wyniki prowadzonych badań wskazały, że sytuacja dochodowa gospodarstw rodzinnych wyraźnie poprawiła się w okresie 2008-2013. Wzrost dochodów z rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz dochodów rozporządzalnych w latach 2008-2013 był wyraźny. Wyjątek stanowił rok 2013, w którym według rachunków prowadzonych w oparciu o dane FADN nastąpił o ok. 12% spadek dochodów. Kwota dochodu rolniczego była jednak nadal wyższa o ok. 41% od średniego wynagrodzenia netto w gospodarce narodowej. Można to objaśnić doborem próby gospodarstw FADN oraz ponadprzeciętną sprawnością gospodarstw FADN, czy też znacznym udziałem dopłat w dochodach gospodarstwa rolnego. Niepokojący jest jednak fakt większego stopnia wzrostu średnich wynagrodzeń netto w gospodarce narodowej w stosunku do stopnia wzrostu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Jeśli tendencja ta utrzyma się to różnica pomiędzy dochodem rolniczym a przeciętnym wynagrodzeniem netto może się sukcesywnie pomniejszać, co oznaczać będzie pogarszanie się sytuacji dochodowej rodzin rolniczych. Przyczyn tego stanu należy upatrywać między innymi w nadal stosunkowo niskiej wydajności pracy w polskim rolnictwie. Jeśli na to nałożyć przejmowanie efektów pracy w rolnictwie przez przemysł spożywczy i przemysł wytwarzający środki produkcji dla rolnictwa to problem ten jeszcze bardziej się nasila.

Z analizowanych danych wynika, że ok. 40-50% rodzinnych gospodarstw rolnych (w zależności od sposobu grupowania) nie osiąga dochodu parytetowego. Są to przede wszystkim gospodarstwa o niewielkiej sile ekonomicznej, gospodarujące na areale od 1-20 hektarów UR, w przeważającej części wielokierunkowe. Należy wspomnieć, że o wielkości dochodów tych gospodarstw w dużej mierze decydują instrumenty polityki rolnej, w tym w szczególności dopłaty bezpośrednie, stanowiące ich fundamentalne uwarunkowanie egzogenne. Ich udział w roku 2013 wynosił ok. 135%. To wskazuje, że możliwość realizacji opłaty pracy własnej w rolnictwie, szczególnie w tych gospodarstwach, zależna jest od czynników zewnętrznych mających charakter polityczny. Problem dysparytetu dochodowego występuje we wszystkich krajach świata a dotychczasowe metody wspierania dochodów w krajach wysokorozwiniętych nie doprowadziły do osiągnięcia relacji parytetowych w zakresie rolnictwa. Jedną z możliwości niwelowania tych rozbieżności dochodowych może być podnoszenie wydajności pracy w rolnictwie, poszukiwanie bardziej rentowych kierunków produkcji czy też poszukiwanie dodatkowych rolniczych źródeł dochodów.

Kolejnym problemem, który wyłania się z prowadzonych analiz, to ogromne zróżnicowanie dochodów rodzinnych gospodarstw rolnych, czyli wewnątrz samego sektora. Wyniki prowadzonych badań wskazują, że w zależności od kategorii grupowania gospodarstw różnice pomiędzy najwyższym a najniższym średnim dochodem są znaczące. Najmniejsze zróżnicowanie dochodowe występuje pomiędzy gospodarstwami reprezentującymi różne kierunki produkcji i różne regiony, największe zaś w gospodarstwach należących do różnych klas wielkości ekonomicznej oraz różnych grup obszarowych. Różnica pomiędzy dochodem najniższym a najwyższym jest nawet 45-krotna w gospodarstwach o różnej sile ekonomicznej, czy 7-krotna w gospodarstwach o różnej powierzchni ha UR. Wyniki te wskazują, że należy szukać rozwiązań, które przyspieszyłyby przemiany strukturalne na wsi oraz zwiększyłyby efektywność produkcji rolniczej, co prowadziłoby w efekcie do sprawiedliwego rozdziału zasobów. Minimalizowanie rozpiętości w dochodach wynika jednak nie tylko z przesłanek natury społecznej, ale jest przede wszystkim warunkiem koniecznym do rozwoju ekonomicznego danego sektora i całego kraju. Zbyt duża rozpiętość w sytuacji dochodowej analizowanych rodzinnych gospodarstw rolnych stanowi poważną przeszkodę w racjonalnym rozmieszczaniu czynników produkcji między poszczególnymi grupami, jak również destabilizuje wzrost gospodarczy, również przez wzgląd na to, że zwiększa ryzyko społecznych niepokojów. Jednym ze sposobów niwelowania tych nierówności, a co za tym idzie kształtowania

sytuacji dochodowej może być odpowiednio skonstruowany system podatkowy, który obecnie nie jest dostosowany do sytuacji dochodowej polskich gospodarstw.

Prowadzone badania wskazały, że kryterium obszarowe w przypadku korzystania z danych FADN jest niedoskonałe, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie klasyfikacji jednoszczeblowej. Bardziej szczegółowe wyniki możliwe są do uzyskania dopiero po ujednoczeniu zbioru. Dowodzi temu między innymi fakt, iż wśród gospodarstw utworzonych według zasobów ziemi odnotowano zakłócenie tendencji kształtowania skali dochodu w najmniejszej grupie obszarowej. Poziom dochodu w grupie gospodarstw posiadających do 5 ha był zbliżony do dochodu zrealizowanego przez gospodarstwa należące do klasy obszarowej 20-30 ha.

O pozycji dochodowej polskich rodzinnych gospodarstw rolnych w dużej mierze decydują średnie i duże gospodarstwa rolne (według kryterium wielkości ekonomicznej gospodarstw). Z przeprowadzonej analizy wynika, że nadal jednak połowę badanej populacji stanowią gospodarstwa małe i bardzo małe, które nie są w stanie zapewnić wystarczających dochodów rodzinie rolniczej. Gospodarstwa te są zmuszone do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Wskazują na to badania IERiGŻ-PIB, z których wynika, że zwiększa się liczba osób z rodzin prowadzących gospodarstwa rolne (powyżej 1 ha UR), które pracują wyłącznie poza rolnictwem. Ich liczebność w roku 2013 IERiGŻ oszacował na ok. 460 tys. osób, podczas gdy w 2003 roku było ich ok. 305 tys.

Porównanie dochodów rozporządzalnych różnych grup społeczno-ekonomicznych pozwoliło zauważyć, że w latach 2010-2013 poprawiła się sytuacja dochodowa wszystkich grup społeczno-ekonomicznych, w tym również rolników. Występują jednak wyraźne zróżnicowania dochodowe pomiędzy tymi grupami. W najgorszej sytuacji ekonomicznej znajdują się gospodarstwa rencistów i rolników, których dochody stanowią ok. 70-73% dochodów pracujących na własny rachunek (grupie osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej). To zróżnicowanie ma oczywisty wymiar społeczny, bowiem problem nierówności dochodowych, polega nie tylko na występowaniu zróżnicowania poziomu dochodów, ale także dotyka niskich dochodów na osobę lub gospodarstwo domowe. To oznacza, że w przypadku tak niskich dochodów, jakie mamy w Polsce praktycznie we wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych, poważna część polskiego społeczeństwa nie zaspokaja swoich potrzeb, nawet na poziomie podstawowym. Chodzi tu między innymi o grupę rolników i rencistów.

Zarówno obecna, jak i przyszła sytuacja dochodowa gospodarstw rodzinnych jest uzależniona od postępów w procesie przemian strukturalnych w rolnictwie. Warunkiem powodzenia tych przemian, będą jednak decyzje polityczne przyspieszające te przemiany, a w szczególności odnoszące się do optymalnego kształtu polityki podatkowej skierowanej do tego sektora. Rozstrzygnięcie tej kwestii wydaje się być kluczowe, a co za tym idzie sprawą priorytetową powinno być wprowadzenie obowiązku prowadzenia zapisów księgowych. Dopiero wtedy będzie można się przekonać o rzeczywistej sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych, tym bardziej, że wyniki z rachunkowości FADN oraz rachunków GUS nie zawsze dają pełny obraz ich sytuacji dochodowej.

## Literatura

1. Adamowski Z., *Analiza dochodów ludności rolniczej i nierolniczej w Polsce w latach 2000-2007*, [w:] *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, nr 2(13)/2009 T.1., Tarnów, 2009
2. Chołaj H., *Procent jako kategoria ekonomiczna w gospodarce chłopskiej*, PWE, Warszawa, 1963
3. Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej, ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Wyd. AE, Poznań, 2007

4. Goraj L., *Zasadność i sposoby pomiaru dochodów w indywidualnych gospodarstwach rolnych w Polsce, Organizacja, Ekonomika i Problemy Społeczne, Ubezpieczenia w rolnictwie*, Materiały i Studia, KRUS, Warszawa, 2009
5. Gorzelak E., *Dochody ludności rolniczej w Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa, 1990
6. Rembisz W., *Instrumenty rynku rolnego*, Wyd. Wizja Press&IT, Warszawa 2009; Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*. Wyd. Olympos – Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa, 1997
7. Smyczek S., *Racjonalność gospodarowania dochodami w polskich gospodarstwach domowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2005
8. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 roku w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl))
9. Thurow L., *The future of Capitalism*, Nicholas Brealey Publishing, London, 1997
10. Woś A., *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, PWN, Warszawa, 1985
11. Zegar J., *Przesłanki i uwarunkowania polityki kształtowania dochodów w rolnictwie*, Wyd. IERiGŻ, Warszawa, 2001
12. Ziętara W., *Pozycja konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w procesie integracji i globalizacji*, *Journal of Agribusiness and Rural Development* 2(24) 2012,297-30 ([www.jard.edu.pl](http://www.jard.edu.pl))

# Mechanizmy prawne



## **1. Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie unijnym, krajów Europy zachodniej oraz w polskim ustawodawstwie rolnym – A. Lichorowicz**

---

**Autor: Prof. dr hab. Aleksander Lichorowicz, Uniwersytet Jagielloński**

### **Wstęp**

Art. 23 Konstytucji RP stanowi, iż podstawą ustroju rolnego Polski jest gospodarstwo rodzinne. Wynika stąd w sposób nie budzący wątpliwości wniosek, że gospodarstwa rodzinne cieszyć się mają w polskim porządku prawnym pewnym szczególnym, niekiedy uprzywilejowanym statusem. Taki stan rzeczy występuje w ustawodawstwie rolnym wielu krajów Europy zachodniej a także, jak zostanie to poniżej przedstawione, pośrednio także w ustawodawstwie Unii Europejskiej.

Skoro gospodarstwa rodzinne cieszą się odrębnym, specjalnym statusem prawnym, szczególnego znaczenia nabiera prawidłowe, precyzyjne sformułowanie prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Od prawidłowego określenia tej definicji zależą bowiem skutki, realizacja zamierzonych przez ustawodawcę efektów oddziaływania na byt i rozwój gospodarstw rodzinnych.

Prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego formułuje w ustawodawstwie polskim art. 5 ust.1 ustawy z 11.IV.2003 o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>1</sup>. Celem niniejszego opracowania jest szczegółowa analiza a następnie ocena tejże definicji. Ograniczenie się jednak tylko do dogmatycznej analizy samego pojęcia prawnego gospodarstwa rodzinnego wydaje się metodologicznie nie w pełni poprawne. Pełnej, prawidłowej oceny legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego w naszym porządku prawnym będziemy mogli dokonać dopiero wówczas gdy zestawimy je z odpowiednimi rozwiązaniami w innych krajach Europy zachodniej, gdzie gospodarstwa rodzinne stanowią również podstawowy element ustroju rolnego jak też z odpowiednim ustawodawstwem EWG i Unii Europejskiej.

Zważywszy, że ustawodawstwo rolne Unii Europejskiej stanowi *ius commune* dla krajów Europy zachodniej i Polski swą analizę rozpoczniemy od tegoż ustawodawstwa.

### **Kwestia prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie rolnym Unii Europejskiej**

Ustalenie zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego jakim posługuje się ustawodawstwo europejskie jest trudne. Pierwsza, zasadnicza trudność polega na tym, że ustawodawstwo unijne aktualnie nie zawiera generalnej definicji pojęcia gospodarstwa rolnego. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 28.II.1978 brak jest jednej definicji gospodarstwa rolnego. Jednakże może ona występować w aktach wtórnych, podrzędnych wobec Traktatu Rzymskiego i tylko na użytek tych aktów<sup>2</sup>. Trudno więc w Traktacie Rzymskim dopatrywać się definicji gospodarstwa rodzinnego.

Znacznie korzystniej przedstawia się sprawa gdy sięgniemy do aktów szczególnych. Mianowicie słynna dyrektywa Rady nr 159/72 zwana niekiedy „dyrektywą modernizacyjną”<sup>3</sup> wprowadziła (art. 2) obowiązujące w UE przez wiele lat pojęcie „gospodarstwa rozwojowego”. W pojęciu tym możemy odnaleźć wiele kryteriów tradycyjnie stosowanych w ustawodawstwach krajowych dla określenia gospodarstwa rodzinnego. Wymienić tu w szczególności należy:

- by praca w rolnictwie stanowiła dla prowadzącego główne źródło utrzymania a w szczególności,
- by uzyskiwał co najmniej 50% swego ogólnego dochodu z pracy w rolnictwie,
- by poświęcał pracy w rolnictwie co najmniej połowę swego czasu pracy,

---

<sup>1</sup> Dz. U. nr 64, poz.592 z późn. zm. – zwana dalej ustawą z 11.IV.2003

<sup>2</sup> Sprawa 85/77 Santa Anna v.INPS, zb.OTS 1978, s.00527. Niewiele zmieniło tu orzeczenie T.S. z 13.VII.1989, sprawa 5/88 Wachauf v. RFN, Zb.OTS z 1989 s. 2609

<sup>3</sup> Dz. U. W. E. L 96 z 23.IV.1972

- legitymował się wystarczającymi do prowadzenia gospodarstwa kwalifikacjami rolniczymi zaś w gospodarstwie nie powinno być zatrudnionych na podstawie umowy o pracę więcej niż 2 osoby<sup>4</sup>.

W konsekwencji możemy przyjąć, że cały szeroki wachlarz pomocy dla gospodarstw rolnych przewidziany dyrektywą 159/72 obejmował swym zasięgiem większość gospodarstw rodzinnych, a przynajmniej tą ich grupę, z którą władze EWG łączyły swe plany strukturalnej modernizacji rolnictwa<sup>5</sup> zaś zawartą tam definicję gospodarstwa rozwojowego możemy traktować jako zastępczą definicję gospodarstwa rodzinnego.

Dyrektywa 159/72 miała ponadto ten dodatkowy skutek, że spowodowała, iż państwa członkowskie UE inkorporując postanowienia tejże dyrektywy na potrzeby ustawodawstwa wewnętrznego tworzyły własne, narodowe, uwzględniające specyfikę lokalną, definicje gospodarstwa rodzinnego, o których będzie mowa niżej.

Dalsze akty europejskie o charakterze strukturalnym, jakkolwiek nie powtórzyły *in extenso* kryteriów gospodarstwa rozwojowego w rozumieniu dyrektywy 159/72, utrzymywały jednakże przez dłuższy czas w mocy kryteria uzyskania pomocy modernizacyjnej ukierunkowane właśnie na gospodarstwa rodzinne. I tak rozporządzenie Rady nr 797/85<sup>6</sup> pozostawiło w mocy kryterium uzyskiwania z pracy w rolnictwie więcej niż połowy dochodu<sup>7</sup> jak też poświęcania prowadzeniu gospodarstwa rolnego więcej niż połowy czasu pracy tudzież kryterium kwalifikacji rolniczych. Ponadto wprowadziło ono pojęcie „małych gospodarstw”<sup>8</sup>, które, mimo, iż nie spełniały wszystkich kryteriów zawartych w rozporządzeniu 797/85 mogły się ubiegać, przynajmniej o częściową, pomoc modernizacyjną.

Wydane w kilka lat później rozporządzenie Rady nr 2328/91<sup>9</sup>, które uchyliło rozporządzenie nr 797/85 utrzymało, co do zasady, ten sam model zakresu i pomocy modernizacyjnej udzielanej przez Unię gospodarstwom rolnym. Nadal więc głównym jej beneficjentem były w praktyce gospodarstwa o charakterze rodzinnym. Co więcej w rozporządzeniu 2328/91 znajdujemy postanowienie o charakterze modelowym: Rozporządzenie to zezwoliło mianowicie państwom członkowskim na ograniczenie zakresu działania pomocy modernizacyjnej tylko do gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym. Ustawodawca europejski dalej nie zdefiniował niestety pojęcia gospodarstwa rodzinnego, przepis o którym mowa potwierdza jednakże w sposób jednoznaczny prezentowaną tu interpretację pojęcia gospodarstw rozwojowych czy też objętych pomocą modernizacyjną jako zbliżonych w większości wypadków do gospodarstw rolnych o charakterze rodzinnym. Przedstawioną wyżej sytuację utrzymało, z niewielkimi zmianami, rozporządzenie Rady nr 950/97<sup>10</sup>.

Zasadnicze zmiany jakie nastąpiły w ustawodawstwie strukturalnym Unii w ramach programu Agenda 2000 doprowadziły do rezygnacji przez ustawodawcę europejskiego z ogólnego pojęcia gospodarstwa rozwojowego. Zmieniła się bowiem sama optyka ustawodawcy europejskiego: jego oddziaływanie przestało być skierowane na gospodarstwa rolne kierując się zamiast tego na obszary wiejskie jako pewne jednostki przestrzenne wykorzystywane rolniczo. Rozporządzenie Rady nr 1260/99<sup>11</sup> określające ogólne zasady reformy strukturalnej uchyliło szczególne przepisy o pomocy modernizacyjnej dla rolnictwa, a w szczególności rozporządzenie 950/97 włączając je w ogólny, unijny porządek pomocy finansowej dla rolnictwa określony rozporządzeniem Rady nr

<sup>4</sup> Szerszą analizę tej problematyki znajdzie czytelnik w mej monografii: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 77 i nast.

<sup>5</sup> Por. szerzej C. San Juan Mesonada: El futuro de la explotación familiar en Europa ante la evolución de la PAC, Revista de Estudios Agrosociales 1989, nr 198

<sup>6</sup> Dz.U.W.E nr L 93 z 30.III.1985

<sup>7</sup> Kryterium to zostało jednakże złagodzone do 25% dochodu – por. rozporządzenie Rady nr 3808/89 (Dz.U.W.E nr L 371)

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady 3808/89 (Dz.U.W.E. nr L 371 z 20.XII.1989) sprecyzowało, że gospodarstwa te winny się mieścić w granicach 1 – 30 ha a więc będą się tu mieścić mniejsze gospodarstwa rodzinne

<sup>9</sup> Dz.U.W.E. nr L 218 z 6.VIII.1991

<sup>10</sup> Dz.U.W.E. nr L 142 z 2.VI.1997

<sup>11</sup> Dz.U.W.E. nr L 161 s. 1

1257/99<sup>12</sup>. W tym miejscu przykładem aktualnego trendu legislacyjnego UE może być rozporządzenie Parlamentu Europejskiego 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich<sup>13</sup>. Gospodarstwo rolne określa ono (art. 4 ust. 1 lit. b) jako wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolników. Jak widzimy o żadnym elemencie rodzinnym nie ma w tej definicji mowy.

Konkludując stwierdzić należy, że ustawodawstwo rolne UE nie doprowadziło do sformułowania jednego ogólnego pojęcia gospodarstwa rolnego, a tym bardziej gospodarstwa rodzinnego. W to miejsce ustawodawca europejski tworzy odrębne definicje gospodarstwa rolnego (ale nigdy rodzinnego) na potrzeby konkretnych aktów prawnych. Powyżej opisany stan był także aktualny w momencie opracowywania niniejszej monografii.

Równocześnie w orzecznictwie i preambułach licznych unijnych aktów prawnych podkreśla się, że ochrona jak też tworzenie warunków rozwoju dla gospodarstw rodzinnych stanowią jedno z podstawowych zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Wypracowane przez ustawodawstwo strukturalne EWG oraz Unii Europejskiej pojęcie gospodarstwa rozwojowego a następnie przesłanki udzielania pomocy modernizacyjnej obejmowały w praktyce swym działaniem przede wszystkim gospodarstwa o charakterze rodzinnym. W konsekwencji można bronić tezy, że kryteria, o których była mowa powyżej można traktować jako dokonaną pośrednio europejską prawną definicję gospodarstwa rodzinnego.

### **Prawne definicje gospodarstwa rodzinnego w niektórych krajach Europy zachodniej**

Rozważania zawarte w tym punkcie rozpoczniemy od dwóch uwag o charakterze metodologicznym: Po pierwsze pragniemy zwrócić uwagę czytelnika, że w ustawodawstwie rolnym krajów zachodniej termin „gospodarstwo rodzinne” występuje *promiscue* z innymi zbliżonymi (np. we Włoszech przedsiębiorstwo rodzinne, *compendio unico*, w Hiszpanii gospodarstwo wzorowe, po 1973 r. gospodarstwo priorytetowe, w Szwajcarii – gospodarstwo rolne, w USA – Homestead etc.). Będziemy je traktować w niniejszym opracowaniu na równi z gospodarstwami rodzinnymi *expressis verbis* pod warunkiem oczywiście, że w sensie materialno – prawnym spełniają kryteria uznania za takie gospodarstwa.

Po drugie nasze rozważania prawnoporównawcze rozpoczniemy od przedstawienia kilku klasycznych prawnych definicji gospodarstwa rodzinnego w wybranych krajach zachodnioeuropejskich, by zaprezentować czytelnikowi konkretne rozwiązania w poszczególnych porządkach prawnych i aby dopiero na tej bazie sformułować pewne uwagi o charakterze bardziej ogólnym co do ewolucji prawnej definicji gospodarstwa rodzinnego w krajach Europy zachodniej.

### **Włochy**

Zacząć wypada od ustawodawstwa włoskiego gdyż jest ono chyba najlepiej rozwinięte w Europie i dysponuje w dziedzinie prawa rolnego najbogatszym dorobkiem teoretycznym, który miał niewątpliwy wpływ na ustawodawstwa i prawne rozwiązania kwestii gospodarstw rodzinnych stworzone w innych krajach.

Pierwszą definicję legalną związaną z pojęciem gospodarstwa rodzinnego spotkamy we Włoszech jeszcze w 1942 r. we włoskim kodeksie cywilnym, który wprowadził (art. 1647, art. 2083) pojęcie „bezpośredniego producenta” (*coltivatore diretto*) początkowo na użytek ochrony drobnych przedsiębiorców (nie tylko rolnych). Pojęcie bezpośredniego producenta, już tylko na potrzeby rolnictwa, zdefiniował art. 6 ustawy nr 203 z 3 maja 1982 r. Miała to być osoba, która uprawia grunt rolny w oparciu o pracę własną i swojej rodziny. Warunkiem było, by praca własna rolnika bądź jego rodziny stanowiła co najmniej 1/3 siły roboczej niezbędnej do prawidłowej uprawy posiadanego gruntu. Obowiązywało tu również kryterium obszarowe. Gospodarstwo

<sup>12</sup> Dz.U.W.E. nr L 160 z 26.VI.1999. Wprowadzono tam równocześnie pojęcie gospodarstwa niskotowarowego, które prowadzi produkcję rolną na własne potrzeby sprzedając ewentualnie niewielkie nadwyżki na rynku. Pojęcie to może w praktyce obejmować również mniejsze gospodarstwa o charakterze rodzinnym. Szersze omawianie tego pojęcia przekracza jednakże zakres tematyczny tudzież rozmiary niniejszego opracowania.

<sup>13</sup> Dz.U.E. nr L 347/608



bezpośredniego producenta nie mogło mianowicie przekraczać maksymalnych norm obszarowych określanych dla poszczególnych regionów kraju przez związki rolników. Pojęcie to stworzone pierwotnie dla regulacji stosunków dzierżawnych doktryna i orzecznictwo rozciągnęły później na całokształt stosunków rolnych<sup>14</sup>.

Pojęcie bezpośredniego producenta zostało uzupełnione<sup>15</sup> ustawą nr 153 z 9 maja 1975 r., która wprowadziła pojęcie „przedsiębiorcy zajmującego się głównie rolnictwem” (*imprenditore agricolo a titolo principale*). Wymogi zawarte w ustawie z 9 maja 1975 były dość surowe gdyż wymagano, by przedsiębiorca taki poświęcał na działalność rolniczą co najmniej 2/3 swego czasu pracy i uzyskiwał z tej działalności co najmniej 2/3 swego dochodu z pracy.

Definicja z 1975 r. obowiązywała we Włoszech aż do 2004 r. kiedy to wszedł w życie dekret nr 99 z 29.III.2004 r. Wprowadził on nowe pojęcie a mianowicie pojęcie „zawodowego przedsiębiorcy rolnego” (*imprenditore agricolo professionale*). Definicja ta była znacznie bardziej rozbudowana. Obok tradycyjnego wymogu poświęcania pracy w rolnictwie 50% czasu pracy i uzyskiwania z tego tytułu co najmniej 50% dochodu wymagała ona od rolnika ustawowo określonych kwalifikacji zawodowych. Dalej uznawała ona, co bardzo istotne, osobę pracującą w gospodarstwie mającym charakter spółki również za zawodowego przedsiębiorcę rolnego.

Obraz ustawodawstwa włoskiego w przedmiocie gospodarstw rodzinnych byłby niepełny zaś zasady rzetelności naukowej przełamane, gdyby nie wspomnieć na tym miejscu o specyficznym włoskiej instytucji „milczącej wspólności rodzinnej” (*comunione tacita familiare*), która pozostaje w bezpośrednim związku z omawianą przez nas tematyką.

Instytucja ta sięgająca swymi początkami jeszcze wczesnego średniowiecza polegała na wspólnym zamieszkaniu i wspólnym prowadzeniu gospodarstwa przez kilka generacji rodziny rolniczej<sup>16</sup>. Przez ustawodawcę włoskiego została ona uznana za instytucję archaiczną nie do pogodzenia z wymogami współczesnej gospodarki rolnej i zlikwidowana. Długoletni i skomplikowany proces modernizacji tych wspólnot a w końcowym efekcie ich likwidacji<sup>17</sup> doprowadził do powstania kilku rozwiązań prawnych pozostających w bezpośrednim związku z naszymi rozważaniami. Mianowicie pochodząca z 1975 r. nowelizacja włoskiego kodeksu cywilnego (art. 230 *bis*) wprowadziła nową instytucję gospodarstwa rodzinnego. Instytucja ta obejmowała swym zasięgiem zarówno stosunki rolne jak i stosunki prawne w sektorach pozarolniczych i regulowała przede wszystkim wewnętrzne stosunki majątkowe pomiędzy członkami rodziny prowadzącymi gospodarstwo bądź przedsiębiorstwo.

Nowelizacja włoskiego k.c. z 1975 r. dała asumpt do stworzenia przez ustawodawcę włoskiego jeszcze jednej instytucji a mianowicie „rodzinnego przedsiębiorstwa producentów rolnych” (*impresa familiare coltivatrice*). Celem tego pojęcia nie było określenie warunków jakie powinna spełniać rodzina rolnicza, by nabyć status przedsiębiorstwa rodzinnego producentów rolnych lecz określenie uprzywilejowanej pozycji prawnej tych przedsiębiorstw w obrocie dzierżawnym. Stąd nie będziemy mu poświęcać na tym miejscu więcej uwagi.

Jak więc widać legislacyjna działalność ustawodawcy włoskiego w przedmiocie określenia pojęcia gospodarstwa rodzinnego jest bardzo bogata i doprowadziła w efekcie do powstania skomplikowanej siatki pojęciowej, w której nie wszystkie jej elementy są ze sobą zharmonizowane. Powoduje to poważne wątpliwości i dyskusje we włoskiej doktrynie prawa<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Por. Germano A., *Manuale del diritto agrario*, Torino 2007, s. 46 jak też orzeczenie nr 153 włoskiego Trybunału Sprawiedliwości z 22.XII.1977 oraz Sądu Najwyższego z 5.X.1991 r.

<sup>15</sup> Należy zwrócić uwagę czytelnika, że pojęcia bezpośredniego producenta i zawodowego przedsiębiorcy rolnego nie wykluczają się a jedynie krzyżują.

<sup>16</sup> Por. Graziani C., *L'impresa familiare* (w:) *Diritto agrario Italiano* pod red.N.Irti, Torino 1978, s. 151

<sup>17</sup> Przedstawiam go szczegółowo w monografii: Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej, Białystok 2000, s. 85 i nast.

<sup>18</sup> Por. szerzej Germano A., *Manuale do diritto agrario*, Torino 1995, s. 101 i nast.

## Hiszpania

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego występuje w hiszpańskim ustawodawstwie rolnym bardzo wcześnie – już w okresie frankistowskich reform rolnictwa. Nie doprowadziło to jednakże do sprecyzowania prawnego pojęcia takiego gospodarstwa. To samo dotyczy hiszpańskiej ustawy 14.VI.1962 o niepodzielnych gospodarstwach rodzinnych.

Pierwsze prawne pojęcie gospodarstwa rodzinnego wprowadził do ustawodawstwa hiszpańskiego dekret z 12.I.1973 o reformie rolnej (art. 25 ust. 1). Definicja ta oparta była na kryterium wielkości gospodarstwa. Obszar jego winien był zapewnić godziwe warunki bytu dla rodziny rolniczej pracującej osobiście na gospodarstwie w wymiarze 2 jednostek pracy. Kryterium to ulegało rozszerzeniu jeżeli gospodarstwo pretendowało do statusu gospodarstwa wzorowego stanowiącego kwalifikowaną formę gospodarstwa rodzinnego. W tym wypadku gospodarstwo powinno dawać zatrudnienie co najmniej jednej rodzinie utrzymującej się z pracy w rolnictwie, a przy tym zapewniać jej dochód zaspakajający potrzeby rodziny na poziomie godziwej egzystencji<sup>19</sup>.

Podstawowe znaczenie dla rozwoju prawnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie hiszpańskim miała definicja legalna zawarta w art. 2 ustawy z 24.XII.1981 o gospodarstwie rodzinnym. Aby uzyskać status gospodarstwa rodzinnego: 1) produkcja w gospodarstwie winna była mieć charakter towarowy zaś dochody z niej winny stanowić podstawowe źródło utrzymania rodziny rolniczej na poziomie analogicznym do innych gałęzi gospodarki, 2) funkcjonowanie gospodarstwa winno opierać się na pracy osobistej prowadzącego i jego rodziny. Fakt zatrudniania siły najemnej nie pozbawiał gospodarstwa jego rodzinnego charakteru pod warunkiem jednakże, że ilość dniówek faktycznie wypracowanych przez pracowników najemnych nie mogła przekraczać, w skali rocznej, czasu pracy na gospodarstwie prowadzącego i członków jego rodziny.

Jak widzimy definicja ta różniła się w sposób istotny od definicji zawartej w dekreście z 12.I.1973 r. Przede wszystkim kładła, słusznie, nacisk na towarowy charakter produkcji gospodarstwa rodzinnego a ponadto rezygnowała z mało wymiernego kryterium „godziwych” warunków egzystencji rodziny rolniczej jak też z kryterium 2 jednostek pracy ludzkiej wykorzystywanych w gospodarstwie<sup>20</sup>.

Definicja ta utraciła moc z momentem wejścia w życie hiszpańskiej ustawy z 4.VII.1995 r. o modernizacji gospodarstw rolnych. Ustawa z 4.VII.1995 r. odstąpiła od pojęcia gospodarstwa rodzinnego wprowadzając w jego miejsce, działając niewątpliwie pod wpływem ustawodawstwa unijnego, pojęcie gospodarstwa priorytetowego (*explotacion agraria prioritaria*). Do gospodarstw priorytetowych ustawa z 4.VII.1995 zalicza również (art. 4) gospodarstwa rodzinne bliżej ich jednakże nie definiując. Jeśli jednak spojrzymy na definicję gospodarstwa priorytetowego, to widzimy, że kryteria tam sformułowane nie odbiegają wiele od kryteriów stosowanych dotychczas przez ustawodawstwo hiszpańskie. I tak: 1) ustawa z 4.VII.1995 r. powraca do kryterium zatrudnienia w wersji znanej już dekretowi z 12.I.1973 r. wymagając, by gospodarstwo dawało zatrudnienie w wymiarze przynajmniej jednej jednostki pracy rolniczej (pełne zatrudnienie w rolnictwie dla jednej osoby w ciągu roku), 2) dochody z gospodarstwa jakie przypadają na jednostkę pracy rolniczej winny stanowić od 80–135% przeciętnego wynagrodzenia poza rolnictwem, 3) prowadzący gospodarstwo powinien co najmniej 50% swych dochodów uzyskiwać z pracy w rolnictwie z tym 25% z pracy bezpośrednio w swym gospodarstwie.

Ponadto ustawa z 4.VII.1995 r. dodała, że wszec miar słusznie, kilka nowych kryteriów uzupełniających takich jak wymóg kwalifikacji rolniczych prowadzącego, kryterium wiekowe (18 – 65 lat), kryterium zamieszkania w miejscu położenia gospodarstwa bądź w jednostce sąsiedniej.

Kończąc uwagi dotyczące ustawodawstwa hiszpańskiego wypada podkreślić, że wszystkie omówione wyżej akty uzależniają nabycie przez gospodarstwo rolne statusu gospodarstwa rodzinnego czy też priorytetowego od uzyskania decyzji właściwego organu nadającego ten status

<sup>19</sup> Zob. szerzej na ten temat Soldevilla A., *La empresa agraria*, Valladolid 1982, s. 180 i nast.

<sup>20</sup> Luna Serrano A., *Explotacion Agricola Familiar desde del punto de vista juridico* (w:) pracy zbiorowej *Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes*, Madrid 1982, s. 15 i nast.

a także od wpisu w księgach gruntowych czy też w centralnym katalogu gospodarstw priorytetowych. Wymóg ten wyróżnia ustawodawstwo hiszpańskie na tle innych ustawodawstw europejskich.

### Francja

Francja ma dawne tradycje prawnej ochrony własności rodzinnej. Zasady jej tworzyły ustawy z 1894 i 1909 r. w praktyce nie objęły one swym działaniem gospodarstw rolnych. Dalsze próby z lat 1938, 1948, 1952 nie doprowadziły do opracowania legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Co prawda ustawa z 5.VIII.1960 o ukierunkowaniu rolnictwa przewidywała opracowanie takiego pojęcia przez Ministra Rolnictwa jednakże nie wywiązał się on do dzisiaj z tego zobowiązania. z ustawy tej możemy jednakże pośrednio wyczytać, że intencją ustawodawcy francuskiego było, by rozmiary gospodarstwa rodzinnego wystarczały do zatrudnienia w pełnym wymiarze 2 osób<sup>21</sup>.

Lukę tą starała się zapełnić francuska doktryna prawa. Najpełniejszą definicję gospodarstwa rodzinnego znajdujemy u G. Bobin<sup>22</sup>. Jego zdaniem gospodarstwo rodzinne powinno ze względu na swój obszar zapewniać pełne zatrudnienie dla obojga małżonków i ich dzieci. Działalność produkcyjna w takim gospodarstwie winna być zorganizowana na zasadzie osobistego kierownictwa prowadzącego gospodarstwo. Obszar gospodarstw rodzinnych określano wówczas jako mieszczący się w granicach 50–100 ha.

Mimo braku legalnych sformułowań dotyczących pojęcia gospodarstwa rodzinnego z okazjonalnych, niepowiązanych ze sobą, sformułowań jakie znajdujemy w poszczególnych aktach prawnych możemy wydedukować pewne wymogi jakie ustawodawca francuski stawia gospodarstwom rodzinnym. Np. w art. 1003–7–1 Code Rural znajdujemy określenie prowadzącego gospodarstwo rolne, którą to osobę francuski ustawodawca wyposaża w szerokie uprawnienia. Jest to osoba, która kieruje gospodarstwem nie mniejszym niż 1/2 obowiązującej we Francji jednostki powierzchniowej (SMI)<sup>23</sup>.

Z kolei cała, bardzo zróżnicowana francuska reglamentacja obrotu gruntami rolnymi (zarówno *inter vivos* jak i *mortis causa*) korzysta z kryteriów obszarowych pokrywających się z przeciętnym obszarem gospodarstw rodzinnych. Już od 1938 r. Kodeks Napoleona (art. 832) stwarzał gwarancje, by gospodarstwa rolne tworzone w trakcie działów spadkowych zapewniały podstawy utrzymania dla jednej rodziny rolniczej. Mocno premiowano tam również osobiste prowadzenie gospodarstwa. Z kolei ustawa z 29.XII.1977 r. regulująca działalność SAFER (spółki urzędzeń i osadnictwa rolnego) określa górną granicę obszarową ochrony gospodarstw na 4 SMI<sup>24</sup> czyli w granicach obszarowych gospodarstw rodzinnych. Ustawa z 9.VII.1999 r. nowelizując Code Rural (art. 312–5) odstąpiła od sztywnych kryteriów obszarowych deklarując, że SMI określa się według powierzchni, która potrafi zapewnić zatrudnienie łącznie 2 osobom pracującym w pełnym wymiarze. Rodzinny charakter SMI został tu bardzo wyraźnie uwypuklony.

Konkludując stwierdzić można, iż fakt, że rolne ustawodawstwo francuskie nie wykształciło legalnej definicji gospodarstwa rodzinnego nie powinien wpływać na ogólną, bardzo pozytywną, ocenę francuskiej regulacji statusu gospodarstw rodzinnych. Jest to ustawodawstwo, które należy do najlepiej w Europie chroniących byt i uprzywilejowany status gospodarstw rodzinnych tworząc przy tym wiele nowatorskich, oryginalnych rozwiązań zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę szeroko ujętego obrotu gruntami rolnymi.

### Szwajcaria

Szwajcaria jest krajem, który chyba najwcześniej w Europie podjął próbę legislacyjnej ochrony gospodarstw rodzinnych. Obowiązek taki nakładała na władze federalne już konstytucja z 29.V.1874 r. a realizowały go szwajcarski kodeks cywilny z 1907 r. i prawo zobowiązań z 1911 r. Dalsze ustawy (1936, 1940, 1951) poszły w dwóch kierunkach: z jednej strony chroniły

<sup>21</sup> Gilardeau J. M., *Orientation Agricole*, Jurisclasseur Rural, 1988, T.A–1, s. 5.

<sup>22</sup> Bobin G., *Exploitation rurale et orientation agricole*, Jurisclasseur rural 1974, T.A-1, s. 10.

<sup>23</sup> Odpowiadało to wówczas 12,5 ha.

<sup>24</sup> Czyli około 100 ha.

gospodarstwa rodzinne przed nadmiernym zadłużeniem (ustawa z 12.XII.1940) z drugiej strony chroniły rolnicze, rodzinne władanie ziemią (ustawa z 12.V.1951)<sup>25</sup>.

Z próbami stworzenia definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego spotykamy się w ustawodawstwie szwajcarskim stosunkowo wcześnie. Już w 1907 r. szwajcarski kodeks cywilny (art. 620) oparł definicję gospodarstwa rolnego podlegającego szczególnej ochronie na kryterium dochodowości. Ochroną tą objęte były mianowicie gospodarstwa rolne zapewniające rodzinie rolniczej wystarczające środki utrzymania. Doktryna i orzecznictwo sprecyzowały później to pojęcie przyznając ochronę z art. 620 k.c. szwajcarskim gospodarstwom, które zapewniały środki utrzymania rodzinie rolniczej średniej wielkości (2 rodziców plus 2 dzieci w wieku szkolnym)<sup>26</sup>. Kryterium to powtórzyła bez zmian ustawa z 12.XII.1940 r. zaś ustawa z 12.VI.1951 r. nawiązywała bezpośrednio do art. 620 k.c.

Biorąc pod uwagę fakt podnoszącego się szybko poziomu egzystencji rolników ustawodawca szwajcarski spostrzegł, że dalsze stosowanie kryterium dochodowości jako wyróżnika gospodarstw rodzinnych może prowadzić do istotnego ograniczenia liczby gospodarstw, które mogłyby być uznane za rodzinne co z kolei znacznie ograniczy zasięg oddziaływania ustawodawstwa dotyczącego tych gospodarstw<sup>27</sup>. W konsekwencji wydając rolnicze prawo gruntowe z 4.X.1991 ustawodawca szwajcarski, działając pod niewątpliwym wpływem ustawodawstwa EWG, podjął ważką decyzję odstąpienia od kryterium dochodowości jako kryterium wyodrębnienia gospodarstw rodzinnych i zastąpienia go kryterium pracy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 rolniczego prawa gruntowego jego postanowienia stosują się do gospodarstw, do których prawidłowego prowadzenia wymagane są przynajmniej 2/3 pracy jaką może świadczyć jedna rodzina rolnicza (210 dni pracy) przy czym praca ta winna być świadczona w znacznym stopniu przez prowadzącego gospodarstwo osobiście. Według danych z 1993 r. odpowiadało to mniej więcej powierzchni 7,09 ha<sup>28</sup>. Dodać wypada, że to nowe kryterium zostało uzupełnione szeregiem kryteriów dodatkowych takich jak kryterium odrębności i niezależności organizacyjnej, osobistego kierownictwa prowadzącego, rolniczy charakter gruntów, produkcja rolna jako zasadniczy element działalności, które nadają mu status „samodzielnego gospodarza” (*Selbstbewirtschafter*). I tak pojęcie gospodarstwa rodzinnego kształtuje się w szwajcarskim prawie gruntowym do chwili obecnej.

## Niemcy

Ustawodawstwo niemieckie nie wytworzyło jednej, generalnej definicji gospodarstwa rodzinnego. Wytworzyło ono natomiast, jako pierwsze, pojęcie „*selbststandige Ackernahrung*” czyli wielkości i mocy produkcyjnej gospodarstwa rolnego będącej w stanie zapewnić jednej rodzinie rolniczej samodzielne utrzymanie<sup>29</sup>. Pojęcie to przyjęło i sprecyzowało ustawodawstwo niemieckie określające, począwszy od drugiej połowy XIX w. po dzień dzisiejszy, szczególne zasady dziedziczenia gospodarstw rolnych jak też przepisy o obrocie nieruchomościami rolnymi z 28.VII.1961 r.

Podobnie się ma rzecz z niemiecką ustawą osiedleńczą z 11.VIII.1919 r. Jej § 1 nie posługuje się pojęciem gospodarstwa rodzinnego lecz traktowanym samodzielnie kryterium zapewnienia rodzinie rolniczej samodzielnego utrzymania (*selbststandige Ackernahrung*). Jak podkreśla doktryna niemiecka<sup>30</sup> pojęcie to jest węższe od pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Podnosi się, że dla pojęcia gospodarstwa rodzinnego istotny jest fakt, iż powinno być ono zagospodarowane przede wszystkim własnymi siłami rodziny rolniczej. W konsekwencji wielkość jego jest płynna w zależności od zmieniających się, doskonalonych sposobów produkcji i mechanizacji pracy. Natomiast

<sup>25</sup> Brugger H., *Die schweizerische Landwirtschaft 1914 bis 1980*, Frauenfeld 1985, *passim*

<sup>26</sup> Por. orzeczenie Trybunału Federalnego Ro 81 II, *Journal de Tribunal* 1955, i 592

<sup>27</sup> Warto jednak zwrócić uwagę czytelnika, że doktryna niemiecka prezentuje stanowisko akurat odwrotne. Por. Hotzel H. J. (w:) *Landpachrecht*, Munster 1993, s. 738

<sup>28</sup> Hofer E., (w:) *Das bauerliche Bodenrecht-Kommentar*, Brugg 1995, s. 158

<sup>29</sup> Kroeschell K., *Landwirtschaftsrecht*, Koln 1963, s. 38

<sup>30</sup> Kroeschell K., op.cit.s. 39, Ehrenforth W., *Reichsiedlungsgesetz und Grundstuckverkehrsgesetz*, Kommentar, Koln 1965, s. 106

gospodarstwo mające zapewnić rodzinie rolniczej samodzielne utrzymanie będzie z reguły mniejsze. Ma ono zapewnić tylko samodzielność bytową rodziny rolniczej co nie musi się łączyć ze związaniem całego, czy też większości, czasu pracy tej rodziny. Z kolei pojęcie gospodarstwa rodzinnego wyróżniane w oparciu o kryterium czasu pracy implikuje nie tylko dolne ale i górne granice wielkości, powyżej której dane gospodarstwo nie będzie mogło być dalej traktowane jako gospodarstwo rodzinne. Stąd też kryterium samodzielnej podstawy utrzymania rodziny rolniczej (*selbständige Ackernahrung*) jest aktualnie krytykowane w doktrynie niemieckiej jako przestarzałe i nie odpowiadające wymogom nowoczesnej ekonomiki rolnictwa.

W efekcie tej krytyki kryterium zatrudnienia zaczyna powoli znajdować zastosowanie w ustawodawstwie niemieckim dotyczącym gospodarstw rodzinnych. I tak ustawa o rolnictwie z 5.IX.1955 r. jako cel i przedmiot swego oddziaływania wskazuje gospodarstwa rolne będące w stanie dać nie tylko podstawę utrzymania rodzinie rolniczej lecz także zapewnić zatrudnienie jej członków.

Działająca przy federalnym Ministerstwie Rolnictwa komisja do sprawy poprawy struktury agrarnej kraju dokonała, w oparciu o ustawodawstwa krajowe, zestawienia kryteriów, w oparciu o które dokonują one wyróżnienia gospodarstw rodzinnych<sup>31</sup>. Otóż dla wszystkich krajów związkowych decydujące było kryterium zapewnienia pełnego zatrudnienia dla co najmniej 2 osób – w wielu wypadkach kombinowane jednakże z kryterium dochodu wystarczającego dla ich utrzymania.

Z kolei przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych pochodzące z połowy XX w. i obowiązujące do dzisiaj na terenie północnych Niemiec (tzw. Hofordnung z 24.IV.1947 r.) wprowadzają kryterium zupełnie odmienne od kryterium samodzielności gospodarstwa, jakkolwiek w sensie materialnym dotyczące nadal gospodarstwa charakterze rodzinnym. Jest to kryterium wartości gospodarstwa czy też jego powierzchni (Brema). Nadal jednak w niektórych krajach związkowych (Hesja, Rheinland – Pfalz) obowiązuje kryterium możliwości zapewnienia egzystencji rodzinie rolniczej bądź przynajmniej gospodarczej samodzielności (Wirtembergia).

Z trendu tego wyłamuje się federalna ustawa z 28.VII.1961 r. o obrocie gruntami rolnymi, niewątpliwie jedna z najważniejszych ustaw rolno-strukturalnych Niemiec, która trzyma się nadal kryterium podstawy utrzymania dla rodziny rolniczej jako podstawy przewidzianej przez siebie kontroli obrotu gruntami rolnymi.

Jak więc widzimy w Niemczech brak jest jednolitych rozstrzygnięć odnośnie pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Nadal występują obok siebie kryterium podstawy utrzymania i czasu pracy z tym, że to ostatnie jest aktualnie preferowane przez władze.

### **Stany Zjednoczone Ameryki**

Ustawodawstwo federalne USA dotyczące gospodarstw rodzinnych należy do najwcześniejszych. Pierwszy akt w tej materii - słynny *Homestead Act* pochodzi z 1862 r. Cel tego aktu różnił się w sposób istotny od aktów europejskich i miał ułatwiać zakładanie gospodarstw o charakterze rodzinnym na niezagospodarowanych terenach Stanów Zjednoczonych, a nie ochronę już istniejących gospodarstw. w pierwotnym okresie stosowania *Homestead Act* wystarczało, a właściwie jedynie możliwe było, kryterium obszarowe. Stąd pierwotne ustawodawstwo amerykańskie nie sprecyzowało prawnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego.

Ewolucja przepisów w przedmiocie gospodarstw<sup>32</sup> opartych o reżim *homestead* obejmuje wiele aktów prawnych z lat 1891, 1902, 1909, 1912, 1916. Specyfika legislacji amerykańskiej w przedmiocie gospodarstw rodzinnych w XX w. i do chwili obecnej polega na tym, że ustawodawca amerykański nie ingeruje w wewnętrzną organizację gospodarstw o charakterze rodzinnym, zasady zatrudnienia w tych gospodarstwach czy też ich prawną pozycję w obrocie gruntami. Koncentruje się przede wszystkim na pomocy kredytowej dla tych gospodarstw. Te ułatwienia kredytowe mają

<sup>31</sup> Por. Ehrenforth W., op.cit. s. 108

<sup>32</sup> Szczegółowy opis tej ewolucji znajdzie czytelnik w monografii: Davidson J., *Agricultural Law*, Colorado Springs, 1981, s. 368 i nast.

również za sobą liczący dziesiątki lat proces ewolucji. Dla potrzeb niniejszych rozważań wystarczy skupić uwagę na *Farmers Home Administration Act z 1961 r.* regulujący współczesne zasady udzielania pożyczek gospodarstwom o charakterze rodzinnym. Właśnie na potrzeby akcji kredytowej akt ten sformułował definicję gospodarstwa rodzinnego. Nie jest to definicja ogólna a jedynie na potrzeby akcji kredytowania gospodarstw, niemniej wypełnia istotną lukę w amerykańskim ustawodawstwie agrarnym. i tak:

1. Gospodarstwo rodzinne winno prowadzić produkcję rolną o charakterze towarowym, przeznaczoną na sprzedaż,
2. Dochód z gospodarstwa powinien być wystarczający, by a) zapewnić należyte utrzymanie dla rolnika i jego rodziny, b) zabezpieczyć należyte wyposażenie produkcyjne gospodarstwa (inwentarz żywy i martwy, c) zagwarantować spłatę zaciągniętych kredytów. Tak sformułowane kryterium nie jest znane ustawodawstwu europejskim. Jest ono niewątpliwie słuszne i winno znaleźć miejsce także w aktach prawnych krajów europejskich,
3. Gospodarstwo winno być prowadzone bezpośrednio, osobiście przez rolnika i jego rodzinę,
4. Rodzina rolnicza powinna dysponować wystarczającym potencjałem siły roboczej ażeby zapewnić prawidłowe prowadzenie gospodarstwa.

Z podobnych kryteriów korzystają również amerykańskie opracowania o charakterze doktrynalnym<sup>33</sup>.

Ten krótki przegląd definicji formalnych gospodarstwa rodzinnego w wybranych krajach nie tylko uprawnia lecz wręcz zobowiązuje do konkluzji, pewnych uwag o charakterze ogólnym.

Po pierwsze najwcześniejsze definicje gospodarstwa rodzinnego sięgają jeszcze przełomu XIX i XX wieku (Homestead Act w USA – 1866 r., szwajcarskie przepisy z 1884 i 1893 r., czy też francuska instytucja nienaruszalnego majątku rodzinnego – 1909 r.). Proces ustawodawczej ewolucji tych pojęć doprowadził do wytworzenia się dwóch podstawowych kryteriów uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne a mianowicie:

- a) Kryterium czasu pracy, które uznanie gospodarstwa za rodzinne uzależnia od tego, czy potrafi ono związać, dać zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu, przeciętnej rodzinie rolniczej (2 rodziców plus 2 dzieci). Kryterium to wybrały Francja, Włochy, Hiszpania, Szwajcaria. w okresie późniejszym w wielu krajach, w związku z mechanizacją rolnictwa, wymóg ten ograniczono do połowy, czy nawet 1/3, czasu pracy jakim dysponuje przeciętna rodzina rolnicza. z kryterium tym łączą się z reguły ograniczenia w korzystaniu w gospodarstwie z pracy najemnej tudzież wymóg osobistej pracy w nim rolnika i członków jego rodziny.
- b) Kryterium dochodowości, które uznanie gospodarstwa za rodzinne uzależnia od tego, czy roczny przeciętny dochód z towarowej produkcji gospodarstwa może zapewnić rodzinie rolniczej godziwe utrzymanie (Hiszpania, Szwajcaria). Z kryterium tym łączą się najczęściej wymogi minimum i maksimum obszaru gospodarstwa (Włochy, Hiszpania, Szwajcaria).

Dodać należy że legislacyjna ewolucja pojęcia gospodarstwa rodzinnego doprowadziła do pewnej przewagi kryterium czasu pracy nad kryterium dochodowości, do uznania go za bardziej nowoczesne, bardziej odpowiadające realiom współczesnej gospodarki rolnej. W konsekwencji niektóre ustawodawstwa kombinują, używają *iunctim* oba te kryteria w swych rozwiązaniach dotyczących gospodarstw rodzinnych.

Ponadto rozwój ustawodawstwa rolnego poświęconego gospodarstwom rodzinnym jaki miał miejsce w Europie zachodniej w II połowie XX w. doprowadził do wzbogacenia wymienionych wyżej kryteriów o kryteria dodatkowe, często w istotny sposób wpływające na zakres pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Do tych nowych kryteriów zaliczyć należy:

<sup>33</sup> Por. Bertrand A., Corty F., *Rural Land Tenure in the United States*, Baltimore, 1962, s. 35

- a) Wymóg posiadania określonych prawem kwalifikacji rolniczych przez osobę prowadzącą gospodarstwo rolne,
- b) Wymóg osobistej pracy rolnika na gospodarstwie rodzinnym, z której to pracy winien uzyskiwać on co do zasady 50% swego dochodu,
- c) Wymóg stałego zamieszkania na terenie jednostki administracyjnej, w której położone jest gospodarstwo rodzinne (ewentualnie jednostki sąsiadującej),
- d) Wiek prowadzącego winien mieścić się w granicach 18–65 lat a równocześnie winien on podlegać reżimowi ubezpieczeń społecznych w rolnictwie.

Dodać wreszcie wypada, że kontrola spełniania przez gospodarstwa rolne wskazanych wyżej kryteriów uznania za rodzinne ma w niektórych krajach charakter sformalizowany, nabiera charakteru decyzji administracyjnej a nawet prowadzi do wpisu w księgach gruntowych wzmianek prawnych o nadaniu gospodarstwu statusu gospodarstwa rodzinnego (Niemcy – tzw. Hof, USA – Homestead, Hiszpania – patrimonio familiar, po 1981 r. - gospodarstwo rodzinne).

### **Legalna definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie polskim**

Prawną definicję gospodarstwa rodzinnego zawiera, jak już wspomniano na wstępie, art. 5 ust. 1 ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego o definicji tej można powiedzieć, że jedyną jej zasługą jest to, że istnieje. Trudno bowiem, by w państwie, które w art. 23 swej Konstytucji deklaruje, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą jego ustroju rolnego nie było definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego.

Po tej wstępnym wyrażeniu satysfakcji z istnienia omawianej definicji trudno doszukać się w niej wielu elementów pozytywnych.

Zacznijmy od konstrukcyjnej, logicznej analizy samej definicji. Okazuje się, iż definicja ta, z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jest mało poprawna. Można ją nazwać definicją „kaskadową” gdyż oparta jest na dwóch odesłaniach. Art. 5 ust. 1 ustawy odsyła nas mianowicie do definicji gospodarstwa indywidualnego zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy, zaś art. 6 ust. 1 odsyła nas z kolei do określenia osobistego prowadzenia gospodarstwa zwartego w art. 6 ust. 2 ustawy. Co gorzej pojęcia gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego poza przedmiotem (w pierwszej definicji chodzi o pewną *universitas rerum*, a w drugiej o osobę fizyczną) nie różnią się od siebie. w obu pojęciach chodzi o gospodarstwo rolne prowadzone osobiście przez rolnika indywidualnego, którego łączna powierzchnia użytków rolnych nie jest większa niż 300 ha. Jest to więc definicja daleko odbiegająca od logiki arystotelesowskiej<sup>34</sup>, definicja w której w skład *definiens* wchodzi dwie dalsze definicje legalne, z których jedna o podobnym zakresie co *definiendum*. Trudno tu mówić o zgodności z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej.

Przechodząc od uwag o charakterze konstrukcyjnym do merytorycznej oceny omawianej definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego należy stwierdzić, że nasuwa ona wiele poważnych zastrzeżeń i wątpliwości. Ze względu na rozmiary niniejszego opracowania ograniczymy się na tym miejscu tylko do uwag o charakterze podstawowym, modelowym<sup>35</sup>:

1. Od razu na początku studiów nad omawianą definicją rzuca się w oczy fakt, iż odbiega ona od tradycyjnych, sprawdzonych w praktyce i stosowanych powszechnie w ustawodawstwach zachodnich Państw kryteriów wyróżniania gospodarstw rodzinnych. Jak wynika z brzmienia definicji rezygnuje ona zarówno z kryterium dochodowości jak i z kryterium czasu pracy rolnika i jego rodziny związanej przez gospodarstwo. Ogranicza się ona do kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa przez rolnika jak też precyzuje maksymalną powierzchnię gospodarstwa rodzinnego oraz kwalifikacje rolnicze wymagane od rolnika indywidualnego.

<sup>34</sup> Definitio fit per genus proximum et differentiam specificam

<sup>35</sup> Szerszą analizę omawianej definicji a zwłaszcza szereg problemów praktycznych dotyczących zawartych w niej kryteriów kwalifikacji rolniczych czy kryterium zamieszkania znajdzie czytelnik w mej rozprawie: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z.2 /2004

W konsekwencji polski model gospodarstwa rodzinnego sprowadza się do jednostki produkcyjnej jednoosobowo, autarkicznie prowadzonej przez rolnika z pominięciem jakichkolwiek powiązań rodzinnych prowadzącego<sup>36</sup>. w ustawie z 11.IV.2003 r. mamy więc do czynienia z definicją gospodarstwa indywidualnego prowadzonego jednoosobowo a nie z definicją gospodarstwa rodzinnego<sup>37</sup>. Jest to w moim przekonaniu jeden zasadniczych mankamentów omawianej definicji, mankamentu, który nie może nie wywołać negatywnych skutków jeśli chodzi o zakres oddziaływania i praktyczne skutki przepisów określających status prawny gospodarstw rodzinnych.

2. W bezpośrednim związku z rezygnacją w omawianej definicji z tradycyjnych kryteriów wyróżniania gospodarstw rodzinnych pozostaje kwestia zawartego w tejże definicji kryterium obszarowego. Otóż polska definicja gospodarstwa rodzinnego zna tylko jedno kryterium – kryterium maksymalnego obszaru gospodarstwa. To kryterium maksymalne ustawione jest bardzo wysoko bo aż na poziomie 300 ha użytków rolnych, podczas gdy w ustawodawstwach europejskich mieści się ono z reguły w granicach 70–100 ha. Zważywszy na postępującą mechanizację rolnictwa z tak wysokim maksimum obszarowym można by się zgodzić. Niepokojące jest co innego: w definicji gospodarstwa rodzinnego zawartej w art. 5 ust. 1 i nast. ustawy brak jest jakiegokolwiek kryterium minimalnego obszaru gospodarstwa. w konsekwencji gospodarstwo o powierzchni powyżej 1 ha mające charakter samo zaopatrzeniowy, jeśli właściciel podejmuje w nim decyzje produkcyjne i zamieszkuje na miejscu, korzystać będzie z przywilejów jakie daje, lub być może będzie dawał w przyszłości, status gospodarstwa rodzinnego. Gdyby polski ustawodawca posłużył się kryterium dochodowości lub czasu pracy problem taki w ogóle by nie powstawał. Nie można zapominać, że ustawodawstwo strukturalne Unii kieruje pomoc modernizacyjną wyłącznie do gospodarstw „żywojących” a więc z pewnością nie do gospodarstw drobnych, samo zaopatrzeniowych. Polska definicja gospodarstwa rodzinnego stoi więc w konsekwencji w istotnej sprzeczności z ustawodawstwem Unii Europejskiej i *acquis communautaire* w tej materii.
3. Brak dalej w definicji gospodarstwa rodzinnego z art. 5 ust. 1 ustawy wymogu, by produkcja gospodarstwa miała charakter towarowy. Nadawanie uprzywilejowanego statusu gospodarstwa rodzinnego gospodarstwom, w których produkcja ma charakter samo zaopatrzeniowy mija się z celem i prowadzić będzie tylko do petryfikacji słabych stron polskiej struktury agrarnej.
4. Spróbujmy zatem przyrzeć się bliżej kryteriom wyróżniania gospodarstw rodzinnych zawartych w omawianej definicji a w pierwszej kolejności kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa przez rolnika. Zgodnie art. 6 ust. 2 ustawy uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli podejmuje **wszelkie decyzje** dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Kryterium to bardzo odbiega od tradycyjnego, rozpowszechnionego w ustawodawstwie rolnym krajów Europy zachodniej, rozumienia osobistej pracy w gospodarstwie. Otóż tam chodzi przede wszystkim o faktyczne czynności, pracę, wysiłek fizyczny związany z tokiem produkcyjnego funkcjonowania gospodarstwa. Polska definicja w to miejsce wprowadza kryterium podejmowania wszelkich decyzji dotyczących działalności produkcyjnej gospodarstwa.

Można ocenić, iż powyższe rozwiązanie może być ocenione jako wątpliwe. Mianowicie w oparciu o nie osoba, która prowadzi gospodarstwo wyłącznie bądź w większości w oparciu o siłę najemną a swoją aktywność ogranicza do nadzorowania pracy i podejmowania decyzji produkcyjnych, będzie w rozumieniu ustawy prowadzić gospodarstwo rodzinne. Natomiast gospodarstwo rolnika, który prowadzi dodatkowe działania zarobkowe (przykładowo 1-2 dni w tygodniu pracą poza rolnictwem), pozostawiając przez ten czas gospodarstwo współmałżonkowi czy też dorosłemu dziecku, nie będzie mogło być uznane za gospodarstwo

<sup>36</sup> Pisze o tym szerzej Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków, 2009, s. 371 i nast.

<sup>37</sup> Por. Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, Studia Iuridica Agraria, T.V, Białystok, 2005, s. 176



rodzinne (z uwagi na fakt, iż rolnik w tym przykładzie nie podejmuje wszelkich decyzji związanych z prowadzeniem gospodarstwa).

5. W ten sposób dochodzimy do wątpliwości o charakterze zasadniczym: w warunkach polskich gospodarstwo rolne prowadzą najczęściej wspólnie oboje małżonkowie. Niewątpliwie część najistotniejszych decyzji produkcyjnych podejmują w konsekwencji wspólnie – co nakazuje zresztą wyraźnie kodeks rodzinny i opiekuńczy (art. 24). Trudno więc będzie, w praktyce stosowania definicji, powiedzieć o jednym z nich, że podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia gospodarstwa. Poza tym w przeciętnym gospodarstwie rolnym następuje w praktyce pewien podział zadań, w którym każde ze współmałżonków odejmuje na własną rękę decyzje produkcyjne w uzgodnionym zakresie. Np. mąż odpowiada za uprawę zbóż a żona za inwentarz domowy itp. Stosując konsekwentnie art. 5 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 ustawy prowadzone przez nich gospodarstwo nie może pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego. Omawiana definicja nie mówi bowiem ani słowa o wspólnym prowadzeniu gospodarstwa przez współmałżonków, a o żadnym z nich nie będzie przecież łatwo powiedzieć, że podejmuje wszelkie decyzje produkcyjne w gospodarstwie. Jest moim zdaniem jedną z największych wad i luk w omawianej definicji, że podejmując próbę określenia gospodarstwa rodzinnego pomija milczeniem fakt, iż z samej istoty jego rodzinnego charakteru wynika najczęściej, że jest ono prowadzone przez oboje współmałżonków.
6. Dalszą negatywną konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę polskiego kryterium wyłącznego podejmowania wszelkich decyzji produkcyjnych przez prowadzącego gospodarstwo jest wykluczenie a *limine* wszelkich form zespołowego, wspólnego prowadzenia gospodarstwa przez członków rodziny. Omawiana definicja nie tylko pomija ale wręcz utrudnia realizację wszystkich współczesnych trendów dotyczących form organizacyjnych, wewnętrznej struktury gospodarstwa rodzinnych. Jak starałem się wykazać w innych publikacjach prawne regulacje dotyczące gospodarstw rodzinnych w krajach Europy zachodniej starają się upowszechniać zespołowe formy działania gospodarstw rodzinnych<sup>38</sup>. Dążąc do zagwarantowania możliwie niezależnej i samodzielnej prawnie pozycji dorosłych członków rodziny pracujących w gospodarstwie rodziców, ustawodawstwa krajów Europy zachodniej starają się przyznać im pozycję współprowadzących gospodarstwo albo nawet jego współników<sup>39</sup>. Konsekwencją takiej pozycji członków rodziny w gospodarstwie jest ich prawo współudziału w podejmowaniu decyzji związanych z prowadzeniem gospodarstwa rodzinnego. Jak długo więc będzie obowiązywać omówiona powyżej definicja, zagwarantowany umownie czy choćby tylko faktyczny współudział członków rodziny w podejmowaniu decyzji produkcyjnych dotyczących gospodarstwa pozbawi je, odwrotnie niż w Europie zachodniej, statusu gospodarstwa rodzinnego.
7. Omawiana definicja z art. 5 ust. 1 ustawy pomija kwestię możliwości i rozmiarów korzystania przez gospodarstwo rodzinne z siły najemnej i wpływu jaki ma ten fakt na możliwość zachowania czy też utratę rodzinnego charakteru gospodarstwa. O ile ustawodawstwa zachodnioeuropejskie starają się ograniczyć korzystanie z siły najemnej w gospodarstwach rodzinnych określając górne granice takiego korzystania pod sankcją utraty rodzinnego charakteru gospodarstwa, dla ustawodawcy polskiego fakt zatrudniania przez rolnika siły najemnej w gospodarstwie nie ma znaczenia prawnego, a w konsekwencji nie ma wpływu na nabycie czy też utratę przez gospodarstwo statusu gospodarstwa rodzinnego.

Konkludując niniejsze rozważania stwierdzić można, iż: Ustawodawstwo EWG i Unii Europejskiej nie doprowadziło do sformułowania jednolitej unijnej definicji gospodarstwa rodzinnego mimo, że wiele aktów unijnych posługuje się tym pojęciem. Dało ono jednak asumpt do rozwoju prawnej definicji

<sup>38</sup> Por. Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000, s. 44, 65

<sup>39</sup> Szeroki wachlarz rozwiązań prawnych idących w tym kierunku jakie spotykamy w krajach Europy zachodniej znajdzie czytelnik w mej monografii: *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok 2000, *passim*.

gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwach krajów członkowskich uprawniając, a nawet niekiedy zobowiązując, te kraje do tworzenia własnych definicji gospodarstwa rodzinnego uwzględniających specyfikę rolnictwa poszczególnych krajów.

Proces rozwoju i kształtowania się prawnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego ma w ustawodawstwach krajów Europy zachodniej długie tradycje sięgające II połowy XIX w. Proces ten należy ocenić jako prawidłowy. Doprowadził on do wyodrębnienia dwóch podstawowych kryteriów wyróżniania gospodarstw rodzinnych a mianowicie kryterium dochodowości gospodarstwa lub czasu pracy potrzebnego do prowadzenia gospodarstwa przez rodzinę rolniczą. Ostatnie dziesięciolecia przynoszą pozytywne zjawisko wzbogacania tych tradycyjnych kryteriów o kryterium zamieszkania rolnika, jego kwalifikacji rolniczych czy też kryterium wiekowe. Z zadowoleniem przyjąć też wypada rozwój w Europie zachodniej prawnych form zespołowego, zwłaszcza w formie spółek, funkcjonowania gospodarstwa rodzinnych.

Polska definicja legalna gospodarstwa rodzinnego zawarta w art.5 ust.1 ustawy z 11.IV.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego przedstawia się na tym tle bardzo niekorzystnie. Obok wad konstrukcyjnych (tzw. „kaskadowy” charakter) cechuje się ona istotnymi błędami merytorycznymi. Rezygnacja przez ustawodawcę polskiego z tradycyjnych kryteriów dochodowości i czasu pracy powoduje niekorzystne konsekwencje co do zakresu pojęcia gospodarstwa rodzinnego tudzież merytorycznej jego oceny. Sprowadzenie polskiego modelu gospodarstwa rodzinnego do tradycyjnej jednostki, również samo zaopatrzeniowej, pozostającej pod jednoosobowym kierownictwem głowy rodziny z wykluczeniem wszelkich form współdziałania a w konsekwencji i wpływu pozostałych członków rodziny na prowadzenie gospodarstwa czyni polski model gospodarstwa rodzinnego modelem tradycyjnym idącym niejako pod prąd aktualnym trendom rozwojowym ustawodawstwa Europy zachodniej oraz ustawodawstwa unijnego dotyczących gospodarstw rodzinnych.

Nie ulega wątpliwości, iż zmiana polskiej definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego z uwzględnieniem rzeczywistej specyfiki i odrębności tych gospodarstw tak, by ustawodawstwo mające zapewnić ochronę i rozwój gospodarstw rodzinnych w Polsce trafiało do właściwych adresatów, a tym samym uzyskiwało zamierzone przez ustawodawcę skutki, jest jednym z najbardziej istotnych problemów polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie.

## Literatura

1. Bertrand A., Corty F., *Rural Land Tenure in the United States*, Baltimore, 1962
2. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków, 2009
3. Bobin G., *Exploitation rurale et orientation agricole*, Jurisclasseur rural, 1974, t.A-1
4. Brugger H., *Die schweizerische Landwirtschaft 1914 bis 1980*, frauenfeld, 1985
5. Davidson J., *Agricultural Law*, Colorado Springs, 1981
6. Germano, *Manuale do diritto agrario*, Torino, 1995
7. Gilardeau J.M., *Orientation Agricole*, Jurisclasseur Rural, 1988, T.A—1,
8. Graziani, *L' impresa familiare* (w:) *Diritto agrario Italiano* pod red.N.Irti, Torino, 1978
9. Hofer E, (w:) *Das bauerliche Bodenrecht-Kommentar*, Brugg, 1995
10. Kroeschell K., Wehrenforth W., *Reichsiedlungsgesetz und Grundstuckverkehrsgesetz*, Kommentar, Koln, 1965
11. Kroeschell K., *Landwirtschaftsrecht*, Koln, 1963
12. Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok, 2000

13. Luna Serrano A., *Explotacion Agricola Familiar desde del punto de vista juridico* (w:) pracy zbiorowej *Explotaciones Familiares Agrarias y Agricultores Jovenes*, Madrid, 1982
14. Orzeczenie Trybunału Federalnego Ro 81 II, *Journal de Tribunal* 1955, i 592
15. Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, *Studia Iuridica Agraria*, T.V, Białystok, 2005
16. Soldevilla A., *La empresa agraria*, Valladolid, 1982

## 2. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym obrotu gruntami i nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego oraz dziedziczenia – K. Marciniuk

---

**Autor: dr Konrad Marciniuk, Uniwersytet Warszawski**

Zgodnie z brzmieniem art. 23 Konstytucji RP gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Za gospodarstwo takie uważa się takie gospodarstwo rolne, które jest prowadzone przez rolnika indywidualnego i którego łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Przy ustalaniu powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład takiego gospodarstwa, będących przedmiotem współwłasności uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych odpowiadających udziałowi we współwłasności takich nieruchomości, a w przypadku współwłasności łącznej uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współwłasności. Zasadę tę stosuje się odpowiednio do ustalania powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem współposiadania samoistnego oraz współposiadania na podstawie użytkowania wieczystego lub na podstawie umowy dzierżawy. Z zapisów art. 5 Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (w skrócie u.k.u.r.) wynika, że gospodarstwo rodzinne jest równocześnie gospodarstwem rolnym w rozumieniu tej ustawy, tj. gospodarstwem rolnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego – jednak o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych<sup>1</sup>.

Choć oczywistym jest, że – pomijając okresy gwałtownych przemian o charakterze rewolucyjnym – procesy przeobrażeń ustrojowych są rozłożone w dłuższych okresach, to po przeszło 17 latach, które upłynęły od uchwalenia Konstytucji zasadnym wydaje się dokonanie kompleksowej oceny, w jakim stopniu wskazana norma została zrealizowana. Kluczowym jest ustalenie tego na ile tak pojmowane gospodarstwa rodzinne rzeczywiście stanowią podstawę współczesnej polskiej gospodarki rolnej względnie, w jakim stopniu uwarunkowania prawne funkcjonowania gospodarstw rodzinnych sprzyjają poprawie ich sytuacji ekonomicznej. Na wstępie należy wskazać, że ocena taka wymaga wielowymiarowej analizy nie tylko w płaszczyźnie prawnej, ale także w płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej, którym to zagadnieniom poświęcono wiele uwagi w pozostałych rozdziałach niniejszego opracowania.

Z konieczności rozważania prezentowane w niniejszym rozdziale skoncentrują się wyłącznie na aspektach prawnych funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w systemie obrotu nieruchomościami rolnymi. Można postawić tezę, że współcześnie to właśnie regulacje w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi stanowią, bodaj najistotniejszą płaszczyznę prawną, w której zróżnicowano sytuację prawną gospodarstw rodzinnych w stosunku do innych typów gospodarstw rolnych. Obok analizy uwarunkowań prawnych obrotu nieruchomościami wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych przedmiotem prezentowanych rozważań jest także próba oceny faktycznego znaczenia i doniosłości tych uregulowań z punktu widzenia realizacji zasady ustrojowej wyrażonej w art. 23 Konstytucji.

Uzupełnieniem rozważań prezentowanych w niniejszym rozdziale jest próba oceny na ile gospodarstwo rodzinne jest przedmiotem regulacji prawnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów o dziedziczeniu oraz czy przepisy te są spójne z celami regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych.

Pomimo, że Konstytucję uchwalono w 1997 r., to zaprezentowaną na wstępie definicję normatywną pojęcia gospodarstwo rodzinne ustawodawca sformułował dopiero po 6 latach - w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>2</sup>. Jak wprost wynika z treści definicji gospodarstwa rodzinnego łączna powierzchnia użytków rolnych wchodzących w jego skład nie może przekraczać 300 ha i może być ono prowadzone wyłącznie przez rolnika indywidualnego, za którego

---

<sup>1</sup> Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Agraria Iuridica, Białystok, 2005, t.V, s. 185 i nast.

<sup>2</sup> tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

ustawodawca uważa osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Z kolei posiadanie kwalifikacji rolniczych, jest zależne od uzyskania wykształcenia rolniczego (zasadniczego zawodowego, średniego lub wyższego), a w stosunku do osób, które posiadają co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie - tytułu kwalifikacyjnego lub zawodowego lub tytułu zawodowego mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej<sup>3</sup>. Warunek dotyczący posiadania kwalifikacji rolniczych spełniają także osoby, które zdobyły wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i posiadają co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie albo wykształcenie wyższe inne niż rolnicze i ukończone studia podyplomowe w zakresie związanym z rolnictwem, a także osoby posiadające wykształcenie średnie inne niż rolnicze i posiadające co najmniej 3-letni staż pracy w rolnictwie. Z kolei osoby legitymujące się wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zasadniczym zawodowym innym niż rolnicze w celu wykazania posiadania kwalifikacji rolniczych muszą posiadać co najmniej 5-letni staż pracy w rolnictwie<sup>4</sup>.

Za staż pracy w rolnictwie uznaje się przy tym okres, w którym osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników lub prowadziła działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o obszarze nie mniejszym niż 1 ha stanowiącym jej własność, przedmiot użytkowania wieczystego, przedmiot samoistnego posiadania lub dzierżawy, lub była zatrudniona w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę lub spółdzielczej umowy o pracę, wykonując pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej. Za staż pracy uznaje się także okres, w którym dana osoba wykonywała pracę związaną z prowadzeniem działalności rolniczej w charakterze członka spółdzielni produkcji rolnej, a także okres, w którym rolnik odbył staż, o którym mowa w art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>5</sup>, obejmujący wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem działalności rolniczej.

Dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>6</sup>. Z kolei dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W praktyce stosowania ustawy pojawiały się wątpliwości zarówno co do charakteru prawnego takiego poświadczenia, jak i zakresu ewentualnego postępowania wyjaśniającego, jakie powinno być przeprowadzone przez organ administracji przed wydaniem poświadczenia. Należy uznać, że właściwą formą takiego poświadczenia jest zaświadczenie wydawane na podstawie art. 217 k.p.a., a organ, do którego rolnik wystąpił z wnioskiem o wydanie takiego zaświadczenia, może – działając na podstawie art. 218 § 2 k.p.a. – przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające w celu

<sup>3</sup> Zagadnienie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą reguluje obecnie Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 stycznia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 109). Rozporządzenie określa kierunki studiów wyższych, których ukończenie uznaje się za posiadanie wykształcenia wyższego rolniczego, zawody, których posiadanie uznaje się za wykształcenie średnie rolnicze lub wykształcenie zasadnicze zawodowe rolnicze, a także zagadnienia objęte zakresem studiów podyplomowych, ze względu na które uznaje się te studia za studia podyplomowe, których zakres jest związany z rolnictwem. w rozporządzeniu określono także tytuły kwalifikacyjne, tytuły zawodowe oraz tytuły zawodowe mistrza w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej oraz rodzaje dowodów potwierdzających posiadanie kwalifikacji rolniczych związanych zarówno z wykształceniem, jak i stażem pracy.

<sup>4</sup> Dowodem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji rolniczych mogą być również odpowiednie dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

<sup>5</sup> tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 149.

<sup>6</sup> Zgodnie z ustawą z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) dokumentem potwierdzającym zameldowanie na pobyt stały są: dowód osobisty, zaświadczenie wydane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 44g) lub karta stałego pobytu (art. 26).

ustalenia prawdziwości potwierdzanych faktów. Organ może w tym zakresie żądać przedstawienia dodatkowych wyjaśnień bądź dokumentów. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o jego wydanie następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Dowodami spełniania przez rolnika pozostałych warunków uznania go za rolnika indywidualnego są odpowiednio - w zakresie spełniania warunku kwalifikacji rolniczych w związku z wykształceniem oraz stażem pracy - dokumenty określone odpowiednio w § 6 (wykształcenie) i § 7 (staż pracy) Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą z 17 stycznia 2012 r.<sup>7</sup>. Dowodami takimi mogą być także dokumenty wydane przez właściwe organy lub instytucje państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>8</sup> oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

W ramach realizacji wynikającej z art. 23 Konstytucji RP zasady oparcia ustroju rolnego państwa na koncepcji gospodarstwa rodzinnego, na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niektórym dzierżawcom nieruchomości rolnych przyznano szczególne uprawnienia w zakresie nabywania dzierżawionych przez nich nieruchomości na własność<sup>9</sup>. Jednocześnie jednak uchylono art. 695 § 2 k.c., który do chwili wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowił podstawę ustawowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcom nieruchomości rolnych. W obecnym stanie prawnym ustawowe prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy w przypadku, gdy dzierżawiony grunt rolny wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiony przez spółdzielnię produkcji rolnej, a umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną, przy czym dzierżawa jest faktycznie wykonywana co najmniej przez trzy lata, licząc od tej daty. W praktyce oznacza to, że na podstawie art. 3 u.k.u.r. prawo pierwokupu może przysługiwać wyłącznie dzierżawcom będącym rolnikami indywidualnymi prowadzącymi gospodarstwa, w których łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha, a także na mocy art. 3 ust. 1 pkt. 2 u.k.u.r. - spółdzielniom produkcji rolnej. Zakres podmiotowy stosowania ustawowego prawa pierwokupu został więc - w porównaniu do uregulowań uchylonego art. 695 § 2 k.c. - istotnie ograniczony.

Warto podkreślić, że na wskazanej podstawie prawnej prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy nawet wtedy, gdy spełnia powyższe warunki, jeżeli nieruchomość zbywana jest przez ANR lub też gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej (w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni) bądź też osoba bliska zbywcy nieruchomości w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (tj. zstępny, wstępny, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonek, osoba przysposabiająca, przysposobiona, konkubent). Z zakresu prawa pierwokupu dzierżawnego wyłączono więc tzw. obrót rodzinny, tj. obrót między członkami rodziny, co w realiach polskiego rolnictwa stanowi znaczny odsetek transakcji. Jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej ma na celu uzyskanie prawa do renty strukturalnej, to prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy wtedy, gdy spełnia dodatkowy warunek, tj. jeżeli w wyniku jego wykonania powierzchnia powiększonego gospodarstwa dzierżawcy osiągnie co najmniej 15 ha<sup>10</sup>. Prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy także jeśli nabywcą nieruchomości rolnej jest jednostka samorządu terytorialnego, a także jeśli sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 109

<sup>8</sup> Europejski Obszar Gospodarczy, EOG (European Economic Area, EEA) - strefa wolnego handlu obejmująca kraje Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) (z wyjątkiem Szwajcarii). Porozumienie o utworzeniu EOG podpisano w Porto 2 maja 1992 r.

<sup>9</sup> Marciniuk K., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski red., Warszawa 2013, s. 165 i nast.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 6 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.) Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia, że na obszarze danego województwa lub powiatu obowiązuje niższy obszar minimalny gospodarstw, na których powiększenie możliwe jest przekazanie gospodarstwa jako spełnienie warunku uzyskania prawa do renty strukturalnej wymienionego w art. 3 ust. 1 pkt. 5 cyt. ustawy

Deklarowanym w art. 1 tej ustawy celem regulacji jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Realizację tych zadań powierzono przede wszystkim Agencji Nieruchomości Rolnych, którą ustawodawca wyposażył w uprawnienia niezbędne do realizacji celu ustawy. Odnoszą się one w szczególności do transakcji przeniesienia własności nieruchomości rolnych i realizowane są jako przewidziane w art. 3 ust. 4 u.k.u.r. prawo pierwokupu przysługujące ANR w razie sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha oraz przewidziane w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. prawo nabycia nieruchomości rolnej o tej samej minimalnej powierzchni w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, do którego wykonywania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu.

Prawo pierwokupu przysługuje Agencji wówczas gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki: (i) zbywana nieruchomość nie jest przedmiotem dzierżawy, (ii) ewentualna dzierżawa nie spełnia opisanych powyżej warunków (zarówno co do formy, w jakiej została zawarta, jak i czasu trwania), (iii) wydzierżawiana nieruchomość nie wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy, a także gdy (iv) uprawniony dzierżawca nie wykona przysługującego mu prawa pierwokupu, a przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha.

Wyznaczony przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zakres prawa pierwokupu przysługującego Agencji jest zatem bardzo szeroki. Poza ustawowym prawem pierwokupu dzierżawcy, które ma pierwszeństwo w stosunku do uprawnień Agencji, oraz kilkoma innymi nielicznymi wyjątkami, prawo to przysługuje Agencji w praktycznie wszystkich przypadkach zbywania nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne i osoby prawne. Podobnie jak w przypadku ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy, prawo to nie przysługuje Agencji, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest spółdzielnia produkcji rolnej (w odniesieniu do wkładu gruntowego zbywanego przez jej członka), osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lub jednostka samorządu terytorialnego, a także jeśli sprzedaż dotyczy nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy członka spółdzielni produkcji rolnej na rzecz innego członka tej spółdzielni. Należy także wskazać, że swoistym przywilejem w obrocie nieruchomościami rolnymi przyznanym przez ustawodawcę właścicielom gospodarstw rodzinnych jest wyłączenie stosowania prawa pierwokupu Agencji w przypadkach nabywania nieruchomości rolnych w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych nabywców, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha i tylko w przypadkach, gdy nabywane nieruchomości położone są na terenie gmin, w których mają miejsce zamieszkania ich nabywcy lub w gminach sąsiednich. Ustawowe prawo pierwokupu Agencji wyłącza także wynikające z art. 166 § 1 k.c. prawo pierwokupu współwłaścicieli nieruchomości rolnej, przysługujące w wypadku sprzedaży udziału w tej nieruchomości rolnej, a mające również zastosowanie do zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne (zob. art. 10 pkt. 2 u.k.u.r.)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> w związku z tym, że obok opisanych praw pierwokupu dzierżawcy i Agencji nieruchomość rolna może być także przedmiotem ustawowych praw pierwokupu przysługujących: współwłaścicielowi tej nieruchomości, gminie, podmiotowi zarządzającemu portem lub specjalną strefą ekonomiczną, istotną kwestią jest rozstrzygnięcie o wzajemnym pierwszeństwie wykonywania tych praw. Zgodnie z trafnym poglądem Zygmunta Truskiewicza do zbiegu ustawowych praw pierwokupu nie ma zastosowania art. 602 § 2 k.c., zgodnie z którym, jeżeli jest kilku uprawnionych, a niektórzy z nich nie wykonują prawa pierwokupu, pozostali mogą je wykonać w całości. w takim przypadku „warunek wyłączający przeniesienie własności sprzedawanej nieruchomości winien przybrać «kaskadową» postać, tj. pod warunkiem że X nie wykona prawa pierwokupu, a w przypadku niewykonania prawa pierwokupu przez X pod warunkiem, że Y nie wykona prawa pierwokupu, i tak dalej, jeśli uprawnionych będzie więcej”. Kluczem do rozstrzygnięcia kolejności tych uprawnień – w braku wyraźnych uregulowań w tym zakresie – powinna być analiza wzajemnej relacji norm, z których uprawnienia te wynikają. Przy uwzględnieniu powyższych zasad prawo pierwokupu powinno być wykonywane przez uprawnionych w następującej kolejności: dzierżawca, współwłaściciel, zarządzający specjalną strefą ekonomiczną lub portem, gmina, Skarb Państwa, ANR. (zob. szerzej Truskiewicz Z., Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 114).

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.k.u.r., jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. W ustępie 2 i 3 tego artykułu unormowano kwestię dotyczącą równowartości pieniężnej, o której mowa w ust. 1. Jeżeli bowiem nie wynika ona z treści umowy, równowartość tę określa Agencja przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ustęp 2). Jeżeli zaś równowartość taka wynika z treści umowy, lecz rażąco odbiega od wartości rynkowej nieruchomości rolnej, stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 8 i 9 ustawy, na podstawie których Agencja może wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

Choć ustawa nie precyzuje rodzaju umów, w przypadku zawierania których Agencji przysługuje prawo nabycia, to należy przyjąć, że uprawnienie to przysługuje we wszystkich przypadkach zawierania umów przenoszących własność nieruchomości rolnych innej niż umowa sprzedaży – bez względu na ich typ i szczególny charakter prawny. W szczególności należy uznać, że prawo nabycia przysługuje Agencji w przypadku zbywania nieruchomości rolnych na podstawie umowy, dożywocia, darowizny, zamiany, umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnej jako wkładu niepieniężnego (aportu), *datio in solutum*, umownego zbycia udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, umowy o podział majątku dorobkowego między byłymi małżonkami, a także na podstawie umów o skutku wyłącznie rzeczowym przenoszących własność nieruchomości rolnej<sup>12</sup>.

W art. 4 ust. 4 u.k.u.r. określono przypadki wyłączające uprawnienie Agencji. Prawo to nie przysługuje Agencji:

1. jeżeli w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż określona w art. 5 ust. 1 pkt. 2 (tj. 300 ha użytków rolnych);
2. jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz spółdzielni produkcji rolnej, o ile zbycia dokonuje członek tej spółdzielni, a nieruchomość stanowi wkład gruntowy tej samej spółdzielni;
3. jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje na rzecz osoby bliskiej zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
4. jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku umowy z następcą, o której mowa w art. 84 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>13</sup>.

W art. 4 ust. 5 u.k.u.r. wskazuje się natomiast, iż do wykonywania uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące prawa pierwokupu. Następstwem tego dość nieprecyzyjnego odesłania były pojawiające się w początkowym okresie obowiązywania ustawy wątpliwości dotyczące sposobu wykonywania przez Agencję prawa nabycia. Wątpliwości te dotyczyły przede wszystkim stosowania przepisu art. 597 § 1 k.c., zgodnie z którym rzecz, której dotyczy prawo pierwokupu, może być sprzedana osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu nie wykona swego prawa. Stosowanie tego przepisu wprost, w razie przysługiwania Agencji prawa nabycia nieruchomości rolnej implikowałoby obowiązek zawierania umów przeniesienia własności pod warunkiem niewykonania przez Agencję przysługującego jej uprawnienia, czego nie da się pogodzić z bezwarunkowym charakterem umów przenoszących własność nieruchomości, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.k.u.r.

Kwestię tę rozstrzygnięto w orzecznictwie sądowym, w szczególności w judykaturze Sądu Najwyższego, który wykluczył stosowanie przepisu art. 597 § 1 k.c. do prawa nabycia nieruchomości rolnej<sup>14</sup>. W konsekwencji należy uznać, że inna niż sprzedaż umowa przeniesienia

<sup>12</sup> Marciniuk K., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski red., Warszawa 2013, s. 168

<sup>13</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.

<sup>14</sup> Postanowienie SN z 10 listopada 2005 r., V CK 249/05, LexPolonica nr 1631456



własności nieruchomości rolnej powinna bezwarunkowo przenosić własność nieruchomości rolnej na nabywcę, który w wyniku zawarcia tej umowy stawałby się jej właścicielem, a odpowiednie stosowanie do prawa nabycia przepisów Kodeksu cywilnego o pierwokupie oznacza, że zgodnie z art. 598 § 1 k.c. nabywca powinien niezwłocznie zawiadomić Agencję o zawarciu umowy i jej treści, doręczając jej odpis umowy. W szczególności nie należy sformułowanego w art. 4 ust. 5 u.k.u.r. odesłania nie można wywodzić, że przenoszące własność nieruchomości rolnej umowy inne niż sprzedaż muszą być zawierane pod warunkiem że Agencja nie wykona przysługującego jej prawa nabycia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntował się także pogląd, że w przypadku niewykonania przez Agencję przysługującego jej prawa nabycia nieruchomości, podstawę wpisu nabywcy do księgi wieczystej stanowi, oprócz samej umowy przeniesienia własności, także dowód doręczenia Agencji zawiadomienia o jej zawarciu wraz z oświadczeniem Agencji, że nie korzysta z prawa nabycia, albo bezskuteczny upływ miesięcznego terminu do złożenia oświadczenia w tym przedmiocie.

Na marginesie warto wskazać, że mało precyzyjne przepisy art. 4 u.k.u.r. powodowały także wątpliwości, co do tego komu Agencja powinna złożyć oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia. W przypadku bezpośredniego stosowania art. 597 § 2 k.c., do którego odsyła pośrednio art. 4 ust. 5 u.k.u.r. oświadczenie takie powinno być złożone zbywcy nieruchomości, który w przypadku zawarcia jedynie warunkowej umowy sprzedaży nadal pozostaje jej właścicielem. Nie powinno jednak podlegać wątpliwości, że w przypadku prawa nabycia, które, jak wskazano wyżej, jest wykonywane po zawarciu przez strony bezwarunkowej umowy przenoszącej własność nieruchomości na nabywcę, oświadczenie Agencji o skorzystaniu z prawa nabycia nie może być skutecznie złożone wobec zbywcy, który nie jest już właścicielem nieruchomości. W przypadku bezwarunkowego przejścia prawa na nabywcę, to wyłącznie w stosunku do niego Agencja może złożyć oświadczenie o skorzystaniu z prawa nabycia. W wyniku tego oświadczenia własność nieruchomości rolnej przechodzi z nabywcy na Agencję w drodze jednostronnej czynności prawnej dokonywanej przez Agencję<sup>15</sup>.

Institucja prawa nabycia wzbudziła też wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją. Zdaniem Z. Truskiewiczza prawo nabycia jest w istocie wyłączeniem na rzecz Skarbu Państwa<sup>16</sup>. Art. 4 tej ustawy winien być więc oceniany przez pryzmat art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – jak podkreśla tenże Autor – wprawdzie zezwala na wyłączenie za słusznym odszkodowaniem, ale na cel publiczny (można wnioskować, iż zdaniem Z. Truskiewiczza w przypadku prawa nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję nie występuje cel publiczny). Podobnie E. Gniewek nazwał prawo nabycia Agencji wprost uprawnieniem wyłączeniowym<sup>17</sup>. S. Prutis zaś stwierdził, że prawo nabycia jest konstrukcją o skutkach zbliżonych do wyłączenia<sup>18</sup>. Z kolei A. Lichorowicz wyraził stanowisko, że ingerencja w prawo własności w drodze realizacji prawa nabycia idzie w wielu aspektach dalej niż w instytucji wyłączenia<sup>19</sup>.

W wyniku zgłaszanych wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 4 u.k.u.r. z Konstytucją<sup>20</sup>.

W uzasadnieniu tego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał m.in., że wprowadzone do porządku prawnego na mocy tego przepisu prawo nabycia jest instytucją nową i nieznaną dotychczas prawu cywilnemu, zatem szcątkowe uregulowanie jej funkcjonowania (jedynie w drodze odesłania) nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji, co narusza art. 2 Konstytucji

<sup>15</sup> Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, PiP 2003, nr 10.

<sup>16</sup> Truskiewicz Z., *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z dnia 6 maja 2003 r.

<sup>17</sup> Gniewek E., *Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: Gniewek E. (red.), *Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2617, Prawo CCLXXXIX, Wrocław 2004, str. 39.

<sup>18</sup> Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego ...*, op. cit., str. 178.

<sup>19</sup> Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2., str. 421. Vide również A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 3, str. 23.

<sup>20</sup> Wniosek RPO z 13 lutego 2008 r.

RP. Nadto Rzecznik postawił już wcześniej podnoszony w literaturze zarzut, że ukształtowane w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. prawo nabycia przez Agencję narusza przepisy art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji dotyczące prawnej ochrony własności. Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu wniosku Rzecznika orzekł jednak, że art. 4 u.k.u.r. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, nie podzielił również innych zarzutów stawianych przez Rzecznika wobec tej regulacji<sup>21</sup>.

Jak wynika z powyższej analizy istotą współczesnej regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami (gruntami) rolnymi jest przyznanie określonym uczestnikom obrotu uprzywilejowania w zakresie nabywania nieruchomości rolnych wynikającego, co do zasady z ustawowego prawa pierwokupu lub wynikającego z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. prawa nabycia przez Agencję. To właśnie te dwie instytucje: prawo pierwokupu i prawo nabycia stanowią podstawowy instrument oddziaływania i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Należy przy tym wskazać, że sytuacja prawna uczestników obrotu nieruchomościami rolnymi uzależniona jest od spełnienia wymogów określonych w ustawie poprzez odwołanie się do definicji legalnych, którymi ustawa się posługuje. Przy czym szczególna pozycja uczestników tego obrotu uzależniona jest od spełniania przytoczonych wyżej warunków uznania ich za rolników indywidualnych, a prowadzonych przez nich gospodarstw – za gospodarstwa rodzinne. Dodatkowo jak zauważa A. Lichorowicz skuteczność przyjętych w ustawie instrumentów aktywnego oddziaływania na strukturę agrarną uzależniona jest od możliwości finansowych Skarbu Państwa i gotowości ANR do nabywania nowych gruntów rolnych<sup>22</sup>. W literaturze podnosi się także, że rozwiązania przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego odbiegają od rozwiązań obowiązujących w państwach Europy Zachodniej<sup>23</sup>.

Istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli gospodarstw rodzinnych w stosunku do innych uczestników obrotu dokonano także na gruncie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup>.

Zgodnie z art. 29 ust. 3b tej ustawy Agencja Nieruchomości Rolnych uzyskała uprawnienie do zastrzegania, że w przetargu dotyczącym zbycia przez Agencję nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa mogą uczestniczyć wyłącznie m.in.:

- 1) rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą lub
- 2) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub
- 3) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne.

W związku z tym, że przytoczony wyżej przepis tworzy jedynie uprawnienie ANR do ograniczania kręgu potencjalnych nabywców nieruchomości, a nie konstytuuje takiego obowiązku, to dla oceny faktycznego znaczenia tego przywileju dla właścicieli gospodarstw rodzinnych należy poddać analizie praktykę postępowania ANR w zakresie stosowania przetargów ograniczonych (z udziałem rolników indywidualnych).

Z danych publikowanych przez ANR w corocznych raportach z jej działalności<sup>25</sup> wynika, że art. 29 ust. 3b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest stosowany dosyć często, a w każdym razie powołując się na ten przepis ANR stara się rozdysponować na rzecz rolników indywidualnych istotną część zbywanych lub wydzierżawianych nieruchomości. W

<sup>21</sup> Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23

<sup>22</sup> Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2, s. 413 i n.

<sup>23</sup> Lichorowicz A., w *kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie* (studium prawnoporównawcze), *Sudia Agraria Iuridica*, Białystok 2005, t. V, s. 123 i n.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1187, z późn. zm.

<sup>25</sup> Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 r. i w 2013 r. (raporty dostępne na stronie internetowej ANR [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl))

przypadku przetargów organizowanych w celu sprzedaży nieruchomości w 2012 roku przetargi zorganizowane przez ANR, których przedmiotem była sprzedaż nieruchomości na rzecz rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne stanowiły ok. 5,4% ogółu przetargów na sprzedaż nieruchomości - w roku 2013 wielkość ta wzrosła do 7,2%. Jednocześnie jednak w wyniku tych przetargów, na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne rozdysponowano w 2012 roku - 43%, a w roku 2013 już 67% sprzedanych gruntów. Z kolei przetargi zorganizowane przez ANR, których przedmiotem była dzierżawa nieruchomości na rzecz rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne stanowiły ok. 31,5% ogółu przetargów - zarówno w roku 2012 jaki w roku 2013. w ich wyniku na rzecz rolników powiększających gospodarstwa rodzinne wydzierżawiono odpowiednio: w 2012 r. - 37%, a w 2013 r. - 44,5% wydzierżawionych przez ANR w poszczególnych latach gruntów rolnych.

Z danych tych wyraźnie widać, że udział rolników indywidualnych jako nabywców lub dzierżawców nieruchomości rolnych wchodzących w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa stale rośnie. W konsekwencji należy uznać, że art. 29 ust. 3b ustawy stanowi podstawową płaszczyznę, na której sytuacja prawna właścicieli gospodarstw rodzinnych chcących powiększyć swoje gospodarstwa nabywając lub dzierżawiąc nieruchomości rolne Skarbu Państwa różni się w porównaniu do sytuacji prawnej właścicieli innych gospodarstw.

Odrębnym zagadnieniem jest ocena sytuacji prawnej właścicieli gospodarstw rodzinnych na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania ładu przestrzennego jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>26</sup>. Ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także wyznacza zakres i wskazuje sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Jako podstawę tych działań ustawa wskazuje ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Definicję pojęcia „zrównoważony rozwój” sformułowano w art. 3 pkt. 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>27</sup>. Zgodnie z tym przepisem pod pojęciem zrównoważonego rozwoju 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 zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Z kolei zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 1 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. w procesie planowania przestrzennego uwzględnia się przede wszystkim wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, a także potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

W piśmiennictwie zwracano uwagę, że regulacja prawna planowania przestrzennego na obszarach wiejskich wpływa nie tylko na kształtowanie infrastruktury wiejskiej, ale także na organizowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez ściśle funkcjonalne powiązanie z instytucją ochrony gruntów rolnych i leśnych, wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej<sup>28</sup>, ich przeznaczaniem do

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

<sup>28</sup> Szczegółowe regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205, z późn. zm.)

zalesienia, oraz scalaniem gruntów<sup>29</sup>. Te instytucje prawne, wspierane środkami finansowo-prawnymi, wpływają na przeobrażenia struktury obszarowej i użytkowej. Zapewniają nie tylko ochronę przed nadmierną urbanizacją i uprzemysłowieniem, ale wpływają także na kształtowanie właściwej konfiguracji gruntów użytkowanych rolniczo, uwzględniając ochronę przyrodniczych walorów obszarów wiejskich<sup>30</sup>.

Powiązanie problematyki planowania przestrzennego z istotnymi z punktu widzenia właścicieli gospodarstw rodzinnych regulacjami dotyczącymi gospodarki gruntami rolnymi widać też wyraźnie w kontekście przepisów dotyczących scalania i wymiany gruntów rolnych. Proces scalania obejmuje zamianę nieruchomości rozdrobionych lub o nieprawidłowej konfiguracji, należących do różnych podmiotów i znajdujących się na określonym obszarze w celu tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalnego ukształtowania rozłogów gruntów, dostosowania granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 22 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów rolnych projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Choć jak wynika z analizy wskazanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, planowanie przestrzenne funkcjonalnie jest ściśle powiązane z gospodarką gruntami, to należy jednocześnie uznać, że współcześnie gospodarstwo rodzinne nie jest przedmiotem bezpośredniej regulacji w zakresie planowania przestrzennego. Obecnie żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wspomina o gospodarstwie rodzinnym, ani nie daje podstaw do różnicowania sytuacji prawnej jego właściciela w stosunku do właścicieli innych gospodarstw rolnych. Nie oznacza to oczywiście, że przepisy tej ustawy są irrelevantne z punktu widzenia rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Wprost przeciwnie, obok wskazanych już wyżej regulacji, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzą jeden z podstawowych instrumentów ochrony uprawnień właścicielskich. Art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja wskazanych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, przy czym w takim wypadku roszczenia właściciela lub użytkownika wieczystego wygasają z dniem zawarcia umowy zamiany.

Z art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z uprawnienia do dochodzenia odszkodowania lub wykupu nieruchomości to może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Należy jednocześnie wskazać, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę (tzw. rentę planistyczną) ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, przy czym ustalana przez radę gminy wysokość takiej opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Ustawodawca wyraźnie wskazał przy tym, że opłaty takiej nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jednolity: Dz. U. 2014 r. poz. 700, z późn. zm.)

<sup>30</sup> Kurowska T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich* [w:] Prawo Rolne, P. Czechowski red., Warszawa 2013, str. 265

<sup>31</sup> Zieliński A., *Scalanie i wymiana gruntów* [w:] *Prawo Rolne*, P. Czechowski red., Warszawa 2013, str. 292. Zob. też Zieliński A., *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań, 1972

nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>32</sup> albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>33</sup>. Jak widać wyłączenie obowiązku uiszczania renty planistycznej dotyczy tylko stosunkowo wąskiej liczby umów, w wyniku których następuje zmiana właściciela nieruchomości rolnej i – co do zasady nie dotyczy rolników zbywających nieruchomości na rzecz nabywców będących rolnikami indywidualnymi prowadzącymi gospodarstwa rodzinne. Wydaje się, że zasadnym byłoby rozszerzenie zakresu wskazanego wyłączenia poprzez objęcie nim tego typu umów. Obowiązek zapłaty renty planistycznej stanowi bowiem istotny czynnik spowalniający obrót nieruchomościami (obowiązek ten wygasa dopiero po upływie 5 letniego okresu od wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego powodującego wzrost wartości nieruchomości).

Kolejną płaszczyzną prawną, potencjalnie istotną z punktu widzenia ochrony gospodarstw rodzinnych są przepisy prawa spadkowego. Zmiana właściciela gospodarstwa rolnego w drodze sukcesji uniwersalnej na spadkobierców zmarłego stanowi zazwyczaj istotne zagrożenie dla jego bytu. Gdy do dziedziczenia dochodzi więcej niż jeden spadkobierca, pojawia się groźba podziału spadkowego gospodarstwa rolnego, a jeśli nawet ostatecznie przypadnie ono jednemu ze spadkobierców – to obciążenia finansowe z tytułu rozliczeń między współspadkobiercami mogą skutecznie ograniczyć możliwości rozwoju odziedziczonego gospodarstwa<sup>34</sup>.

A. Lichorowicz zwrócił uwagę, że możliwe są dwa różne podejścia do funkcji przepisów regulujących kwestie następstwa prawnego po stronie właścicieli gospodarstw rolnych wskutek spadkobrania. Pierwsze podejście traktuje przepisy o dziedziczeniu jako instrument regulowania następstwa prawnego *mortis causa* w odniesieniu do gospodarstwa rolnego jako pewna *universitas*, tj. wyodrębniony zespół przedmiotów majątkowych o szczególnym przeznaczeniu. Przy tym podejściu zasadniczą funkcją przepisów jest godzenie sprzeczności pomiędzy dążeniem do zachowania gospodarstwa spadkowego w możliwie nienaruszonym stanie produkcyjnym a troską o nienaruszenie tradycyjnych reguł prawa spadkowego, zwłaszcza zasady równości spadkobierców. Drugie podejście do funkcji przepisów spadkowych opiera się na zupełnie innym spojrzeniu na samo gospodarstwo rolne. Gospodarstwo traktowane jest jako przedmiot określonej działalności profesjonalnej, ukierunkowanej na rynek. Dziedziczenie tak ujmowanego gospodarstwa nie jest podporządkowane szczególnym zasadom sukcesji określonych przedmiotów majątkowych, lecz służyć ma reinstalacji zawodowej nowego producenta rolnego. To ujęcie powoduje, że tradycyjne zasady prawa spadkowego będą musiały zostać w znacznie większym stopniu podporządkowane względem produkcyjnym, względem reinstalacji zawodowej producentów rolnych<sup>35</sup>.

Funkcjonujący do 2003 roku model normatywny dziedziczenia gospodarstw rolnych zmierzający do aktywnego kształtowania struktury agrarnej, poprzez długofalowe oddziaływanie na obrót ziemią, został ukształtowany w ustawodawstwie polskim latach 1964 – 1964. U podstaw tego modelu legła m.in. zasada ochrony gospodarstwa rolnego jako warsztatu pracy. Gospodarstwo rolne nie miało być li tylko masą majątkową przeznaczoną do zaspokojenia potrzeb spadkobierców, lecz warsztatem produkcyjnym, którego odziedziczenie zależało od spełnienia warunków natury zawodowej (ewentualnie socjalnej)<sup>36</sup>. W praktyce, zawarte w Tytule X, Księgi czwartej Kodeksu

<sup>32</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.

<sup>34</sup> Truskiewicz Z., *Dziedziczenie gospodarstw rolnych*, w: Prawo Rolne, P. Czechowski red., Warszawa 2013, str. 209

<sup>35</sup> Lichorowicz A., *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, PiP 1991, z. 11, s. 43-44

<sup>36</sup> Por. Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Warszawa 1987, str. 235-236, szczegółowe rozważania na temat dziedziczenia gospodarstw rolnych w tym okresie zawarte są w następujących opracowaniach: F. Błahuta, J.S. Piątkowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwo rolne. Obrót-dziedziczenie-podział*, Warszawa 1967; J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe w zarysie*, Warszawa 1967, 1972, j. Pietrzykowski, *Dziedziczenie gospodarstw*

cywilnego przepisy szczególne o dziedziczeniu gospodarstw rolnych oddziaływały w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze przepisy te uzależniały skuteczność dziedziczenia gospodarstwa rolnego od spełnienia jednego z warunków dziedziczenia gospodarstw rolnych określonych w art. 159 k.c.. Po drugie, przepisy szczególne modyfikowały wynikające z przepisów ogólnych reguły powoływania do spadku obejmującego gospodarstwo rolne, rozszerzając także krąg osób powoływanych do spadku obejmującego gospodarstwo.

Szczegółowe przepisy dotyczące dziedziczenia gospodarstw rolnych straciły moc z dniem 14 lutego 2001 r. tj. z chwilą wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. (P4/99). Trybunał uznał za sprzeczne z Konstytucją RP przepisy artykułów 1059, 1060, 1062, 1063, 1064 i 1087 k.c. stanowiących podstawę ustalania kręgu spadkobierców ustawowych dziedziczących spadek w części obejmującej gospodarstwo rolne. Według stanu prawnego, jaki ukształtował się w wyniku wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, spadkobierców ustawowych spadku obejmującego gospodarstwo rolne, otwartego po dniu 14 lutego 2001 r. ustala się wyłącznie według przepisów powszechnego prawa spadkowego (art. 931-937 i 940 k.c.). Osoba powołana do spadku rolnego z ustawy nie musi wówczas spełniać dodatkowych warunków. Innymi słowy, osoba powołana do spadku jest zarazem spadkobiercą należącym do spadku gospodarstwa rolnego<sup>37</sup>. w wyniku wskazanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, współczesny polski model regulacji dotyczącej dziedziczenia gospodarstw rolnych, w tym także gospodarstw rodzinnych opiera się praktycznie na przepisach art. 213 – 218 k.c. dotyczących zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego na etapie działu spadku. w literaturze podnosi się jednak, że przepisy o dziale spadku w obecnym kształcie nie mają większego wpływu na losy spadkowego gospodarstwa rolnego<sup>38</sup>.

Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 1058 k.c., a zatem nie wykluczył ustalenia szczegółowego porządku dziedziczenia gospodarstw rolnych, jeśli tylko będzie on realizował zasadę wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP, że gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa. Pomimo upływu przeszło czternastu lat od wyroku Trybunału, a także pomimo podjęcia w tym czasie prac nad uregulowaniem sytuacji prawnej gospodarstw rodzinnych, nie uchwalono jednak żadnych przepisów, które pozwoliłyby chronić gospodarstwa rodzinne przed podziałami (rozdrobieniem) w wyniku spadkobrania. Wydaje się, że obecny stan prawny, w ramach którego ustawodawca podejmuje wysiłki w celu wzmocnienia pozycji prawnej właścicieli gospodarstw rodzinnych w porównaniu z sytuacją właścicieli innych gospodarstw rolnych nacechowany jest pewną niekonsekwencją. Należałoby spodziewać się, że gospodarstwa rodzinne będą przedmiotem zainteresowania ustawodawcy nie tylko za życia rolnika indywidualnego, ale także będą podlegać pewnej ochronie po jego śmierci. Nie wydaje się bowiem logicznym ingerowanie w powszechny obrót nieruchomościami w celu wzmocnienia pozycji ekonomicznej gospodarstw rodzinnych przy jednoczesnym braku zainteresowania losami tych gospodarstw po śmierci prowadzących je rolników.

Reasumując należy podkreślić, że konsekwencją oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym jest obowiązek państwa kształtowania systemu prawnego w taki sposób aby wspierać rozwój tego typu gospodarstw oraz chronić interesy ich właścicieli. Analiza współczesnych uwarunkowań prawnych w jakich działają gospodarstwa rodzinne wskazuje jednak na zasadność podnoszonych już wiele lat temu wątpliwości co do faktycznego charakteru zasady ustrojowej sformułowanej w art. 23 Konstytucji jako zawierającej w sobie przede wszystkim znamiona deklaracji politycznej, sformułowanej zbyt ogólnie, by można było żądać od poszczególnych instytucji czy obywateli bezpośredniego jej stosowania w obrocie prawnym.

---

*rolnych*, Warszawa, 1965, J.S. Piątkowski, *Prawo spadkowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1979, J. Majorowicz, J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, s. 131-150, p. Czechowski, Prutis S., *Grunty rolne*, s. 35-49

<sup>37</sup> Truskiewicz Z., *Dziedziczenie gospodarstw rolnych w: Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 210

<sup>38</sup> Truskiewicz Z., tamże.

**Literatura:**

1. Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, PiP 2003, nr 10.
2. Gniewek E., *Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami rolnymi*, w: Gniewek E. (red.), *Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia*, Acta Universitatis Wratislaviensis
3. Kurowska T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich* [w:] *Prawo Rolne*, P. Czechowski red., Warszawa 2013
4. Marciniuk K., *Obrót nieruchomościami rolnymi*, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski red., Warszawa, 2013
5. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, KPP 2004, nr 2
6. Lichorowicz A., *Nowy etap rozwoju polskiego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych*, PiP 1991, z. 11
7. Lichorowicz A., *w kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie*(studium prawnoporównawcze), *Sudia Agraria Iuridica*, Białystok, 2005, t. V.
8. Postanowienie SN z 10 listopada 2005 r., V CK 249/05, LexPolonica nr 1631456
9. Raporty z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 r. i w 2013 r. (raporty dostępne na stronie internetowej ANR [www.anr.gov.pl](http://www.anr.gov.pl))
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 stycznia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 109)
11. Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Studia Agraria Iuridica*, Białystok, 2005, t. V
12. Stelmachowski A., Zdziennicki B., *Prawo rolne*, Warszawa, 1987
13. Truskiewicz Z., *Dziedziczenie gospodarstw rolnych*, w: *Prawo Rolne*, P. Czechowski red., Warszawa, 2013
14. Truskiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (część II), *Rejent* 2003, nr 11, s. 114).
15. Truskiewicz Z., *Wszystko zależy od agencji i przypadku*, Rzeczpospolita z dnia 6 maja 2003 r.
16. Ustawa z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.)
17. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jednolity: Dz. U. 2014 r. poz. 700, z późn. zm.)
18. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205, z późn. zm.)
19. Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. Nr 52, poz. 539 ze zm.)
20. Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.
21. Zieliński A., *Scalanie i wymiana gruntów* [w:] *Prawo Rolne*, P. Czechowski red., Warszawa, 2013

### **3. Gospodarstwo rolne w systemie prawnym polityki społecznej – J. Bieluk**

---

**Autor: dr hab. Jerzy Bieluk, Uniwersytet w Białymstoku**

#### **Wprowadzenie**

T. Szumlicz<sup>1</sup> wymienia rodzaje działalności składające się na politykę społeczną, określone mianem polityk szczegółowych. Są to:

- polityka ludnościowa,
- polityka rodzinna,
- polityka zdrowotna,
- polityka mieszkaniowa,
- polityka kształcenia,
- polityka kulturalna,
- polityka zatrudnienia,
- polityka kształtowania dochodów (płac),
- polityka ochrony pracy,
- polityka zabezpieczenia społecznego (obejmującą pomoc społeczną),
- polityka organizowania wypoczynku i czasu wolnego,
- polityka kształtowania i ochrony środowiska,
- polityka usuwania i ograniczania zjawisk patologii społecznej.

W tym wyczerpującym wyliczeniu zakresu branżowego polityki społecznej swoje istotne miejsce i swoją specyfikę ma polityka społeczna wobec wsi. Jednak w niniejszym opracowaniu problem stanowi odpowiedź na pytanie, czy gospodarstwo rodzinne, w kontekście prawnym, ma być podmiotem polityki społecznej i ewentualnie jakie regulacje prawne mogą mieć na to wpływ.

W niniejszym opracowaniu poddane analizie zostaną rozwiązania prawne z szeregu kluczowych zakresów mających wpływ na politykę społeczną na wsi, do których zaliczyć należy:

- politykę następstwa pokoleniowego w rolnictwie polskim,
- system ubezpieczenia społecznego,
- system ubezpieczenia zdrowotnego,
- podatki i ubezpieczenia społeczne w kontekście narzędzi polityki społecznej,
- podstawy zabezpieczenia socjalnego, dostępu do opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa pracy itd.,
- programy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Pokreślić należy, iż jest to tylko wycinek zagadnień, które zaliczyć należy do regulacji prawnej zagadnień z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej. Kryterium wyboru i punktem wyjścia rozważań jest twierdzenie, iż rodzinne gospodarstwo rolne jest, a raczej powinno być adresatem polityki społecznej.

Wyraźnie należy podkreślić, iż przedmiotem analizy nie jest polityka społeczna wobec wsi, problemów rolnictwa, ale miejsce gospodarstw rolnych w kontekście polityki społecznej i prawne możliwości adresowania określonych rozwiązań właśnie do gospodarstwa rodzinnego, jako podmiotu tejże polityki. Przedmiotem analizy jest regulacja polska, tylko zasygnalizowana zostanie problematyka wsparcia gospodarstw rodzinnych w regulacjach unijnych. Poza analizą pozostaje również istotna kwestia polityki strukturalnej, która ma być realizowana w założeniu przez Agencję Nieruchomości Rolnych.

---

<sup>1</sup> T. Szumlicz, *Modele polityki społecznej*, Warszawa, 1994, s. 20



Analiza ma charakter ogólny, a nawet ze względu na obszerność problematyki - hasłowy. Każde z zagadnień wymaga rozwinięcia w osobnym opracowaniu. Celem niniejszego opracowania jest zasygnalizowanie problemów i wskazanie ewentualnego kierunku zmian. Punktem wyjścia będą rozważania z punktu widzenia systemu prawa, jednak nie do uniknięcia jest również ekonomiczny punkt widzenia, czysto dogmatyczna analiza prawa nie wystarczy do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

### Pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Szczególnym rodzajem gospodarstwa rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Artykuł 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> stanowi, iż *podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne*.

Z tego powyższego przepisu wynika obowiązek ustawodawcy w zakresie wspierania i ochrony właśnie gospodarstw rodzinnych, poprzez tworzenie regulacji prawnych umożliwiających i ułatwiających ich rozwój, nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej, ale też i społecznej. Jak podkreśla R. Budzinowski, rolą artykułu 23 Konstytucji *nie jest jedynie opis istniejącej rzeczywistości. Jest nią również kształtowanie tej rzeczywistości w przyszłości*<sup>3</sup>. Jednak czy rzeczywiście artykuł 23 Konstytucji może pełnić swoją rolę? W doktrynie przeważają negatywne odpowiedzi na tak postawione pytanie<sup>4</sup>. Zbyt ogólne sformułowanie artykułu zdecydowanie utrudnia jego bezpośrednie stosowanie w obrocie prawnym. Art. 23 Konstytucji stanowi wyraz chęci stosowania preferencyjnej polityki wobec gospodarstw rodzinnych, szczególnie w opozycji do wielkich producentów rolnych, opierających swą działalność na sile najemnej. Jest to też gwarancja ewolucyjnego rozwoju rolnictwa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 stycznia 2001 r.<sup>5</sup>, *gospodarstwo rodzinne powinno stanowić efektywną formę gospodarowania pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa*.

Natomiast podkreślić należy, iż art. 23 Konstytucji w szerszym kontekście stanowi opowiedzenie się za modelem rolnictwa stojącym w opozycji do modelu przedsiębiorstwa rolnego dominującego przede wszystkim w krajach anglosaskich, zaś zdecydowanie przeważającym w krajach romańskich, jak i grupy germańskiej<sup>6</sup>. Jednak, jak podkreśla A. Lichorowicz, pojęcie gospodarstwa rodzinnego mieści w sobie bardzo szeroką treść<sup>7</sup>. Art. 23 Konstytucji należy uznać za bardzo ogólne upoważnienie ustawodawcy do sformułowania w ustawodawstwie zwykłym pożądanej struktury

<sup>2</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483. ze zm.

<sup>3</sup> Budzinowski R., *Czynniki rozwoju prawa rolnego* (w:) Prutis S. (red.) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 37.

<sup>4</sup> Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP* (w świetle art. Konstytucji), „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. I, s. 34.: z treści art. 23 Konstytucji przebija raczej troska jego autorów o utrzymanie aktualnej pozycji gospodarstw rodzinnych jako podstawowej grupy gospodarstw w polskim rolnictwie co, mając na uwadze przemiany strukturalne w rolnictwie występujące praktycznie we wszystkich krajach Europy zachodniej, jest założeniem niewątpliwie błędnym. Gdyby bowiem przyjrzeć się bliżej przepisom określającym zasady oddziaływania i pomocy dla gospodarstw rodzinnych w krajach Europy zachodniej, to nie trudno byłoby zauważyć, że popierając co do zasady istnienie gospodarstw rodzinnych jako podstawowego elementu struktury agrarnej, kraje te starają się równocześnie aktywnie oddziaływać na koncentrację gruntów w tych gospodarstwach, ich modernizację i dostosowanie do aktualnych wymogów techniczno-produkcyjnych w rolnictwie.; K. Stefańska, *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego, Państwo i Prawo* 1992, nr 3, s. 166.: Stanowisko ustawodawcy w sprawie określenia modelu gospodarstwa rolnego nie jest wyrazem jasnej, opracowanej już koncepcji.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>6</sup> Szerzej podstawowa praca prawno-porównawcza, A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok, 2000

<sup>7</sup> Gospodarstwo rolne typu rodzinnego może być bądź drobnym gospodarstwem chłopskim (np. w Polsce), bądź też większym gospodarstwem typu farmerskiego, które przeważa w USA i które zaczyna dominować w rozwiniętych krajach Europy zachodniej. Tak A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw...*, s. 11.

obszarowej gospodarstw rolnych oraz szerzej modelu ustrojowego gospodarstwa rodzinnego podlegającego ochronie (choć raczej będącego podmiotem działań wspierających)<sup>8</sup>.

## Wnioski

Artykuł 23 Konstytucji RP jest istotnym punktem wyjścia do konkretyzacji pojęcia gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie szczegółowym. Jednak ponieważ owo upoważnienie nie zostało wykorzystane, regulacja konstytucyjna pozostaje ogólną deklaracją bez konkretnych rozwiązań ustawowych. Aby pojęcie gospodarstwa rolnego zaczęło pełnić aktywną rolę w systemie prawa, konieczne jest wypełnienie go treścią i odniesienie do konkretnych instytucji życia społecznego.

## Gospodarstwo rodzinne w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Jedyna w polskim ustawodawstwie definicja ustawowa gospodarstwa rodzinnego znajduje się w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt. 2, przez gospodarstwo rolne ustawa rozumie gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych.

Zgodnie z art. 5 ww. ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne: prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Definicja, wymaga analizy pojęcia rolnika indywidualnego.

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

Definicja rolnika indywidualnego wymaga doprecyzowania przez dalsze przepisy ustawy. Piętrowa konstrukcja definicji nie ułatwia jej analizy, szczególnie, iż użyte w niej sformułowania dalekie są od precyzji. z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejsze jest, to że definicja ta zakłada minimalną powierzchnię gospodarstwa (1 ha użytków rolnych)<sup>10</sup>. Ustawa wymaga *prowadzenia działalności rolniczej*, jednak nie definiuje tego pojęcia<sup>11</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż definicja z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z pewnością nie spełnia roli precyzującej art. 23 Konstytucji, ani oczekiwań stawianych przed zdefiniowaniem tak ważnego dla rolnictwa pojęcia. Opinia o tej definicji jest więc jednoznacznie negatywna. Należy zgodzić się z A. Lichorowiczem, iż definicja legalna gospodarstwa rodzinnego jest w omawianej ustawie *więcej niż nieudolna*<sup>12</sup>.

Z punktu widzenia szeroko rozumianych celów ww. ustawy, jest to regulacja, która może mieć pewne znaczenie przy decyzjach ekonomicznych związanych z zakupem ziemi rolnej, gdyż rolnikowi nie będącemu posiadaczem gospodarstwa rodzinnego w pewnych sytuacjach nie przysługuje prawo pierwokupu gruntu rolnego, jednak mechanizm ten ma niewielkie znaczenie praktyczne. Nowe propozycje wzmocnienia Agencji Nieruchomości Rolnych i uczynienia z jej

<sup>8</sup> Zob. Łobos-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2006, s. 42, zob. też. Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, Rejent 1997 nr 5., s. 81.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. Nr 64, poz. 592, ze zm. Na ten temat zob. A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004 r., z. 2, d. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne...*, s. 43-48.

<sup>10</sup> i oczywiście maksymalną 300 ha użytków rolnych.

<sup>11</sup> Szerzej Blajer P., *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Studia Iuridica Agraria* T. VI, Białystok 2007, s. 180-200.

<sup>12</sup> Zob. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową...* s. 405., zob. też S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*. *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 175-176. Por. też krytyczne uwagi na temat definicji Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa 2004 s. 54 i nast., por. też E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 350-351.

przyznanych kompetencji podstawowego instrumentu kształtowania ustroju rolnego, budzą szereg wątpliwości, przede wszystkim ze względu na scentralizowaną strukturę Agencji. Tego rodzaju kompetencje, jeżeli są potrzebne, powinny być zdecentralizowane i oddane samorządom.

### **Wnioski**

W obecnym stanie prawnym brak jest definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego, która mogłaby być punktem wyjścia do kształtowania polityki społecznej, przyjmującej jako podmiot właśnie gospodarstwo rodzinne. Takiej roli z pewnością nie może pełnić definicja zawarta w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Definicja ta stanowi jednak pewne wskazanie preferencji ustawodawcy co do wielkości gospodarstwa rodzinnego. Maksymalna wielkość takiego gospodarstwa to 300 hektarów. z punktu widzenia polityki strukturalnej, należy ocenić to rozwiązanie pozytywnie.

### **Regulacja prawna statusu członków rodzin rolnika**

Od 14 lutego 2001 r. (tj. od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 31 stycznia 2001 r.<sup>13</sup>) brak jest specyficznych regulacji dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy kodeksu cywilnego przewidujące ograniczenia w dziedziczeniu gospodarstw rolnych do niektórych kategorii spadkodawców – do osób, które:

1. stale pracują bezpośrednio przy produkcji rolnej albo
2. mają przygotowanie zawodowe do prowadzenia produkcji rolnej, albo
3. są małoletni bądź też pobierają naukę zawodu lub uczęszczają do szkół, albo
4. są trwale niezdolni do pracy.

Ustawodawca jednak nie podjął inicjatywy w kierunku lepszego zabezpieczenia losu członków rodziny rolnika, którzy zostają w gospodarstwie rolnym. Zmiany pokoleniowe stwarzają szereg problemów związanych między innymi z nieuregulowaniem sytuacji prawno-majątkowej dzieci pracujących w gospodarstwie rolnym rodziców.

Regulacje dotyczące dziedziczenia nie zabezpieczają bytu ekonomicznego gospodarstwa, często stwarzają realne zagrożenie podziału, sprzedaży gospodarstwa w przypadku dziedziczenia przez wiele osób, często niezwiązanych z rolnictwem. Dziedziczenie gospodarstw rolnych odbywa się bez względu na to, czy dana osoba pracowała w gospodarstwie rolnym czy nie. Sytuacja prawna dzieci rolnika jest z punktu widzenia prawa spadkowego taka sama, bez względu na to czy jedno dziecko pracowało w gospodarstwie rolnym 20 lat, a drugie nigdy.

Nawet w przypadku testamentu, w którego treści rolnik przekazuje gospodarstwo rolne osobie, która w nim pracuje<sup>14</sup>, pozostaje roszczenie o zachowek<sup>15</sup>, które może być dużym obciążeniem w sytuacji dziedziczenia gospodarstwa rolnego na przykład w ¼ przez dziecko rolnika. Jedynym mechanizmem obecnie funkcjonującym, pozwalającym na zmniejszenie obciążeń z tytułu spłat, jest art. 216 Kodeksu cywilnego, pozwalający na zmniejszenie spłat w przypadku zniesienia współwłasności (co odnosi się również do działu spadku) biorąc pod uwagę typ, wielkość i stan gospodarstwa rolnego będącego przedmiotem zniesienia współwłasności oraz sytuację osobistą

<sup>13</sup> P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5: przepis art. 1059 k.c. został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w którym odnosi się do spadków otwartych od dnia 14 lutego 2001 r.

<sup>14</sup> Bardzo pozytywnie należy ocenić wprowadzenie zapisu windykacyjnego, pozwalającego na bezpośrednie przekazanie wybranej osobie gospodarstwa rolnego, Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 85, poz. 458.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 991 § 1 Kodeksu cywilnego zachowek wynosi dwie trzecie wartości udziału spadkowego, który by mu przypadał przy dziedziczeniu ustawowym, w przypadku, gdy uprawniony jest trwale niezdolny do pracy albo jeżeli zstępny uprawniony jest małoletni oraz połowa wartości tego udziału, w innych wypadkach.

i majątkową współwłaściciela zobowiązanego do spłat i współwłaściciela uprawnionego do ich otrzymania<sup>16</sup>.

Powyższe rozwiązanie, należy ocenić pozytywnie. Jednak brak jest oprócz tej regulacji rozwiązań pozwalających na ułatwienie zmiany pokoleń, przede wszystkim na zmniejszenie ryzyka finansowego z tym związanego.

### **Wnioski**

Regulacje związane z następstwem pokoleń to bardzo istotny element ochrony gospodarstw rodzinnych. Jedną z podstawowych cech gospodarstwa rodzinnego jest właśnie praca następcy rolnika w gospodarstwie, a następnie płynne przejście własności gospodarstwa na następcę. Należałoby rozważyć wprowadzenie preferencji w zakresie dziedziczenia osobom, które pracowały stale w gospodarstwie rolnym w sposób, który byłby zgodny z Konstytucją. Nie może być to powrót do systemu dziedziczenia obowiązującego przed 14 lutym 2001 r., kiedy to Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy dotyczące specyficznego dziedziczenia gospodarstw rolnych za niekonstytucyjne. Rozwiązanie zawarte w art. 216 Kodeksu cywilnego, pozwalające na miarkowanie spłat na rzecz współwłaścicieli w przypadku znoszenia współwłasności gospodarstwa rolnego, zostało jednak uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z Konstytucją. Oznacza to, że istnieje możliwość znalezienia rozwiązania, które lepiej zabezpieczyłoby sytuację ekonomiczną spadkobiercy rolnika.

### **Ubezpieczenia społeczne a pojęcie gospodarstwa rodzinnego**

Obowiązujący obecnie system ubezpieczeń społecznych został wprowadzony ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 7 tej ustawy, ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny oraz domownik rolnika, jeżeli ten rolnik lub domownik nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu, lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty, albo nie ma ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Podobnie ustawa określa krąg podmiotów objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym. Zgodnie z jej art. 16 ust. 1 podstawowe kategorie osób, które podlegają ubezpieczeniu emerytalno-rentowym to rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny oraz domownik rolnika.

Rolnikiem natomiast, zgodnie z art. 6 pkt. 1 ww. ustawy, jest pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osoba, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia.

Powyższa definicja jest skonstruowana piętrowo, aby określić dokładnie jej znaczenie, potrzebne jest przytoczenie dwóch dalszych definicji ustawowych. Zgodnie z art. 6 pkt. 3 ww. ustawy przez pojęcie działalności rolniczej rozumie się działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, natomiast gospodarstwo rolne, to każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej (art. 6 pkt. 4). Rolnik opłaca składki za siebie oraz za domowników. Domownikami są osoby domownika bliskie rolnikowi, które ukończyły

<sup>16</sup> Szerzej Bieluk J., *Zasada słuszności a art. 216 § kodeksu cywilnego*, Białostockie Studia Prawnicze, Białystok, 2008, z. 3

<sup>17</sup> Tekst jednolity Dz. U. z2013, Nr 1403..Szerzej o regulacji zawartej w ustawie z 20 grudnia 1990 r. zob. m. in. Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian*, Warszawa, 1998; Pszczółkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia* Nr 2 z 2000 r.; Adamowicz M. (red.) *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Warszawa 2002; Zarychta H., *System ubezpieczeń społecznych rolników Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*, Nr 11 z 2000 r.; Zob. też Wierzbowski B., *Ubezpieczenia społeczne rolników w systemie polityki społecznej państwa wobec mieszkańców wsi*, (w:) Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne....*, s. 19: Wprowadzając w 1990 r. nowy system ubezpieczenia rolników zakładano (...), że w pewnym zakresie zastąpi on brakującą pomoc społeczną. Niewątpliwie – ze względu na ochronę praw nabytych – nie można było postąpić inaczej. Niski próg ustanowiony dla nowych użytkowników systemu był już wynikiem w pełni swobodnej decyzji ustawodawcy.

16 lat, pozostają z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkują na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracują w tym gospodarstwie rolnym i nie są związane z rolnikiem stosunkiem pracy.

Wysokość składek na ubezpieczenie jest zróżnicowana. Zgodnie z art. 17 ww. ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników składka miesięczna za każdego ubezpieczonego wynosi 10% emerytury podstawowej. Rolnik, którego gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 50 ha przeliczeniowych, opłaca dodatkową składkę miesięczną w wysokości:

1. 12% emerytury podstawowej - w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych do 100 ha przeliczeniowych;
2. 24% emerytury podstawowej - w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 100 ha przeliczeniowych do 150 ha przeliczeniowych;
3. 36% emerytury podstawowej - w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 150 ha przeliczeniowych do 300 ha przeliczeniowych;
4. 48% emerytury podstawowej - w przypadku gdy gospodarstwo rolne obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 300 ha przeliczeniowych.

Ustawa zawiera, więc mechanizm różnicowania wysokości składek w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego. Natomiast zróżnicowanie to jest niewielkie. Przeliczając składki na wartości za rok 2014. Najniższa składka do KRUS dla rolnika nieprowadzącego działalności gospodarczej wynosi 84 zł miesięcznie (gdy posiada mniej niż 50 ha ziemi), a najwyższa, jeżeli posiada ponad 300 ha ziemi to 489 zł miesięcznie. Składka do KRUS za domownika, niezależnie od wielkości gospodarstwa, wynosi 84 zł miesięcznie.

Dodatkowo rolnik opłaca składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyński. Miesięczna składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie za każdego ubezpieczonego w IV kwartale 2014 r. i I kwartale 2015 r. wynosi 42 zł.

Łącznie, rolnik zobowiązany jest do uiszczenia składki w wysokości wyliczonej na miesiąc w następujących kwotach: 126 zł – gospodarstwo do 50 ha, 227,00 zł – gospodarstwo o powierzchni 50-100 ha, 329 zł – 100-150 ha, 430 zł – 150-300 ha oraz 531 zł w przypadku gospodarstwa powyżej 300 ha. Natomiast za domownika, w każdej grupie obszarowej – kwotę 126 zł (kwoty dla I kwartału 2015 r.). Składka za domownika w każdej grupie obszarowej wynosi 126 zł miesięcznie<sup>18</sup>.

Dla porównania minimalna składka na ubezpieczenie społeczne przedsiębiorców (bez ubezpieczenia wypadkowego) wynosi za grudzień 2015 r. 699,56 zł<sup>19</sup>.

## Wnioski

System ubezpieczeń społecznych nie przewiduje żadnych odrębności w przypadku gospodarstw rodzinnych. Przeciwnie – premiuje się duże firmy. w przypadku gospodarstwa o powierzchni powyżej 300 ha składka wynosi tyle samo, bez względu na to czy jest to 500 czy 700 ha. Składka jest natomiast wielokrotnie mniejsza niż przy działalności gospodarczej.

System ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce jest formą wsparcia rolnictwa. Wysokość obciążeń jest niewielka, dofinansowanie z budżetu jest ogromne (pokrywa prawie 90% wypłat z tytułu emerytur i rent<sup>20</sup>). Jest to system, który ma swoje zalety – stanowi istotne wsparcie socjalne gospodarstw rolnych, ułatwia konkurowanie rolnictwa polskiego z rolnictwem krajów Europy Zachodniej. Jednak należy zadbać o to, by pomoc trafiała do podmiotów, które tej pomocy

<sup>18</sup> Źródło: [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl)

<sup>19</sup> Źródło [www.zus.pl](http://www.zus.pl)

<sup>20</sup> Zob. Boboła A., *Źródła finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych w latach 1999-2006*, Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, Nr 65, s 249-250 – na temat poziomu dotacji budżetowej do funduszu emerytalno-rentowego KRUS – w 2006 r. to 92,2% przychodów tego funduszu. Chociaż zauważyć należy, iż udział dotacji budżetowych do funduszy KRUS systematycznie maleje.

rzeczywiście potrzebują. Podmiotem wspieranym powinny być gospodarstwa rodzinne, natomiast w obecnej sytuacji niskie składki na ubezpieczenie społeczne jest to dobrodziejstwo każdego gospodarstwa w tym gospodarstwa wysokotowarowego.

Obciążenie finansowe rolnictwa, również w zakresie ubezpieczeń społecznych powinno być stosunkowo niskie, ale powinno spełniać wymogi solidarności społecznej<sup>21</sup>. Obciążenie wyższymi składkami z tytułu ubezpieczeń społecznych gospodarstw wysokodochodowych, w tym często prowadzonych na skalę przemysłową, w istocie nie przyniesie wielkich oszczędności w budżecie. Polskie rolnictwo jest biedne i gospodarstw zdolnych do bezproblemowego poniesienia takich kosztów nie jest wiele. Jednak kilkadziesiąt, czy też kilkaset milionów złotych dodatkowych wpływów z ubezpieczeń rolników, to przede wszystkim bardziej sprawiedliwe rozłożenie ciężaru ubezpieczeń na obywateli i stworzenie racjonalnego i akceptowanego społecznie systemu. a jest to wartość bardzo istotna.

Jednocześnie błędne jest, czysto publicystyczne i polityczne, nawoływanie do zrównania składek rolniczych z pracowniczymi i wskazywanie na oszczędności, które mają przynieść budżetowi państwa miliardy złotych. Ogromna większość gospodarstw to gospodarstwa nierozwojowe, niewielkie, nienastawione na produkcję towarową. Nie jest możliwe zwiększenie obciążeń z tytułu składek rolników prowadzących takie gospodarstwa<sup>22</sup>.

Należałoby zaproponować wyodrębnienie w ramach systemu ubezpieczeniowego rolników trzech rodzajów podmiotów – gospodarstwa rolne niskotowarowe (socjalne) – obciążone na poziomie minimalnym, gospodarstwa rodzinne – obciążone składkami na podobnym do obecnego poziomie, jednak uzależnionymi od wielkości produkcji (wielkości gospodarstwa) w sposób bardziej racjonalny niż dotychczas i przedsiębiorstwa rolne – wysokodochodowe gospodarstwa wyróżnione ze względu na poziom produkcji, bez względu na jej rodzaj (w tym mieściłyby się gospodarstwa wysokopowierzchniowe oraz jednostki wytwórcze prowadzące działy specjalne produkcji rolnej o określonej wielkości), które traktowane byłyby tak jak pomioty prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą.

### **System ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce**

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>23</sup> do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej na zasadach określonych w tej ustawie mają prawo osoby objęte powszechnym - obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, w tym osoby objęte ubezpieczeniem społecznym rolników na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ubezpieczenie zdrowotne powiązane jest więc z ubezpieczeniem społecznym.

Wysokość składek na ubezpieczenie zdrowotne ustalona w ww. ustawie wynosi, zgodnie z jej art. 79,9% podstawy wymiaru składki obliczanej zgodnie z art. 81. w przypadku działów specjalnych produkcji rolnej podstawą wymiaru składki jest deklarowana kwota odpowiadająca dochodowi ustalonemu dla opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ale nie niższa niż składka liczona od minimalnego wynagrodzenia<sup>24</sup>. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, podatnik może odliczyć sobie od podatku kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, ale nie więcej niż 7,75% podstawy jej wymiaru. w ten sposób rzeczywiste obciążenie

<sup>21</sup> Szerzej o zasadzie solidaryzmu społecznego w kontekście ubezpieczeń społecznych rolników Wierzbowski B., *Ubezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego, Ubezpieczenia w rolnictwie*, Nr 4 z 2000 r., s. 105 i nast., ; zob. też Szymecka-Wesołowska A., *o potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, *Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia* Nr 36 z 2010 r. s. 95-96.

<sup>22</sup> Zwolińska M., *Ubezpieczenie społeczne rolników – rys historyczny (w:) Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Pr. zb. pod red. J. Jastrzębskiej, Lublin 2003, s. 37,: ... z przeprowadzonych przez KRUS symulacji wynika, że przy wzroście składki nawet o 100% udział dotacji budżetowej zmniejszy się zaledwie o 6 punktów procentowych. W takich warunkach ściągalność składki, jak się szacuje, spadłaby do 50%., zob. też W. Jagła *Problemy z reformą systemu ubezpieczenia społecznego rolników, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia*, Nr 37, 2010 s. 114 – około 80% posiadaczy gospodarstw rolnych osiąga dochody do 4 ESU.

<sup>23</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2008, Nr 164, poz. 1027.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2014 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1220) Za rok 2015 minimalne wynagrodzenie wynosi 1750 zł

finansowe wynosi 1,25% podstawy wymiaru, chyba, że dany podmiot nie uzyskuje dochodu pozwalającego na odliczenie składki zdrowotnej.

Regulacja obowiązująca do końca 2011 roku przewidywała, iż składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników jest równa kwocie odpowiadającej cenie połowy kwintala żyta z każdego hektara przeliczeniowego użytków rolnych w prowadzonym gospodarstwie rolnym, ustalonej dla celów wymiaru podatku rolnego. Nie mogła ona przekroczyć wysokości składki naliczanej z 50 ha. Zgodnie z art. 86 ust. 1 analizowanej regulacji składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników oraz domowników z wyjątkiem rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej, opłacała Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, uzyskując finansowanie bezpośrednio z budżetu państwa. Natomiast rolnicy prowadzący działalność w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, sami opłacali składki od deklarowanej podstawy jej wymiaru, którą był dochód.

U podstaw takiego rozwiązania tkwiło założenie, iż ponieważ rolnicy nie są podatnikami podatku dochodowego, nie mają od czego odliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne. Ale jednocześnie składki są podstawowym źródłem pokrycia wydatków z tego ubezpieczenia. Dlatego przyjęto, iż składki będą opłacane poprzez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego bezpośrednio z budżetu państwa<sup>25</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 26 października 2010 r.<sup>26</sup> orzekł, iż *art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (...) w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i ich domowników, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiąganych przez nich przychodów, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

Podkreślić należy, iż nie kwestionując mechanizmu, który może dopuszczać finansowanie składek z budżetu w szczególnych, uzasadnionych okolicznościach, Trybunał uznał, iż skuteczny zarzut niekonstytucyjności *odnosi się w istocie do uregulowania obowiązku opłatowego z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego jednej tylko, choć bardzo licznej, grupy społecznej „rolników lub ich domowników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników” (art. 66 ust. 1 pkt. 1 lit. b ustawy zdrowotnej), których składki na ubezpieczenie zdrowotne finansuje na rzecz KRUS budżet państwa – i to „bez względu na wysokość osiąganych dochodów”.* Trybunał podkreślił, iż *populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj (w przeciwieństwie do sytuacji w 1991 r.) bardzo zróżnicowana. Obejmuje – jak to wykazano w literaturze powołanej w części III pkt. 7 uzasadnienia wyroku – dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości. Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego przez budżet państwa jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację (art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt. 1 ustawy zdrowotnej) niezgodną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.*

Trybunał Konstytucyjny, *aby pozostawić ustawodawcy czas na przygotowanie koniecznej nowelizacji, a jednocześnie zapobiec powstaniu luki w prawie, (...) postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu na okres 15 miesięcy.*

Obecnie kwestie ubezpieczenia zdrowotnego rolników reguluje epizodyczna ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. i 2013 r.<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Zob. Kędziński A., *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników, Ubezpieczenia w rolnictwie*. Materiały i studia, Nr 36 z 2009 r., s. 72

<sup>26</sup> Sygn. akt K 58/07, www.trybunal.gov.pl

<sup>27</sup> Tekst pierwotny Dz. U. z nr 123, obowiązywanie jej przedłużono do końca 2013 r. ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 r. Dz. U. z 2012, nr 1523

Zgodnie z ww. regulacją ustawową (art. 2 ust. 1), wysokość miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, o których mowa w art. 1 pkt. 1 i 2, za każdą osobę podlegającą ubezpieczeniu, wynosi 1 zł za każdy pełny hektar przeliczeniowy użytków rolnych w gospodarstwie rolnym, przyjęty dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników. w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 1 hektara przeliczeniowego użytków rolnych składka wynosi 1 zł. Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 3 analizowanej ustawy składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w gospodarstwach rolnych o powierzchni poniżej 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, opłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Dopiero od 6 hektarów przeliczeniowych użytków rolnych, przyjętych dla celów ustalenia wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne rolników, składki opłaca rolnik.

### **Wnioski**

Zgodnie z art. 68 Konstytucji jednym z zadań państwa jest zapewnienie równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych<sup>28</sup>. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej (...), oparta jest na zasadzie zapewnienia świadczeń opieki zdrowotnej w drodze ubezpieczenia zdrowotnego<sup>29</sup>. Regułą jest, iż środki są gromadzone w postaci składek wpłacanych przez osoby ubezpieczone, następnie środki te podlegają redystrybucji w celu opłacenia kosztów świadczeń opieki zdrowotnej określonych w ustawie. Ustawa powołuje się na dwie podstawowe zasady, na jakich winno być oparte ubezpieczenie zdrowotne – zasadę równego traktowania i zasadę solidarności społecznej.

System ubezpieczeń zdrowotnych nie jest preferencyjny dla gospodarstw rodzinnych. Premiuje raczej gospodarstwa socjalne – do wielkości 6 ha składki na ubezpieczenie zdrowotne, które opłacane są przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Zarówno system ubezpieczeń społecznych jak i zdrowotnych jest systemem stanowiącym element polityki społecznej wobec polskiej wsi. Należy ukierunkować wsparcie, którym niewątpliwie jest preferencyjna wysokość składek na oba ubezpieczenia, tak aby trafiało ono do podmiotów, które mają być przyszłością polskiego rolnictwa. System powinien preferować gospodarstwa rodzinne, nie zaś gospodarstwa wielkopowierzchniowe ani drobne gospodarstwa poniżej 6 ha, niemające żadnych szans na rozwój.

### **Pomoc społeczna. Aspekty socjalne polityki społecznej na wsi**

Działania, które zaliczamy do szeroko rozumianej polityki socjalnej skierowane są do osób potrzebujących, znajdujących się z różnych powodów w trudnej sytuacji życiowej, osób osiągających niskie dochody itd. Regulacje w tym zakresie zaliczyć należy do polityki socjalnej, której adresatem nie będą gospodarstwa rodzinne, ale osoby, którym taka pomoc przysługuje w określonych sytuacjach. Prawo do świadczeń z pomocy społecznej przysługuje kategoriom osób, których dochód nie przekracza określonych kwot, co reguluje ustaw o pomocy społecznej<sup>30</sup>.

Jak zauważa B. Jeżyńska w kontekście polityki socjalnej na wsi, *w pewnych sytuacjach gospodarstwo staje się w mniejszym stopniu miejscem pracy czy działalności gospodarczej, a pozostaje jedynie miejsce zamieszkania (niekiedy czasowego), życia w okresie po aktywności zawodowej (emerytury i renty), a coraz częściej także miejscem dożycia spokojnej starości i doczekania kresu dni. Pełni wówczas odmienne role, w których funkcje gospodarcze stają się mało lub wręcz nieistotne. Natomiast znaczenia nabierają funkcje socjalne, polegające na zaspakajaniu potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi*<sup>31</sup>. Funkcje socjalne z pewnością są istotne, jednak, co należy podkreślić, określone ulgi w stosunku do nierolniczej działalności gospodarczej –

<sup>28</sup> Na temat zasady solidaryzmu społecznego, zob. Lach D. E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa, 2011, s. 324 i nast.

<sup>29</sup> Na temat różnych systemów ochrony zdrowia zob. Parlińska A., *Finanse systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce*, SERiA, t. XII, z. 2, s. 255 i nast.

<sup>30</sup> Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 ze zm.

<sup>31</sup> Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Kancelaria Senatu. Warszawa, 2014, s. 16, dostępny na stronie [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl).



takie jak preferencyjny system ubezpieczeń społecznych, nieobjęcie podatkiem dochodowym powinny być adresowane do gospodarstw rodzinnych, nie przedsiębiorstw rolnych, jak to ma miejsce obecnie.

Nierówności w zakresie dostępu do podstawowych uprawnień socjalnych są wpisane w szereg regulacji prawnych. Zasiłek chorobowy przysługuje rolnikowi, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni. z tytułu ubezpieczenia macierzyńskiego rolnikowi wypłacana jednorazowo kwota w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej, nie przysługuje mu urlop macierzyński<sup>32</sup>. Dostęp do opieki zdrowotnej jest znacznie trudniejszy na terenach wiejskich.

Regulacja prawna podstawowych praw pracowniczych takich jak prawo do wypoczynku w odpowiednich warunkach, bezpieczeństwo pracy, regulacja czasu pracy zasadniczo różni się od rozwiązań prawnych dotyczących osób pracujących w gospodarstwie rodzinnym. Nie jest możliwe zrównanie praw obu grup, jednak należy dążyć do zbliżenia regulacji prawnych przynajmniej w pewnych zakresach (m. in. regulacja bezpieczeństwa i higieny pracy, odszkodowania za wypadki przy pracy).

Są to jednak zagadnienia związane z polityką Państwa wobec wsi, ewentualne działania skierowane są do określonych osób spełniających warunki do uzyskania określonych świadczeń. Oczywiście, wzmocnienie rolników równa się wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych, ale nie ma potrzeby, by to gospodarstwa rodzinne były adresatami działań w tym zakresie.

Podstawowe zdobycze socjalne takie jak – zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe, ochrona zdrowia uregulowane są w sposób odrębny w przypadku rolników. Istotny w tym obszarze jest również system emerytalny. Niewystarczające są regulacje dotyczące pomocy społecznej na wsi. Nierówności społeczne w przypadku osób starszych pogłębiają różnice w świadczeniach emerytalnych.

### **Podatki – jako narzędzie polityki społecznej**

Podatek dochodowy od osób fizycznych<sup>33</sup> ma bardzo szeroki zakres. Obejmuje praktycznie wszelkie przychody osób fizycznych. Wyjątkami od powszechności opodatkowania są **przychody z rolnictwa, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej**. Kwestia nieobjęcia opodatkowaniem działalności rolniczej i opodatkowanie działów specjalnych produkcji rolnej – jako wyjątek od zasady nieopodatkowania dochodów z działalności rolniczej – są uregulowane w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>34</sup> w sposób podobny jak w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wyłączenie rolników poza opodatkowanie podatkiem dochodowym jest rozwiązaniem z pewnością preferencyjnym, ale również powodującym pewne skutki negatywne. Rolnicy nie mają prawa do żadnych ulg związanych z potrzebami mieszkaniowymi, socjalnymi czy szkolnymi.

**Podstawowym podatkiem obciążającym rolnictwo jest podatek rolny<sup>35</sup>. Jest to niejako substytut podatku dochodowego w zakresie działalności rolniczej lub leśnej.** Podatek rolny jest praktycznie **jedynym obciążeniem fiskalnym**, który płacą rolnicy w związku z typową działalnością rolniczą. Zgodnie z art. 1 ustawy o podatku rolnym **opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione lub zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.**

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.

<sup>33</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

<sup>34</sup> Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

Artykuł 2 ww. ustawy zawiera definicję gospodarstwa rolnego. Zgodnie z jego treścią za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Definicja **gospodarstwa rolnego** określa składniki tworzące gospodarstwo, za podstawę i jedyny składnik gospodarstwa przyjmując **grunty**. Tak zawężone pojęcie gospodarstwa rolnego zdeterminowane jest przedmiotem regulacji prawnej.

Trzecim elementem definicji gospodarstwa rolnego – obok określenia rodzaju gruntów oraz ich minimalnej wielkości – jest określenie stosunku podmiotu prawnego do gruntu. **Grunt musi stanowić własność lub znajdować się w posiadaniu lub użytkowaniu wieczystym osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Na owych podmiotach też spoczywa obowiązek podatkowy w podatku rolnym.**

Podstawa opodatkowania podatkiem rolnym **dla gruntów gospodarstw rolnych** wyrażona jest w liczbie hektarów przeliczeniowych. Hektar przeliczeniowy jest to umowna jednostka przeliczeniowa związana z wartościowaniem ziemi rolniczej ze względu na jej położenie, klasę i rodzaj gruntów. **Wysokość podatku** ustalana jest ustawowo jako równowartość pieniężna 2,5 q żyta z hektara przeliczeniowego dla gruntów gospodarstw rolnych<sup>36</sup>. Podatek rolny nie jest obciążeniem wysokim. Jego konstrukcja wyraźnie promuje jednostki gospodarcze większe, bardziej wydajne. Obciążenie podatkiem zależy wyłącznie od wielkości gospodarstwa rolnego, nie od wielkości czy rodzaju produkcji. Taka konstrukcja powoduje, iż obciążenie podatkowe 10 - hektarowego gospodarstwa rolnego z produkcją roślinną (10 ha pszenicy) i 10 ha gruntów rolnych z produkcją tuczników o wartości 5 mln złotych rocznie – jest dokładnie taka sama (przy założeniu, że grunty mają taką samą klasę, rodzaj i okręg podatkowy).

## Wnioski

Na wyłączenie rolnictwa z systemu opodatkowania podatkiem dochodowym należy patrzeć w kontekście funkcjonowania całości systemu fiskalnego rolnictwa. Podatek dochodowy jest stosunkowo sprawiedliwym sposobem rozłożenia ciężaru utrzymania państwa na podatników. Jednocześnie podatek rolny nie jest obciążeniem wysokim, ale może być porównywalny co do wysokości ze stawkami podatku zryczałtowanego. Zwolnienie rolnictwa z podatku dochodowego jest z pewnością formą wsparcia rolnictwa. Jednak w tym kontekście nie jest zrozumiałe wsparcie gospodarstw wysokotowarowych, osiągających wielomilionowe zyski.

Konstrukcja opodatkowania rolnictwa powinna służyć wzmocnieniu gospodarstw rodzinnych, będąc również elementem wsparcia socjalnego w przypadku jednostek słabszych ekonomicznie. Podkreślić należy, iż obecnie w konstrukcji podatku rolnego brak jest elementu personalizacji, brak jakiegokolwiek nawiązania do sytuacji osobistej podatnika, w tym sytuacji rodzinnej. Zróżnicowanie podatku w zależności od zdolności płatniczej podatnika powinno znaleźć swoje miejsce w przyszłym systemie podatkowym obowiązującym rolników.

## Narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej

Polityki społeczne Unii Europejskiej określone są w tytułach od XI do XXIV części trzeciej Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>37</sup>. Są to m. in. polityki zatrudnienia, polityki społecznej, polityki w dziedzinie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu, polityki w dziedzinie kultury, polityki w dziedzinie zdrowia publicznego, polityki ochrony konsumentów.

<sup>36</sup> Obliczana według średniej ceny skupu żyta za jedenaście kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy, ogłaszanej w formie komunikatu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w dzienniku urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Stawka podatku rolnego na 2015 rok wynosi: od 1 ha przeliczeniowego – 153,43 zł, oraz- do 1 ha użytków rolnych – 306,85 zł.

<sup>37</sup> Dz.U.2004.90.864/2.

Wśród polityk społecznych Unii Europejskiej nie ma polityki skierowanej wyłącznie do rolnictwa<sup>38</sup>. Natomiast w ramach Wspólnej Polityki Rolnej taki kierunek możemy wyróżnić. Wspólna Polityka Rolna na lata 2014-2020 ma zapisane trzy cele<sup>39</sup>:

1. Wspieranie konkurencyjności rolnictwa.
2. Zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działania w dziedzinie klimatu.
3. Osiąganie zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy.

W Traktacie Rzymskim z dnia 25 marca 1957 r. ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą ani w ustawodawstwie unijnym nie ma regulacji pojęcia rolnego gospodarstwa rodzinnego. Akty prawne Wspólnot Europejskich używają pojęcia gospodarstwa rodzinnego w różnym znaczeniu, gospodarstwo takie nie stanowi jednak kategorii prawnej i brak jest w prawie europejskim ujednoczonej definicji tego pojęcia. Mechanizmy finansowe związane z wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich – są jednak pośrednio skierowane do gospodarstw rodzinnych. W PROW na lata 2014-2020 znaleźć można jest szereg instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących wsparciu gospodarstw rolnych. Wielkość gospodarstw, które są adresatami tych działań wskazuje, iż są one skierowane do gospodarstw rodzinnych. Przykładowo<sup>40</sup> wymienić można działanie Modernizacja gospodarstw rolnych – skierowane do gospodarstw o wielkości ekonomicznej od 15 tys. euro do 100 tys. euro (do 500 tys. euro w przypadku operacji dot. produkcji psiań), czy premie dla młodych rolników, przyznawane w wysokości 100 000 zł, będą przyznawane osobom, które nie ukończyły 40 roku życia, posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe i po raz pierwszy rozpoczynają prowadzenie gospodarstwa rolnego jako kierujący gospodarstwem. Młody rolnik, aby uzyskać takie wsparcie, powinien prowadzić gospodarstwo rolne spełniające kryteria, które mieszczą się w pojęciu gospodarstwa rodzinnego - powierzchnia użytków rolnych równa co najmniej średniej krajowej, a w przypadku gospodarstw położonych w województwie o średniej niższej niż krajowa – równą co najmniej średniej wojewódzkiej oraz nie większą niż 300 ha oraz wielkość ekonomiczna nie mniejsza niż 20 000 euro i nie większa niż 100 000 euro. w ramach programu *Restrukturyzacja małych gospodarstw* przewidywana jest pomoc na realizację projektu przedstawionego w biznesplanie w wysokości do 60 000 zł.

Wsparcie w postaci płatności bezpośrednich do gruntów adresowane jest do wszystkich posiadaczy gruntów rolnych. Jest to podstawowy mechanizm finansowy Wspólnej Polityki Rolnej. w założeniu płatności należą się wszystkim posiadaczom gruntów rolnych utrzymujących grunty w dobrej kulturze rolnej. Mechanizm modulacji, który pozwalał na redukcję płatności w przypadku wysokich kwot otrzymywanych przez rolników posiadających duże gospodarstwa rolne, najprawdopodobniej nie będzie stosowany.

## **Wnioski**

Programy dotychczas realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz przewidziane w ramach WPR na lata 2014-2020 mają za zadanie przede wszystkim wzmocnić ekonomicznie gospodarstwa rolne, zaś ich adresowanie do gospodarstw średnich jeżeli chodzi o wielkość produkcji, pozwala stwierdzić, iż są one ważnym elementem wspierania gospodarstw rodzinnych. Wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rodzinnych pozwoli w sposób naturalny na rezygnację z szeregu elementów polityki socjalnej, zaś wolne środki przeznaczone mogą być nie tylko na cele gospodarcze, ale również na edukację, czy kulturę. Polityka społeczna wobec polskiej wsi nieodłącznie łączy się z właściwą polityką strukturalną, wzmacnianiem gospodarstw rodzinnych, które winny być dominującym modelem gospodarowania na polskiej wsi. Istotne jest właściwe

<sup>38</sup> Barta A., *Polityki społeczne Unii Europejskiej ...*

<sup>39</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, Bruksela, dnia 18 listopada 2010. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>40</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

adresowanie programów w ramach WPR, aby realnie oddziaływały na wzmocnienie pożądanego modelu rolnictwa polskiego.

### Uwagi końcowe

Kiedyś definiowano politykę społeczną jako *celowe oddziaływanie państwa, związków zawodowych i innych organizacji na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzające do poprawy warunków bytu i pracy szerokich warstw ludności, usuwania nierówności społecznych oraz podnoszenia kultury życia*<sup>41</sup>. Ta sfera polityki społecznej nadal ma na wsi polskiej ogromne znaczenie. Polityka socjalna, walka z ukrytym bezrobociem, ochrona zdrowia – to podstawowe nadal bardzo aktualne zagadnienia. Polityka społeczna, w dużej mierze pod wpływem Unii Europejskiej, rozszerza jednak swoje pola działania. To już nie tylko polityka socjalna, ale polityka ujmująca szeroko kwestie zatrudnienia, bezpiecznych warunków pracy, prawa do wypoczynku, prawa do środowiska naturalnego, prawa do edukacji, sportu.

Podmiotem tak rozumianej polityki społecznej powinno być gospodarstwo rodzinne, jako jednostka mająca na celu nie tylko produkcję rolną, ale szereg funkcji socjalnych i kulturowych. Obszar badawczy niniejszej publikacji obejmuje w pierwszej płaszczyźnie określenie możliwości upodmiotowienia gospodarstwa rodzinnego w ramach polityki społecznej w świetle istniejących regulacji prawnych. Przede wszystkim należy jednak przeanalizować potrzebę koniecznych zmian, poczynając od stworzenia definicji gospodarstwa rodzinnego.

Funkcje rolnictwa, a co za tym idzie także funkcje gospodarstw rodzinnych oddziałują także na inne obszary życia społecznego. Polityka społeczna to też dostarczanie określonych dóbr - kulturowych, społecznych, związanych z ochroną środowiska, ochroną różnorodności biologicznej innym członkom społeczeństwa, nie tylko rolnikom. Dobra te wytwarzane są przez rolnictwo, ale wszyscy pozostali członkowie społeczeństwa także chcą korzystać z pięknego krajobrazu, czystego powietrza, ekologicznej żywności.

Rolnik nadal jest producentem żywności, ale jednocześnie rolnictwo – staje się producentem dóbr publicznych, które przynoszą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa – państwo które to państwo powinno finansować. Przejście do rolnictwa zrównoważonego oraz globalizacja stawiają w nowym świetle rachunek ekonomiczny rolnictwa – zaś produkcja wyżej wspomnianych usług powinna być w tym rachunku uwzględniona. Tym można tłumaczyć, także to, że rolnictwo jest traktowane w odmienny sposób niż inne dziedziny gospodarki. Dlatego rolnikom powinno stworzyć się preferencyjne warunki podatkowe, preferencyjne ubezpieczenia społeczne, wsparcie w postaci płatności bezpośrednich do gruntów, płatności rolnośrodowiskowych. W tym zakresie jednak właśnie kategoria producenta dóbr publicznych może być kryterium wartościującym wsparcie. Powinno być ono powinno przeznaczone przede wszystkim nie dla każdego rolnika – ale dla rolnika, którego możemy określić nie tylko jako producenta żywności, ale również jako *producenta usług środowiskowych*. A takim rolnikiem jest właśnie rolnik prowadzący rodzinne gospodarstwo rolne. Bez gospodarstw rodzinnych nie ma przestrzeni wiejskiej, są tylko użytki rolne.

### Literatura

1. Adamowicz M. (red.) *Ubezpieczenia społeczne*. Wieś i rolnictwo, Warszawa, 2002
2. Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Warszawa, 1996
3. Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Warszawa, 2005
4. Barcz J., *Polityki Unii europejskiej: Polityki społeczne*, Warszawa, 2010
5. Bieluk J., *Cena żyta jako miernik wysokości podatku rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I.
6. Blajer P., *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, Studia Iuridica Agraria T. VI, Białystok, 2007

<sup>41</sup> Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej. Podmioty i fundusze*, Warszawa, 1996

7. Blajer P., *Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)*, Przegląd Prawa rolnego, Nr 2 (7), 2010.
8. Bobola A., *Źródła finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych w latach 1999-2006*, Zeszyty Naukowe SGGW, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, Nr 65.
9. Budzinowski R., *Czynniki rozwoju prawa rolnego* (w:) S. Prutis (red.) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok, 1998
10. Dudar G., Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa, 2008
11. Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Białystok, 2007
12. Dziubińska-Michalewicz M., *System zabezpieczenia społecznego ludności rolniczej w Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz 1998 r., Informacja nr 595, www.sejm.gov.pl.
13. Ganc M., Mądra M., *Sprawiedliwość opodatkowania rolnictwa oraz możliwość zmian w tym zakresie w opinii rolników indywidualnych*, Zeszyty Naukowe SGGW - *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 89, 2011
14. Jurcewicz A., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa, 2012
15. Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane.*, Warszawa, 2013
16. Jeżyńska A., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Kancelaria Senatu, Warszawa, 2014
17. Kędzierski A., *Wybrane problemy z ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Nr 36 z 2009
18. Klat A., *Cywilnoprawne aspekty współpracy między rodzicami a dziećmi w gospodarstwie rolnym*, Edukacja Prawnicza, 1994 nr 9.
19. Kremer E., *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków, 2004
20. Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, Częstochowa, 2004
21. Lach A. E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa, 2011
22. Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. Konstytucji)*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I.
23. Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy zachodniej*, Białystok, 2000
24. Lichorowicz a., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004 r., z. 2.
25. Lichorowicz A., *o instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego – de lege ferenda*, Rejent 1996, nr 7-8
26. Łobos-Kotowska D., *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec, 2006
27. Mongiało M., Świtłyk M., *Wymiana pokoleń w zarządzaniu gospodarstwami*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XV, z. 1
28. Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, Rejent 1997, nr 5
29. Parlińska A., *Finanse systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce*, SERiA, t. XII, z. 2.

30. Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian*, Warszawa, 1998
31. Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, Studia Iuridica Agraria, t. V, Białystok, 2005
32. Pszczółkowska J., *Ubezpieczenia społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i studia Nr 2 z 2000 r.
33. Puślecki A., *Istota i funkcje ubezpieczenia chorobowego rolników*, Przegląd Prawa Rolnego, Nr 1 z 2012 r.
34. Rajkiewicz A., *Polityka społeczna*, Warszawa, 1979
35. Sikorska A. (red.), *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009., [www.minirol.gov.pl](http://www.minirol.gov.pl)
36. Stankiewicz A.(red.), Chodyra A. (red.), *Rolnicze gospodarstwo rodzinne*, Konferencje i Seminaria 2(30)2000, warszawa, 2000
37. Stefańska K., *Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle znowelizowanego kodeksu cywilnego*, Państwo i Prawo 1992, nr 3.
38. Szumlicz T., *Modele polityki społecznej*, Warszawa, 1994
39. Szymecka-Wesołowska A., *o potrzebie reformy systemu ubezpieczenia społecznego rolników – głos w dyskusji*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia Nr 36 z 2010 r.
40. Wieliczko B., *Oddziaływanie polityki fiskalnej na sytuację polskiego rolnictwa w latach 2002/2009*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T. 98, z. 3.
41. Wierzbowski A., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia a ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, (w:) *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, J. Jastrzębska (red.), Lublin, 2003.
42. Wierzbowski A., *Ubezpieczenia społeczne rolników w systemie polityki społecznej państwa wobec mieszkańców wsi*, (w:) M. Adamowicz (red.) *Ubezpieczenia społeczne...*
43. Wierzbowski A., *Ubezpieczenie społeczne rolników wyrazem solidaryzmu społecznego*, *Ubezpieczenia w rolnictwie*, Nr 4 z 2000 r.
44. Woś A., *Spółeczno-ekonomiczna stratyfikacja rolnictwa*, (w:) *Rolnictwo w okresie transformacji systemowej (1989-1997)*, Woś A.(red.), Warszawa, 1998
45. Zarychta H., *System ubezpieczeń społecznych rolników*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych, Nr 11 z 2000 r.
46. Zapiec-Laskowska M., Kleczkowski L., *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych z działań specjalnych produkcji rolnej*, Monitor Podatkowy 2000, nr 1.
47. Zwolińska M., *Ubezpieczenie społeczne rolników – rys historyczny* (w:) *Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie*, Pr. zb. pod red. Jastrzębskiej J., Lublin, 2003

#### 4. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawa żywnościowego, prawa rolnego i działów specjalnych oraz podstawy prawne prowadzenia przez nie rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej – I. Lipińska

**Autor: dr Izabela Lipińska, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu**

##### **Wprowadzenie**

Rodzinne gospodarstwo rolne jako uczestnik rynku rolnego, ma do spełnienia wiele funkcji o charakterze zarówno produkcyjnym, jak i gospodarczym. Jak zauważa Beata Jeżyńska, dla uznania gospodarstwa za rolne konieczne jest przede wszystkim wykonywanie pierwszej z nich<sup>1</sup>. Przez działalność rolniczą należy zatem rozumieć działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcję ogrodniczą, sadowniczą i rybną<sup>2</sup>. Takie rozwiązanie przyjął ustawodawca w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej: Ukur), która formuje byt prawny gospodarstw rodzinnych<sup>3</sup>.

W literaturze prawniczej i ekonomicznej, funkcja produkcyjna postrzegana jest przez pryzmat wytwarzania produktów rolnych, a obejmuje cały cykl wytwarzania począwszy od paszy dla zwierząt po żywność<sup>4</sup>. Ściśle wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego oraz zaspokojeniem potrzeb na surowce rolnicze sektorów poza żywnościowych. W takim ujęciu należy rozgraniczyć relacje między prawem rolnym a prawem żywnościowym. Według Romana Budzinowskiego, podstawowym wyróżnikiem pomiędzy nimi powinien być przedmiot regulacji<sup>5</sup>. W przypadku prawa rolnego jest nim produkt rolny i związana z jego pozyskaniem działalność wytwórcza, a żywnościowego – sam produkt żywnościowy oraz jego „przygotowanie” do obrotu i konsumpcji. Choć należy wspomnieć o tym, że istnieją między nimi bardzo ściśle związki, wynikające zarówno z krajowego, jak i unijnego prawodawstwa.

Warto dodać, że gospodarstwo rodzinne pełni bardzo ważną rolę w rolno-spożywczym łańcuchu dostaw, bowiem stanowi jego podstawowe ogniwo. Z tego tytułu podlega ono szczególnej ochronie. Odpowiednio normy prawne kształtujące prowadzenie działalności rolniczej polegającej na wytwarzaniu surowców do dalszego przetwórstwa lub bezpośrednio produktów spożywczych powinny być ze sobą spójne i winny mieć charakter komplementarny. Dlatego w dalszej części opracowania omówione zostaną dwa niezależne podejścia do rodzinnych gospodarstw rolnych, tj. w ujęciu prawa rolnego oraz żywnościowego.

##### **Rodzinne gospodarstwo rolne jako podmiot prawa rolnego**

Gospodarstwo rodzinne postrzegane jest jako szczególny typ gospodarstwa rolnego<sup>6</sup>. Jednocześnie jest ono podstawą ustroju rolnego państwa<sup>7</sup>. Jego prowadzenie wiąże się ze spełnieniem dwóch podstawowych przesłanek wynikających z ustawy. Po pierwsze - zgodnie z art. 2 Ukur – jest ono prowadzone przez rolnika indywidualnego, po drugie łączna powierzchnia jego użytków rolnych nie

<sup>1</sup> Tak Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Opinie i Ekspertyzy*, Warszawa, 2014, s. 8

<sup>2</sup> Por. Bieluk J., *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2, 2008, s. 181 i n.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 803

<sup>44</sup> Zob. np. Michna W., *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, Program Wieloletni 9, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2005; D. Zając: *Wielofunkcyjność gospodarstw rolników-przedsiębiorców*, „Acta Oeconomia” nr 9, 2010; Z. Kołoszko-Chomentowska: *Gospodarstwo rolne jako podmiot w gospodarce narodowej*, „Economics and Management”, nr 1, 2014; Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013; R. Budzinowski: *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i administracja”, tom II, Piła 2003; K. Stefańska: *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Agraria Iuridica”, Białystok 2005, t. V; P. Czechowski (red.): *Prawo rolne*, Warszawa 2011; Kozera M., Ryś-Jurek R., Tabert M.: *Podstawy wiedzy o rolnictwie i agrobiznesie*, Poznań, 2012

<sup>5</sup> Tak Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 221, za Jurcewicz A., *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agrari” 2002, tom III, s. 84

<sup>6</sup> s. 91

<sup>7</sup> Zob. art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

przekracza 300 ha<sup>8</sup>. Od strony formalno-prawnej ustawa nie przewiduje konieczności spełnienia żadnych warunków jeżeli chodzi o podejmowanie działalności wytwórczej w rolnictwie, o ile zakres czynności odpowiada treści ustawy<sup>9</sup>. Te wydają się dość wąskie, w porównaniu do rozwiązania przyjętego na pułapie Unii Europejskiej. Otóż na działalność rolniczą, zdefiniowaną w art. 4 Rozporządzenia nr 1307/2013 składa się „produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, jak i utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub prowadzenie działań minimalnych, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy<sup>10</sup>”. W literaturze najczęściej przez działalność wytwórczą rozumie się dwa etapy – przygotowanie do produkcji oraz sam proces wytwórczy<sup>11</sup>. Natomiast wszelkie czynności związane z wprowadzaniem do obrotu i sam obrót, najczęściej są postrzegane jako forma działalności gospodarczej, do której również mają zastosowanie przepisy prawa żywnościowego.

Ustawodawca nie formułuje jednoznacznie chwili rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej. Jednakże implikuje ona spełnienie w niektórych przypadkach określonych przesłanek ustawowych. Zasadniczo za moment podjęcia działalności rolniczej uważa się dzień wejścia po raz pierwszy w posiadanie nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha<sup>12</sup>.

Rozpoczęcie działalności rolniczej, traktowanej jako typ działalności gospodarczej, nie wymaga dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej<sup>13</sup>. Natomiast producenci uczestniczący w procesach wytwórczych, jak i przetwórczych oraz wprowadzający do obrotu produkty rolne, podlegają wpisowi do krajowej ewidencji producentów oraz centralnemu rejestrze przedsiębiorców. Oba mają charakter publiczny i powszechny. Pierwszy z wymienionych rejestrów działa w oparciu o ustawę z 18 grudnia 2003r. o krajowym o systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>14</sup>. Wiąże się z nadaniem producentom rolnym numeru identyfikacyjnego. Numer ten służy do ich identyfikowania przy czynnościach dokonywanych z udziałem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Odpowiednio rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne, który ma zamiar być beneficjentem działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich musi posiadać numer identyfikacyjny producentów, nadawany w trybie przepisów wskazanej ustawy. Natomiast centralny rejestr przedsiębiorców jest tworzony na mocy przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego oraz organizacji niektórych rynków rolnych<sup>15</sup>. Jak podkreśla Beata Jeżyńska wszystkie podmioty uczestniczące w produkcji rolnej ujmowanej jako proces wytwórczy w łańcuchu „od pola do stołu” podlegają rejestracji w centralnym rejestrze przedsiębiorców, pod rygorem wyłączenia spod działania mechanizmów WPR<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> Przy czym jest tu mowa o gospodarstwie rolnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych (art. 2 pkt. 2 Ukur)

<sup>9</sup> Mianowicie zgodnie z art. 2 pkt. 2 Ukur przez prowadzenie działalności rolniczej, należy rozumieć działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

<sup>10</sup> Działania minimalne również są ustalane przez państwa członkowskie.

<sup>11</sup> Tak np. Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 94 i n.

<sup>12</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. z 2014, poz. 501.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, Dz. U. 2004 Nr 173 poz. 1807 ze zm.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 z późn. zm.

<sup>15</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r., tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 ze zm.

<sup>16</sup> Jeżyńska B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej*, (w:) *Prawo rolne* (red. Czechowski P.), Warszawa, 2011, s. 69 i n.



Na podstawie legalnej definicji działalności rolniczej można wyróżnić dwa podstawowe kierunki produkcji – roślinną i zwierzęcą. Ustawodawca w niewielkim stopniu oddziałuje na sam ich proces, pozostawiając dość dużą swobodę kształtowania obowiązków producenta przy wykonywaniu umów produkcyjnych, jak np. kontraktacji. Jednakże producenci rolni, którzy ubiegają się między innymi o płatności bezpośrednie do gruntów rolnych, zobowiązani są do utrzymywania gruntów w tzw. Dobrej Kulturze Rolnej. Jej zasady zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm<sup>17</sup>. Ich celem jest właściwe zarządzanie podstawowym czynnikiem produkcji, jakim jest ziemia. Szczególna ochrona dotyczy przestrzegania norm w zakresie: przeciwdziałania erozji gleby, ograniczania degradacji substancji organicznej, przeciwdziałania zmianom struktury gleby, jak również zachowania i ochrony siedlisk roślin oraz zwierząt, a także zarządzania zasobami wodnymi w rolnictwie i ochrony wody.

Ponadto, począwszy od 2015r. jako efekt reformy WPR, wprowadzone zostały nowe zasady przyznawania dopłat bezpośrednich, które przewidują obowiązek dywersyfikacji upraw<sup>18</sup>. Polega ona na obowiązkowym wprowadzeniu, w zależności od powierzchni gospodarstwa, kilku rodzajów upraw. Na podstawie art. 44 Rozporządzenia 1307/2013 rolnicy posiadający grunty orne o powierzchni od 10 do 30 ha muszą prowadzić na nich przynajmniej dwie uprawy, przy czym główna uprawa nie może zajmować więcej niż 75% całego areału. Jeżeli powierzchnia gruntów ornych jest większa niż 30 ha wówczas rolnik musi wprowadzić trzy uprawy. Wielkość areału pierwszej uprawy nie może przekraczać 75% całkowitej powierzchni, a dwóch pozostałych upraw łącznie 95%. Celem dywersyfikacji upraw jest wprowadzanie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, jako elementu realizacji praktyk „zazieleniania” w Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

Innym aspektem podejmowanym przez ustawodawcę w zakresie produkcji roślinnej jest ich ochrona przed szkodnikami<sup>20</sup>. Ma ona na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu plonowania produkcji roślinnej, przy uwzględnieniu możliwości stosowania różnych metod ochrony. Dużą rolę odgrywa tzw. integrowana produkcja. Polega ona na wykorzystaniu wszystkich dostępnych metod, w szczególności niechemicznych, w sposób minimalizujący zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt oraz dla środowiska<sup>21</sup>. Stosowanie „zasad dobrej praktyki ochrony roślin”, w świetle regulacji unijnych jest obowiązkiem każdego producenta stosującego środki ochrony roślin<sup>22</sup>.

Z kolei prowadzenie produkcji zwierzęcej wymaga spełnienia obowiązków związanych z zachowaniem dobrostanu zwierząt<sup>23</sup>. Określa on standardy bytowania zwierząt gospodarskich w zakresie odpowiednich warunków utrzymania, higieny i ochrony środowiska<sup>24</sup>. Chodzi tu o zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, właściwego żywienia oraz opieki weterynaryjnej. Na szeroko rozumiane prawo weterynaryjne składają się: ochrona zdrowia zwierząt oraz zwalczanie chorób zakaźnych, humanitarna ochrona zwierząt, bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego, środki żywienia zwierząt, weterynaryjne kontrole graniczne oraz kontrole handlu,

<sup>17</sup> Dz. U. tekst jedn. 2014, poz. 1372

<sup>18</sup> Art. 44 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 608

<sup>19</sup> Szerzej nt. zazieleniania Kulawik J. (red.): *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*, Warszawa 2012 s. 9 i n.

<sup>20</sup> Zob. ustawa z 8 marca 2013 r. środkach ochrony roślin, Dz. U. z 2013 r., poz. 455 ze zm.

<sup>21</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wymagań integrowanej ochrony roślin, Dz. U. 2013 r., poz. 505

<sup>22</sup> Tak art. 55 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz. U. L 309 z 24.11.2009, s. 1

<sup>23</sup> Zob. np. Mroczek J., *Dobrostan zwierząt jako element retardacji przekształcania zasobów w produkcji zwierzęcej*, Inżynieria Ekologiczna nr 34, 2013, s. 181-188

<sup>24</sup> Zob. ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2013r. tekst jedn., poz. 856 ze zm. oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz. U. 2010 nr 56 poz. 344 ze zm.), oraz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz. U. 2010 nr 116 poz. 778 ze zm.)

system rejestracji i identyfikacji zwierząt, prawo farmaceutyczne, postępowanie z ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego, a także organizacja nadzoru tejże działalności, czyli Inspekcja Weterynaryjna. Podstawowym aktem prawa krajowego regulującym zagadnienia weterynaryjne z zakresu chorób zakaźnych zwierząt jest ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt<sup>25</sup>.

Na produkcję zwierzęcą oddziałują również przepisy ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 1 reguluje ona sprawy z zakresu hodowli oraz zachowania zasobów genetycznych, oceny wartości użytkowej i hodowlanej, prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów, a także nadzoru nad hodowlą i rozrodem zwierząt gospodarskich.

Kolejnym bardzo istotnym elementem podejmowanym zarówno przez prawodawcę unijnego, jak i krajowego jest żywienie zwierząt. Prawodawstwo unijne ma na celu zapewnienie, że pasze powinny być bezpieczne i zdrowe. Jego podstawowe reguły określone są w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności<sup>27</sup>. „Prawo paszowe” obejmuje między innymi żywienie zwierząt, higienę paszową i żywnościową, choroby odzwierzęce, produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, pozostałości i zanieczyszczenia, kontrolę i zwalczanie chorób zwierząt mających wpływ na zdrowie publiczne, etykietowanie pasz i żywności, pestycydy, dodatki paszowe i żywnościowe, etc.

Krajowym aktem normatywnym kształtującym problematykę wymogów żywieniowych zwierząt jest ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>28</sup>. Realizuje ona założenia zawarte w aktach normatywnych Unii Europejskiej w omawianym zakresie. Prawodawca kształtuje zasady wytwarzania i stosowania środków żywienia zwierząt i pasz leczniczych, kwestie obrotu środkami żywienia zwierząt oraz paszami leczniczymi, oraz wymogami weterynaryjnymi co do jakości tych środków. Wymagania te dotyczą zapewnienia odpowiednich warunków technicznych, lokalowych i organizacyjnych oraz w kwalifikacji osób czuwających nad procesem produkcji.

Jak wspomniano powyżej dla produkcji zwierzęcej przewiduje się dodatkowy rejestr, pozwalający na monitorowanie przemieszczania zwierząt pod kątem zwalczania chorób zakaźnych, umożliwiającą dostęp zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego do rynku unijnego oraz wdrażającą jednocześnie elementy regulacji z zakresu prawa żywnościowego – czyli możliwość identyfikacji mięsa. Ta ostatnia jest bardzo istotnym elementem bezpieczeństwa żywności. Odpowiednio na podstawie ustawy z 2 kwietnia 2004r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt<sup>29</sup> każdy posiadacz zwierzęcia gospodarskiego, przez które należy rozumieć bydło, kozy, owce oraz świnie ma obowiązek dokonania jego zarejestrowania we właściwym ze względu na miejsce położenia gospodarstwa rolnego (siedziby stada) terenowym oddziale Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponadto na podstawie art. 17 omawianej ustawy, chowanie wymienionych zwierząt pociąga za sobą obowiązek ich identyfikacji. Szczegółowe jej zasady są określone zarówno krajowymi, jak i unijnymi przepisami prawa.

Ponadto przy omawianiu zasad prowadzenia działalności produkcyjnej nie można pominąć wymagań przewidzianych w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu<sup>30</sup>. Dotyczą one obowiązku spełniania wymogów przechowywania nawozów naturalnych (płynnych i stałych), które mogą mieć znaczący wpływ na ochronę środowiska przyrodniczego.

Poza produkcją roślinną i zwierzęcą, gospodarstwo rodzinne może także prowadzić tzw. dział specjalny. Składają się nań określone rodzaje upraw i produkcji, do których można zaliczyć:

<sup>25</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2014, poz. 1539

<sup>26</sup> Dz. U. z 2007 r. tekst jedn., nr 133, poz. 921 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. L 31 z 1.2.2002, s. 1

<sup>28</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2014r, poz. 398

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 91, poz. 872 ze zm.

<sup>30</sup> Dz. U. 2007.147.1033 ze zm.

uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin „in vitro”, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym<sup>31</sup>. Jak zauważa Jerzy Bieluk powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący, co oznacza że żaden inny rodzaj działalności rolniczej nie może być zakwalifikowany do działów specjalnych<sup>32</sup>. Jakiego rodzaju działalności są specjalnymi działami produkcji rolnej określają ustawy o podatkach dochodowych. Ponadto oprócz rodzaju produkcji, dodatkowym kryterium zakwalifikowania do działu specjalnego jest wielkość tejże produkcji. Zgodnie z art. 2 ust. 3a ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych nie stanowią działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w załączniku do ustawy<sup>33</sup>.

Prowadzenie działalności rolniczej implikuje także określone obowiązki podatkowe. Odpowiednio prowadzenie działu specjalnego, który jest postrzegany jako działalność gospodarcza nastawiona na zaspokojenie potrzeb rynku, wiąże się z koniecznością wnoszenia podatku dochodowego<sup>34</sup>. W zależności od formy prawnej gospodarstwa rolnego, jej dochody będą podlegały opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych bądź podatkiem dochodowym od osób prawnych.

Natomiast dochody uzyskiwane z podstawowej działalności rolniczej nie są opodatkowane w świetle ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>35</sup> (art. 2 ust. 1 ustawy). Wyłączenie to dotyczy działalności w zakresie wytwarzania produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcji warzywniczej gruntowej, szklarniowej i pod folią, produkcji roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowli i produkcji materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcji zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowli ryb, a także działalności, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost.

Podstawowym obciążeniem fiskalnym producentów rolnych jest natomiast konieczność wnoszenia podatku rolnego. Na podstawie art. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>36</sup>, opodatkowaniu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

### **Rodzinne gospodarstwo rolne jako podmiot prawa żywnościowego**

Prowadzenie działalności wytwórczej może również wiązać się z bezpośrednim obrotem pozyskanych produktów żywnościowych<sup>37</sup>. W tym zakresie ustawodawca obok regulacji prawno-rolnej, przewiduje również szereg wymagań wynikający wprost z zasad bezpieczeństwa żywności, których podstawowym celem jest ochrona zdrowotna konsumentów. Odpowiednio producenci rolni są zobowiązani na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz pasz spełniać obowiązujące wymogi prawa żywnościowego i paszowego. W sposób szczególny ustawodawca kształtuje zasady obrotu nieprzetworzonych produktów pochodzenia roślinnego oraz zwierzęcego, a także sprzedaż w ramach działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej produktów przetworzonych pochodzenia zwierzęcego.

<sup>31</sup> Rodzaje tej produkcji zostały enumeratywnie wskazane w załączniku do ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. tekst jedn. z 2013, poz. 1403 ze zm.); por. art. 1 ust. 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.)

<sup>32</sup> Zob. Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013, s. 142 i n.

<sup>33</sup> Dz. U. 2012 tekst jedn. poz. 361 ze zm.

<sup>34</sup> Szerzej Jeżyńska B., *producent rolny*, op. cit..., s. 94

<sup>35</sup> Dz. U. 1991 Nr 80 poz. 350 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

<sup>37</sup> Por. Bieluk J., *Pojęcie działalności...*, op. cit., s. 185 i n.

Przedmiotem obrotu produktów nieprzetworzonych mogą być tylko produkty, które pochodzą wyłącznie z własnych upraw lub hodowli. w przypadku produkcji roślinnej są to zboża, owoce, warzywa, zioła, grzyby uprawne oraz surowce pochodzących z osobiście dokonanych zbiorów ziół i runa leśnego. Normy prawne kształtujące obrót nimi zostały określone w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>38</sup>, oraz w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych<sup>39</sup>. Rozporządzenie to kształtuje zakres dostaw bezpośrednich środków spożywczych, w tym wielkość i obszar oraz szczegółowe wymagania higieniczne zostało określone we wspomnianym rozporządzeniu. Ponadto producenci prowadzący działalność w ramach dostaw bezpośrednich obowiązani są przestrzegać wymagań higienicznych, określonych w Rozporządzenia (WE) nr 852/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, w zakresie odnoszącym się do surowców pochodzenia roślinnego<sup>40</sup>. Na koniec warto dodać, że dostawy bezpośrednie są działalnością rejestrowaną (art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia).

W odniesieniu do produkcji zwierzęcej podstawowym aktem normatywnym regulującym zagadnienia weterynaryjne z zakresu bezpieczeństwa żywności produktów pochodzenia zwierzęcego jest ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>41</sup>. Należy do nich żywność pochodzenia zwierzęcego, żywe małże, szkarłupnie, oślonice i ślimaki morskie przeznaczone do spożycia przez ludzi oraz inne zwierzęta przeznaczone do przygotowania w celu dostarczenia ich w żywej postaci konsumentowi końcowemu<sup>42</sup>. Zgodnie z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej tą formą sprzedaży mogą być objęte wyłącznie produkty pochodzenia zwierzęcego wyprodukowane przez podmiot prowadzący działalność w zakresie ich produkcji<sup>43</sup>. Sprzedaż bezpośrednia niektórych z nich podlega ograniczeniom ilościowym<sup>44</sup>. Szczególne wymagania weterynaryjne są stawiane co do samych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, jak i miejsc produkcji oraz jej prowadzenia. Omawiana działalność na mocy art. 20 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego podlega rejestracji przez powiatowego lekarza weterynarii.

Z kolei Inspekcja Weterynaryjna na mocy ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej prowadzi nadzór nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej, a także nad wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego (art. 3 ust. 5 ustawy)<sup>45</sup>. Nieprzestrzeganie przepisów weterynaryjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności i wymagań weterynaryjnych w produkcji może pociągać za sobą zarówno sankcje administracyjne, jaki i karne.

Prowadzenie sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego przez gospodarstwo rodzinne, możliwe jest także w ramach tzw. działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej. Podlega ona zarejestrowaniu u powiatowego lekarza weterynarii właściwego ze względu na planowane miejsce jej prowadzenia. Zasady prowadzenia produkcji i sprzedaży produktów mięsnych na małą skalę na lokalny rynek zostały określone w art. 13 wspomnianej wcześniej ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego oraz w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca

<sup>38</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2010 r., nr 136, poz. 914 ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U., nr 112, poz. 774

<sup>40</sup> Dz. U. L 139,30.4.2004, s. 1

<sup>41</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2014 poz. 1577

<sup>42</sup> Tak Załącznik nr i pkt. 8 Rozporządzenia WE NR 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. L 139,30.4.2004, s. 55

<sup>43</sup> Chodzi tu o drób, zajęczaki, zwierzęta łowne, produkty rybołówstwa, żywe ślimaki lądowe, surowe mleko i śmietanę, jaja konsumpcyjne, ryby świeże, śmietanę, nieprzetworzone produkty pszczele.

<sup>44</sup> § 3 Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.

<sup>45</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2010 r., Nr 112, poz. 744 ze zm.

2010 r.<sup>46</sup>. Działalność ta obejmuje sprzedaż określonych produktów konsumentowi końcowemu oraz ich dostawy do innych zakładów prowadzących handel<sup>47</sup>. Ustawodawca szczegółowo sformułował warunki pozwalające na uznanie działalności za działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, jak i zakres oraz obszar produkcji, a także wielkość dostaw produktów pochodzenia zwierzęcego do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem do konsumenta końcowego. Ponadto wskazuje także wymagania weterynaryjne, jakie powinny być spełnione przy prowadzeniu tego rodzaju działalności.

Na koniec warto dodać, że sprzedaż bezpośrednia i dostawy bezpośrednio są traktowane jak działalność rolnicza. Ich dochody ze sprzedaży nie są opodatkowane. Natomiast działalność marginalna, lokalna i ograniczona jeżeli jej zakres będzie wykraczał poza czynności wskazane w art. 21 ust. 1 pkt. 71 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych będzie traktowana jako działalność gospodarcza.

### **Gospodarstwo rodzinne jako podmiot pozarolniczej działalności gospodarczej**

Pozarolnicza działalność gospodarcza może stanowić zarówno dodatkowe, jak i alternatywne źródło dochodu gospodarstwa rodzinnego<sup>48</sup>. Jej podjęcie i prowadzenie implikuje konieczność spełnienia obowiązków, którymi nie są obciążone gospodarstwa prowadzące typową działalność rolniczą. Przede wszystkim problematyczne jest już na samym początku określenie jej definicji, mimo że ustawodawca posługuje się nią w wielu rozproszonych aktach prawnych. Zgodnie z art. 4 ustęp 1 pkt. 12 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne pozarolnicza działalność gospodarcza traktowana jest jako pozarolnicza działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym<sup>49</sup>. Czyli oznacza ona między innymi działalność zarobkową wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, prowadzoną we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły. Można ją odpowiednio odnieść do definicji działalności gospodarczej przewidzianej w art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej z wyłączeniem działalności skazanych w art. 3<sup>50</sup>. Ustawodawca - jak zauważyli Adam Bartosiewicz oraz Ryszard Kubacki - przyjął uniwersalną definicję pozarolniczej działalności gospodarczej<sup>51</sup>. Przy czym dla uzyskiwania przychodów z tytułu jej prowadzenia nie jest konieczne posiadanie statusu przedsiębiorcy. Przykładowo działalność pozarolnicza może obejmować leśnictwo, rybactwo śródlądowe, rybołówstwo morskie, działalność produkcyjną, przetwórstwo produktów rolnych, przetwarzanie drewna, działalność rękodzielniczą, handel, agroturystykę i wynajem pokoi, budownictwo, transport i magazynowanie, obsługę nieruchomości i wynajem maszyn, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię<sup>52</sup>.

Prowadzenie omawianej działalności wiąże się z obowiązkiem wnoszenia podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych, spod którego wyłączona jest działalność rolnicza. Ponadto w określonych przypadkach powoduje ona wyłączenie podleganiu w zakresie ubezpieczeń społecznych spod ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (dalej:

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, Dz. U. Nr 113, poz. 753; Do działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej stosuje się ponadto przepisy Rozporządzenia (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, s. 1

<sup>47</sup> Przedmiotem produkcji i obrotu mogą być produkty mleczne, obrobione lub przetworzone produkty rybołówstwa, surowe wyroby mięsne, mięso mielone, produkty mięsne, w tym gotowe posiłki wyprodukowane z mięsa. Ponadto możliwy jest również rozbiór i sprzedaż świeżego mięsa wołowego, wieprzowego, baraniego, koziego, końskiego, drobiowego lub zajęczaków, zwierząt łownych oraz zwierząt dzikich utrzymywanych w warunkach fermowych (§ 2 pkt. 1 Rozporządzenia).

<sup>48</sup> Szerzej: Bórawski P., *Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich jako dodatkowe źródło dochodu rodzin rolniczych*, *Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 75, s. 15-22

<sup>49</sup> Dz. U. z 1998 r., nr 144, poz. 930 ze zm.

<sup>50</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2013, poz. 672

<sup>51</sup> Tak Bartosiewicz A., Kubacki R., *Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 61 i n.

<sup>52</sup> Por. Pojęcie stosowane w badaniach statystycznych statystyki publicznej: *Pozarolnicza działalność gospodarcza*.

Usur)<sup>53</sup>. Jednakże w celu ułatwienia podejmowania przez rolników, współmałżonków lub zamieszkujących z nimi domowników pozarolniczej działalności gospodarczej, ustawodawca umożliwił im pozostawanie w rolniczym ubezpieczeniu społecznym po rozpoczęciu pozarolniczej działalności gospodarczej lub po rozpoczęciu współpracy przy prowadzeniu tej działalności (art. 5a Usur.). Dotyczy to tylko podmiotów, które podlegały z mocy ustawy ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie nieprzerwanie co najmniej 3 lata i nadal prowadzą działalność rolniczą, lub stale pracują w gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub w dziale specjalnym w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Ponadto ubezpieczenie może kontynuować jedynie taka osoba, która spełnia jednocześnie następujące warunki: 1) złoży w KRUS oświadczenie o kontynuowaniu tego ubezpieczenia w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy tej działalności; 2) jednocześnie nadal prowadzi działalność rolniczą lub stale pracuje w gospodarstwie rolnym, obejmującym obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego, lub w dziale specjalnym; 3) nie jest pracownikiem i nie pozostaje w stosunku służbowym; 4) nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty albo do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego, do których przysługuje prawo z tytułu ubezpieczenia chorobowego na podstawie przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; 5) kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekracza określonej kwoty granicznej<sup>54</sup>.

Pozarolnicza działalność gospodarcza jest to - w rozumieniu omawianej ustawy - pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby fizyczne, na podstawie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 5a ust. 10 Usur). Wyłączeniu podlegają natomiast wspólnicy spółek prawa handlowego oraz osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Za moment rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej zasadniczo uważa się dzień uzyskania wpisu do Rejestru Działalności Gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego. Przez rozpoczęcie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej rozumie się także wznowienie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej po jej okresowym zawieszeniu, jak i zmianę rodzaju lub przedmiotu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 5a ust. 2 Usur).

### **Umowy rolno-spożywcze**

Instrumentem, który może scalać wskazane wymagania prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie oraz organizować cały proces wytwórczy jest umowa kontraktacji. Jest ona jedną z wielu umów, obok sprzedaży i dostawy, zawieranych w rolnictwie. Z uwagi na swój zakres oraz rolę jako obecnie odgrywa jest często w literaturze traktowana jako umowa produkcyjna lub umowa rolno- przemysłowa<sup>55</sup>. Jej przedmiotem może być zarówno wytwarzanie surowców dla przemysłu rolno-spożywczego, jak i „gotowych do spożycia” produktów rolnych.

Obecnie umowa ta jest kształtowana przepisami kodeksu cywilnego, który pozostawia jej stronom pewną swobodę w określaniu ich praw i obowiązków (art. 613-626 k.c.)<sup>56</sup>. Jednakże w kodeksie cywilnym został zarysowany jedynie model obrotu produktami rolnymi, który opierał się na względnej samodzielności stron. Przepisy dotyczące tej umowy, zawarte w kilkunastu artykułach, objęły podstawowy trzon zasad i reguł, które miały ułatwiać oraz ujednolicić stosowanie różnych unormowań jej dotyczących, a porzucanych po wielu aktach prawnych.

<sup>53</sup> Dz. U. tekst jedn. z 2013, poz. 1403

<sup>54</sup> Jej wartość podlega corocznej waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem i jest ogłaszana w drodze obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>55</sup> Zob. Janarrelli A., *i contratti nel sistema agroalimentare*, (w:) *Trattato di diritto agrario*, vol. III „Il diritto agroalimentare”, Padwa 2011, s. 423 in.

<sup>56</sup> Tak ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 wraz ze zm.

Od strony producenta rolnego, kontraktacja gwarantuje możliwość wytworzenia najczęściej sztywno określonej ilości produktów. Ich wolumen może być wskazany liczbowo, wagowo, a także wg obszaru. W oparciu o umowę, producent ma pewność zbytu oraz wynagrodzenia, natomiast kontraktujący ma zabezpieczony niezbędny surowiec do dalszej produkcji. Obok zakontraktowanej ilości, umowa może być także sposobem zagwarantowania wymaganej jakości produktów rolnych. W tym przypadku chodzi zarówno o osiągnięcie pożądaných parametrów dostarczonego surowca, ale także o jego wytworzenie ze wskazanego przez kontraktującego materiału wyjściowego, często zgodnie z jego zaleceniami uprawowymi. Kontraktacja stanowi bardzo ważny element w łańcuchu rolno-spożywczym, gwarantujący trwałość i tym samym cykliczność produkcji. Ponadto przez formułowane w jej treści rozwiązania, może być ona pojmowana jako instrument ograniczający występowania ryzyka produkcyjnego.

### **Wnioski**

Gospodarstwa rodzinne charakteryzują się dość dużą elastycznością „gospodarczą” w rozumieniu rodzaju prowadzonej przez nie działalności wytwórczej. Jednakże oddziałuje nań wiele norm prawnych w zakresie prawa rolnego oraz żywnościowego. Ich cele można odnieść zarówno do trwałości (pewności) gospodarowania, jak i zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w ramach całego łańcucha produkcji żywności.

Jednocześnie gospodarstwa te są narażone na występujące w rolnictwie ryzyko produkcyjne, które może być niwelowane poprzez odpowiednie kształtowanie treści umów produkcyjnych. Istniejące w ich ramach pewne zależności pomiędzy stronami umowy, są niezwykle ważne z punktu widzenia wzrostu ich konkurencyjności. Integracja poprzez kontraktację pozwala na racjonalizację wykorzystania czynników produkcji, czy chociażby może prowadzić w niektórych przypadkach do obniżenia kosztów produkcji.

Sposobem zwiększania dochodów przez gospodarstwa rodzinne jest prowadzenie sprzedaży bezpośredniej. Jednakże obowiązująca regulacja prawna nakłada nań zbyt wiele wymagań. Je różnorodność i rozproszenie nie ułatwia rolnikom podejmowania i prowadzenia tego rodzaju działalności.

### **Literatura**

1. Bartosiewicz A., Kubacki R., *Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Komentarz*, Warszawa, 2011
2. Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok, 2013
3. Bieluk J., *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, Przegląd Prawa Rolnego nr 2*, 2008
4. Bórawski P., *Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich jako dodatkowe źródło dochodu rodzin rolniczych, Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, Warszawa
5. Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej, Prawo i administracja*, tom II, Piła, 2003
6. Budzinowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań, 2008
7. Czechowski P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa, 2011
8. Janarrelli A., *I contratti nel sistema agroalimentare, (w:) Trattato di diritto agrario, vol. III Il diritto agroalimentare*, Padwa 2011.
9. Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin, 2008
10. Jeżyńska B., *Reglamentacja krajowej produkcji rolnej i rejestry produkcji limitowanej, (w:) Prawo rolne* (red. P. Czechowski), Warszawa, 2011

11. Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne. Opinie i Ekspertyzy*, Warszawa, 2014
12. Jurcewicz A., *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agrari” 2002, tom III.
13. Kołozsko-Chomentowska Z., *Gospodarstwo rolne jako podmiot w gospodarce narodowej*, „Economics and Management”, nr 1, 2014
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz. U, nr 78, poz. 483 ze zm.
15. Kozera M., Ryś-Jurek R., Tabert M., *Podstawy wiedzy o rolnictwie i agrobiznesie*, Poznań, 2012
16. Kulawik J. (red.), *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*, Warszawa, 2012
17. Michna W., *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*, Program Wieloletni 9, IERIGŻ-PIB, Warszawa, 2005
18. Mroczek J., *Dobrostan zwierząt jako element retardacji przekształcania zasobów w produkcji zwierzęcej*, Inżynieria Ekologiczna nr 34, 2013
19. Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. U. L 31 z 1.2.2002
20. Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004
21. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010r. w sprawie minimalnych norm, Dz. U. tekst jedn. 2010, poz. 1372
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. z 2010, poz. 501.
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wymagań integrowanej ochrony roślin, Dz. U. 2013 r., poz. 505
24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków uznania działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej, Dz. U. Nr 113, poz. 753
25. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz. U. 2010 nr 56 poz. 344 ze zm.
26. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej, Dz. U. 2010 nr 116 poz. 778 ze zm.
27. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 grudnia 2006 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych przy produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej, Dz. U. Nr 5, poz. 38
28. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 6 czerwca 2007 r. w sprawie dostaw bezpośrednich środków spożywczych, Dz. U., nr 112, poz. 774



29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. U. L 347 z 20.12.2013
30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz. U. L 309 z 24.11.2009
31. Rozporządzenie WE NR 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. L 139,30.4.2004
32. Stefańska K., *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Agraria Iuridica*”, Białystok, 2005, t. V.
33. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 wraz ze zm.
34. Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U.2007.147.1033 ze zm.
35. Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 803
36. Ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego oraz organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702 ze zm.
37. Ustawa z 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. tekst jedn. z 2014, poz. 1539
38. Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. tekst jedn. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.
39. Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. tekst jedn. z 2014 poz. 1577
40. Ustawa z 18 grudnia 2003r. o krajowym o systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76 ze zm.
41. Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, Dz. U. Nr 91, poz. 872 ze zm.
42. Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. tekst jedn. z 2013, poz. 672
43. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. tekst jedn. z 2013, poz. 1403 ze zm.
44. Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. z 1998 r., nr 144, poz. 930 ze zm.
45. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2013r. tekst jedn., poz. 856 ze zm.
46. Ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach, Dz. U. tekst jedn. z 2014r, poz. 398
47. Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. tekst jedn. z 2010 r., nr 136, poz. 914 ze zm.
48. Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2012 tekst jedn. poz. 361 ze zm.
49. Ustawa z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, dz. U. z 2007 r. tekst jedn., nr 133, poz. 921 ze zm.

50. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz. U. tekst jedn. z 2010 r., Nr 112, poz. 744 ze zm.
51. Ustawa z 8 marca 2013 r. środkach ochrony roślin, Dz. U. z 2013 r., poz. 455 ze zm.
52. Zając D., *Wielofunkcyjność gospodarstw rolników-przedsiębiorców*, „Acta Oeconomia” nr 9, 2010

## 5. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ubezpieczeń społecznych i majątkowych – B. Wierzbowski

---

**Autor: Prof. dr hab. Błażej Wierzbowski, Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna**

### **Wprowadzenie**

Zgodnie z art. 23 Konstytucji RP<sup>1</sup> podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 poświęconego ochronie własności i prawa dziedziczenia oraz art. 22 odnoszącego się do wolności działalności gospodarczej. Art. 23 Konstytucji określa więc konstytucyjnie legitymowany cel, do osiągnięcia którego winien dążyć ustawodawca i organy stosujące prawo. Artykuł ten powinien jednak uwzględniać inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim winien zapewniać ochronę własności i wolności działalności gospodarczej. Wartość konstytucyjna, jaką stanowi gospodarstwo rodzinne, nie może stanowić pretekstu dla dyskryminowania innych gospodarstw rolnych. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może ustanawiać przepisów, które ukierunkowane są na wspieranie i ochronę rodzinnych gospodarstw rolnych. w odniesieniu do rozwiązań prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych i majątkowych należy więc postawić dwa pytania:

1. czy przepisy z tego zakresu nie dyskryminują gospodarstw rolnych innych niż rodzinne?
2. czy przepisy z tego zakresu wspierają i chronią rodzinne gospodarstwa rolne?

### **Pojęcie i podstawy prawne ubezpieczenia społecznego rolników**

Zgodnie z klasyczną na gruncie polskim definicją Waclawa Szuberta *„Ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”<sup>2</sup>.*

Podstawę prawną ubezpieczenia społecznego rolników stanowi wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>3</sup> (dalej: u.u.s.r.), która stworzyła podstawę dla wyodrębnienia ubezpieczenia społecznego rolników nie tylko na płaszczyźnie materialno-prawnej, lecz również na płaszczyźnie organizacyjnej powołując do istnienia dwa podmioty: Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Fundusz Składowy Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Ustawa ta przewiduje:

1. ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie;
2. ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 1 ust. 2).

### **Pojęcie i podstawy prawne ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie**

Podstawą funkcjonowania ubezpieczeń majątkowych są umowy. Przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie, w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę (art. 805 § 1 K.c.). Przedmiotem ubezpieczenia majątkowego może być każdy interes majątkowy, który nie jest sprzeczny z prawem i daje się ocenić w pieniądzu (art. 821 K.c.).

Kodeks cywilny w art. 805-828 stwarza ogólne normy prawne dla ubezpieczeń majątkowych. Ubezpieczyciele winni jednak przestrzegać postanowień ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej<sup>4</sup>. Podlegają oni nadzorowi ubezpieczeniowemu, który sprawuje

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 65

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1403 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.- odtąd: u.d.u.

Komisja Nadzoru Finansowego<sup>5</sup>. Wykonywanie działalności ubezpieczeniowej wymaga posiadania zezwolenia tej Komisji. Działalność ubezpieczeniowa może być wykonywana wyłącznie w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (art. 5-6 u.d.u.).

Szczególną kategorię ubezpieczeń majątkowych stanowią ubezpieczenia obowiązkowe. w odniesieniu do rolnictwa są to:

1. obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego;
2. obowiązkowe ubezpieczenie budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych<sup>6</sup>;
3. obowiązkowe ubezpieczenie upraw od określonego ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie<sup>7</sup>.

Szczególną kategorię ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie stanowią ubezpieczenia, w odniesieniu do których ze środków budżetu państwa udzielane są dopłaty do składek z tytułu zawarcia umowy ubezpieczenia<sup>8</sup>. Ta szczególna kategoria ubezpieczeń może obejmować zarówno ubezpieczenia obowiązkowe jak i dobrowolne.

### **Prawne i prawnicze pojęcie rodzinnego gospodarstwa rolnego**

Treść konstytucyjnego pojęcia „gospodarstwo rodzinne” można próbować ustalić, przyjmując założenie, że Konstytucja jest aktem normatywnym wolnym od wewnętrznej sprzeczności. Próba taka pozwala na następującą konkluzję. Gospodarstwo rodzinne to gospodarstwo rolne, które spełnia następujące wymagania:

1. jest prowadzone przez osobę fizyczną,
2. większość prac w gospodarstwie wykonuje osoba prowadząca to gospodarstwo i związane z nią pokrewieństwem lub powinowactwem osoby tworzące gospodarstwo domowe, które nie pozostają z prowadzącym gospodarstwo w stosunku pracy,
3. zapewnia tym osobom materialne warunki życia na poziomie nie niższym niż osiągnąć poza rolnictwem,
4. produkcja rolna prowadzona jest zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju,
5. produkty wytwarzane w gospodarstwie nie zagrażają bezpieczeństwu konsumenta<sup>9</sup>.

Przełożenie tych konstytucyjnych cech na język ustawy jest niewątpliwie trudne. Wymagałoby przy tym stosownych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych w postaci specjalnego rejestru. Ponieważ gospodarstwo rolne jest tworem, który wykazuje dużą zmienność, nie wiadomo, czy udało by się nadać w języku prawnym konkretną treść kategoriom ekonomicznym niezbędnym dla skonstruowania praktycznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Warto jednak podjąć próbę kompleksowego uregulowania na poziomie ustawowym sytuacji gospodarstwa rodzinnego. Bez tej próby powoływanie się przez ustawodawcę na art. 23

<sup>5</sup> Komisja działa na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.)

<sup>6</sup> Podstawę prawną dla tych ubezpieczeń stanowią rozdziały 3 i 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 392 ze zm. – odtąd u.u.o.). Ze względu na posiadanie przez większość rolników pojazdów mechanicznych duże praktyczne znaczenie ma też obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych uregulowane w rozdziale 2 u.u.o.

<sup>7</sup> Art. 10c ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 150, poz. 1249 ze zm. – odtąd: u.u.u.r.) obowiązujący w obecnej wersji od 23 sierpnia 2008 r.

<sup>8</sup> Art. 3 ust. 1 i 1a u.u.u.r. w wersji obowiązującej od 4 kwietnia 2007 r.

<sup>9</sup> Wierzbowski B., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach 11 (2005), s. 37

Konstytucji, będzie stanowiło dlań wygodne alibi, aby *casu ad casum* dokonywać wyłomu w konstytucyjnej zasadzie równości lub ograniczać konstytucyjne wolności lub prawa jednostki.

Pojęcie gospodarstwa rodzinnego ustawodawca zdefiniował w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>10</sup>. Wbrew deklarowanemu w tytule i artykule pierwszym celowi, ustawa była ukierunkowana na stworzenie skutecznego systemu kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi i zapobieganiu wykupowi tych nieruchomości przez cudzoziemców z Unii Europejskiej również po 30 kwietnia 2016 r.<sup>11</sup>.

Ustawodawca nawiązał do konstytucyjnego wzorca gospodarstwa rodzinnego, przyznając Agencji Nieruchomości Rolnych prawo pierwokupu lub prawo nabycia przede wszystkim w takich sytuacjach, gdy w wyniku przeniesienia własności nieruchomości rolnej nie następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego<sup>12</sup>. Za gospodarstwo rodzinne na użytek przepisów u.k.u.r. uważa się gospodarstwo rolne<sup>13</sup>:

1. prowadzone przez rolnika indywidualnego,
2. w którym łączna powierzchnia użytków rolnych<sup>14</sup> jest nie większa niż 300 ha<sup>15</sup>.

Pojęcie rolnika indywidualnego jest więc istotnym elementem, przy pomocy którego ustawodawca konstruuje pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo<sup>16</sup>.

Jak z powyższego wynika, element „rodzinnosci” pojmowanej jako wynikająca ze stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa więź łącząca rolnika indywidualnego z innymi osobami pracującymi lub chociażby zamieszkałymi na terenie prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego, nie został w definicji gospodarstwa rodzinnego uwzględniony<sup>17</sup>. Jest to w dużej mierze usprawiedliwione celem definicji i kontekstu normatywnego, w którym ona funkcjonuje. Chodzi mianowicie o to, że Agencji Nieruchomości Rolnych nie przysługuje prawo pierwokupu albo prawo nabycia, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami<sup>18</sup>. Nawet jeśli uwzględnimy ten kontekst normatywny, to trzeba uznać, iż definicja gospodarstwa rodzinnego, zawarta w u.k.u.r., akcentująca przede wszystkim wymagania obszarowe i dotyczące miejsca zamieszkania rolnika, a także akcentująca wymagania stabilności zarówno w zakresie miejsca zamieszkania jak i osobistego prowadzenia gospodarstwa

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 803 – odtąd: u.k.u.r.

<sup>11</sup> Co do skuteczności systemu i rozdźwięku między tytułem a treścią ustawy zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2 (2004), s. 387 i nast.

<sup>12</sup> Art. 3 ust. 7 i art. 4 ust. 4 pkt. 1 u.k.u.r. a *contrario*.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. w kodeksie cywilnym definicja gospodarstwa rolnego zawarta jest w art. 55<sup>3</sup>. Grunty rolne stanowiące istotny składnik tak pojmowanego gospodarstwa nie muszą stanowić własności prowadzącego je rolnika, lecz mogą być również przezeń dzierżawione.

<sup>14</sup> Definicja użytków rolnych zawarta jest w art. 2 pkt. 5 u.k.u.r. i ściśle nawiązuje do treści § 67 i 68 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 ze zm.) i załącznika nr 6 do tego rozporządzenia.

<sup>15</sup> Art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

<sup>16</sup> Art. 6 ust. 1 u.k.u.r. Obecna wersja przepisu różni się od pierwotnej. Zaostrzone zostały wymagania dotyczące miejsca zamieszkania, okresu zamieszkania i osobistego prowadzenia gospodarstwa, a także wymagania dotyczące kwalifikacji rolniczych.

<sup>17</sup> Jedynie z art. 6 ust. 3 pkt. 1 u.k.u.r. wynika, że doniosłość prawną może mieć ubezpieczenie w charakterze domownika na podstawie u.u.s.r.

<sup>18</sup> Art. 3 ust. 5 pkt. 1 i art. 4 ust. 4 pkt. 2 lit. b/ u.k.u.r. Definicję osoby bliskiej, którą należy się posługiwać, stosując przepisy u.k.u.r., zawiera obecnie art. 4 pkt. 13 ustawy z dnia 13 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518). Należy również odnotować wyjątkowe potraktowanie w art. 4 ust. 4 pkt. 3 u.k.u.r. umowy z następcą, o której mowa w art. 84 u.u.s.r.

oraz doniosłość li tylko praktycznych kwalifikacji rolniczych<sup>19</sup>, w bardzo małym zakresie pokrywa się z konstytucyjnym wzorcem.

Zwraca przy tym uwagę duże zróżnicowanie gospodarstw mieszczących się w pojęciu gospodarstwa rodzinnego skonstruowanego na użytek przepisów u.k.u.r.

### **Gospodarstwo rodzinne w systemie ubezpieczenia społecznego rolników**

Użyte w u.u.s.r. pojęcie rolnika jest bardzo pojemne. Obejmuje swym zakresem zarówno rolników indywidualnych, o których mowa w u.k.u.r., jak i rolników prowadzących gospodarstwo rodzinne w przytoczonym wyżej konstytucyjnym rozumieniu. Cechą wspólną dla tych pojęć jest niewątpliwie osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego.

Dla objęcia rolnika ubezpieczeniem społecznym rolników nie jest istotny obszar prowadzonego przezeń gospodarstwa<sup>20</sup>. Obszar gospodarstwa ma natomiast znaczenie dla wymiaru składki w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym (art. 17 ust. 4 u.u.s.r.).

Nie ma też znaczenia dla objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników wysokość dochodów osiąganych z działalności rolniczej i ewentualna relacja tych dochodów do dochodów osiąganych z innych źródeł. Subsydiarny – w stosunku do powszechnego systemu – charakter ubezpieczenia społecznego rolników sprawia, że podjęcie przez rolnika działalności pozarolniczej uzasadniającej objęcie go systemem powszechnym, powoduje wyłączenie go z systemu rolniczego, jeśli chodzi o ubezpieczenie emerytalno-rentowe (art. 16 ust. 3 u.u.s.r.). Wyjątkowe rozwiązanie zawarte w art. 5a u.u.s.r., pozwalające na kontynuowanie ubezpieczenia społecznego w systemie rolniczym w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej po rozpoczęciu tej działalności, pod wpływem nie zawsze uzasadnionej krytyki, zostało obudowane trudnymi do spełnienia warunkami<sup>21</sup>.

Z tego względu nie wszyscy rolnicy indywidualni, w rozumieniu u.k.u.r., a także nie wszyscy prowadzący gospodarstwa rodzinne, w rozumieniu konstytucyjnym, mogą być ubezpieczeni na starość i na wypadek niezdolności do pracy w systemie ubezpieczenia społecznego rolników.

Inaczej jest w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim, mającym cechy urzędzenia samopomocowego, opartego o zasadę solidarności li tylko grupowej, funkcjonującym bez wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa. w ubezpieczeniu tym na wniosek może ubezpieczyć się każdy rolnik, jeżeli działalność rolnicza stanowi dlań stałe (niekoniecznie jedyne) źródło utrzymania (art. 7 ust. 2 u.u.s.r.).

Na zróżnicowanie populacji rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa, zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 października 2010 r.<sup>22</sup>, stwierdzając, że populacja ta obejmuje „*dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwa rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości*”.

Może to służyć jako argument za wyłączeniem z systemu rolniczego jednostek „*o bardzo wysokich dochodach*”. Trzeba wszakże zauważyć, że w dążeniu do konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim

<sup>19</sup> z art. 6 ust. 2 pkt. 2 lit. d *in fine* w związku z ust. 3 u.k.u.r. wynika, że 5-letni staż pracy w rolnictwie zwalnia od posiadania wykształcenia wyższego niż podstawowe.

<sup>20</sup> w ubezpieczeniu obowiązkowym minimalny obszar został wyznaczony na poziomie 1 ha przeliczeniowego (art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 pkt. 1 u.u.s.r.). Przypomnieć należy, iż u.k.u.r. operuje pojęciem hektara fizycznego. Ubezpieczeniem na wniosek może być objęty rolnik prowadzący gospodarstwo o mniejszej powierzchni, jeżeli spełnia dodatkowe warunki (art. 7 ust. 3-4 i art. 16 ust. 2 pkt. 1 w związku z ust. 3 u.u.s.r.). Maksymalnej powierzchni gospodarstwa, której przekroczenie powodowałoby wykluczenie rolnika z ubezpieczenia społecznego rolników, u.u.s.r. nie przewiduje. Ubezpieczeniem objęci są również rolnicy prowadzący dział specjalny.

<sup>21</sup> Między innymi przed rozpoczęciem pozarolniczej działalności gospodarczej trzeba nieprzerwanie w pełnym zakresie z mocy ustawy przez co najmniej 3 lata podlegać ubezpieczeniu w systemie rolniczym a kwota należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie może przekraczać ustawowo określonej i corocznie waloryzowanej kwoty.

<sup>22</sup> K 58/07 – OTK Zb. Urz. a 8 (2010), poz. 80

jest uczynienie z gospodarstwa rodzinnego podstawy ustroju rolnego, tego typu rozwiązanie byłoby postrzegane jako bariera rozwoju gospodarstw rolnych. w systemie rolniczym, mimo że funkcjonuje on dzięki wsparciu z budżetu państwa, występują przecież elementy solidarności grupowej. Nie zmieniając zakresu podmiotowego systemu, można przecież nadać inny kształt solidarności grupowej, nakładając na bogatszych ubezpieczonych większy ciężar składki bez zwiększania świadczeń<sup>23</sup>.

W u.k.s.r. przywiązuje się sporą wagę do więzi rodzinnych w gospodarstwach rolnych. Art. 5 stanowi, że przepisy ustawy dotyczące ubezpieczenia rolnika i świadczeń przysługujących rolnikowi stosuje się także do małżonka rolnika, chyba że ten małżonek nie pracuje w gospodarstwie rolnika ani w gospodarstwie domowym bezpośrednio związanym z tym gospodarstwem rolnym. Oznacza to, że ustawodawca dostrzega i docenia więź, która występuje w tradycyjnym - w potocznym rozumieniu właśnie rodzinnym - gospodarstwie rolnym, między sferą, w której zaspokajają się potrzeby osobiste i bytowe (gospodarstwo domowe), a sferą, w której realizuje się cele produkcyjne (gospodarstwo rolne)<sup>24</sup>. W wielu sytuacjach ustawodawca zrównuje wręcz pracę w gospodarstwie domowym z pracą w gospodarstwie rolnym. Tak jest przede wszystkim w definicji wypadku przy pracy rolniczej (art. 11 ust. 1 pkt. 1 u.u.s.r.).

Rodzinny charakter tradycyjnych gospodarstw rolnych został także uwzględniony przez ustawodawcę w odniesieniu do kategorii domownika. Domownik jest drugą kategorią osób ubezpieczonych (art. 1 ust. 1 u.u.s.r.). Podstawową cechą domownika powinien być jego stopień pokrewieństwa („bliskość”) w stosunku do rolnika<sup>25</sup>. O stosunku bliskości decyduje przede wszystkim więź emocjonalna pomiędzy określonymi osobami. Stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa niewątpliwie sprzyja wytworzeniu się takiej więzi. Wypada przy tym zauważyć, iż objęcie domownika ubezpieczeniem społecznym rolników jest możliwe jedynie w razie złożenia przez rolnika i kandydata na domownika zgodnego oświadczenia, że ów kandydat stale pracuje w gospodarstwie rolnym i nie jest związany z rolnikiem stosunkiem pracy (art. 38 pkt. 4 u.u.s.r.). Wzmocnieniu rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych służy niewątpliwie zasiłek macierzyński przysługujący ubezpieczonemu w wysokości czterokrotnej emerytury podstawowej z tytułu urodzenia dziecka lub przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia na wychowanie (art. 15 ust. 1 u.u.s.r.). Świadczenie to zostało ukształtowane odmiennie aniżeli analogiczne świadczenie w systemie powszechnym. Bardziej niż świadczeniu z ubezpieczenia społecznego odpowiada ono środkowi polityki demograficznej w postaci premii za urodzenie lub przyjęcie dziecka na wychowanie.

### **Gospodarstwo rodzinne a ubezpieczenia majątkowe**

Prawny system ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie, nie traktuje w sposób wyjątkowy gospodarstw rodzinnych. Podstawową funkcją i celem tych ubezpieczeń jest pokrywanie strat przynoszących uszczerbek majątkowy, a powstałych w wyniku zajęcia określonych ryzyk ubezpieczeniowych<sup>26</sup>. Obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu posiadania gospodarstwa rolnego i obowiązkowym ubezpieczeniem budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych objęte są tylko osoby fizyczne, w których posiadaniu lub współposiadaniu są gospodarstwa rolne<sup>27</sup>. Przez gospodarstwo rolne rozumie się zaś obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych jako użytki rolne gruntów pod zabudowaniami, przekraczający łącznie obszar 1 ha, jeżeli podlega on w całości lub w części opodatkowaniu podatkiem rolnym, a także obszar takich użytków i gruntów, niezależnie od jego

<sup>23</sup> Rozwiązanie takie zawarte jest już w obowiązującym od 1 października 2009 r. art. 17 ust. 4 u.u.s.r. Solidarność grupowa niekoniecznie musi przekładać się na zasadę: wyższa składka – wyższe świadczenie.

<sup>24</sup> Na ten temat szerzej: Litowski J., *Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, Przegląd Sądowy* 5 (2010), s. 64-82

<sup>25</sup> Art. 6 pkt. 2 *in principio* u.u.s.r. Nadto domownik winien mieć ukończone 16 lat, pozostawać z rolnikiem we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkiwać na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie, stale pracować w tym gospodarstwie rolnym i nie być związany z rolnikiem stosunkiem pracy.

<sup>26</sup> E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie, /w:/, Prawo rolne* pod redakcją P. Czechowskiego, wydanie 2, warszawa 2013, s. 341

<sup>27</sup> Art. 44 i 59 w związku z art. 2 ust. 1 pkt. 12 u.u.o.

powierzchni, jeżeli jest prowadzona na nim produkcja rolna, stanowiąca dział specjalny w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>28</sup>. W zbiorze tak pojmowanych gospodarstw rolnych mieści się znakomita większość gospodarstw rodzinnych w rozumieniu u.k.u.r. W zbiorze tym mieszczą się jednak również gospodarstwa, które nie są gospodarstwami rodzinnymi w rozumieniu u.k.u.r. i zapewne nie zmieściłyby się ze względu na obszar lub funkcjonowanie dzięki zatrudnianiu pracowników najemnych w konstytucyjnym pojęciu gospodarstwa rodzinnego. Bez względu na to co będziemy rozmieli przez gospodarstwo rodzinne, można stwierdzić, że przepisy dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie wspierają i chronią rodzinne gospodarstwa rolne, gdyż rozkładają ryzyko ubezpieczeniowe na wszystkie osoby ubezpieczone w danym zakładzie ubezpieczeń. Przepisy te nie dyskryminują osób prawnych prowadzących gospodarstwo rolne, gdyż osoby te mogą skorzystać z dobrowolnych ubezpieczeń majątkowych.

Obowiązkowe ubezpieczenie niektórych upraw od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne obejmują nie tylko osoby fizyczne, ale również prawne<sup>29</sup>. Ubezpieczeniu temu podlegają rolnicy prowadzący gospodarstwa rodzinne, jeżeli uzyskali płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Rolnicy ci nie stanowią wyodrębnionej grupy, do której odnosiłyby się szczególne unormowania. Również w odniesieniu do dopłat wypłacanych zakładom ubezpieczeń, które stanowią część należnych zakładom ubezpieczeń składek z tytułu zawartych umów ubezpieczenia, nie wyodrębnia się rolników prowadzących rodzinne gospodarstwo rolne jako osobnej kategorii. w zakresie tych ubezpieczeń kategorią doniosłą prawnie jest kategoria producenta rolnego obejmująca również osoby prawne<sup>30</sup>.

Jedynie o odniesieniu do umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników ustawodawca przydaje doniosłości prawnej gospodarstwu domowemu prowadzonemu przez rolnika. Odszkodowanie z tego ubezpieczenia przysługuje bowiem również wtedy, gdy do odszkodowania za wyrządzoną w związku z posiadaniem gospodarstwa rolnego szkodę obowiązany jest nie tylko rolnik, lecz również osoba pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym<sup>31</sup>.

Ubezpieczenia majątkowe prowadzone są przez zakłady ubezpieczeń, którymi mogą być wyłącznie spółki akcyjne lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (art. 5 u.d.u.). Towarzystwem ubezpieczeń wzajemnych jest zakład ubezpieczeń, który ubezpiecza swoich członków na zasadzie wzajemności (art. 38 ust. 1 u.d.u.). Szczególną kategorię wśród zakładów ubezpieczeń wzajemnych stanowi małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych. Za małe towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych może być uznane przez organ nadzoru<sup>32</sup> towarzystwo posiadające ograniczony zakres działalności ze względu na małą liczbę członków oraz niewielką liczbę lub niskie sumy zawieranych umów ubezpieczenia lub niewielki terytorialny zasięg działalności. Organ nadzoru może uznać taki podmiot za małe towarzystwo ubezpieczeń społecznych, po spełnieniu przez nie następujących warunków:

1. towarzystwo ubezpiecza jedynie swoich członków;
2. członkami towarzystwa jest zdefiniowany w statucie krąg podmiotów;
3. roczny przypis składki nie przekracza równowartości w złotych 5 mln euro<sup>33</sup>.

W każdym towarzystwie ubezpieczeń wzajemnych mogą być tworzone związki wzajemności członkowskiej, jeżeli tak stanowi statut towarzystwa (art. 42 u.d.u.). Małe towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych wydają się najbardziej odpowiednie dla tworzenia takich związków.

<sup>28</sup> Art. 2 ust. 1 pkt. 4 u.u.o.

<sup>29</sup> Art. 10 c ust. 1 u.u.u.r. Zob. również: E. Kremer, op. cit., s. 348

<sup>30</sup> Art. 2 pkt. 2 u.u.u.r.

<sup>31</sup> Art. 50 ust. 1 u.u.o.

<sup>32</sup> Obecnie jest to Komisja Nadzoru Finansowego.

<sup>33</sup> Art. 43 ust. 1 i 2 u.d.u.



Dla gospodarstw rodzinnych ubezpieczenie się w małych towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych, w których zostały utworzone związki wzajemności członkowskiej, jest korzystniejsze aniżeli ubezpieczenie się w zakładach ubezpieczeń nastawionych przede wszystkim na zysk. Małe towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych ze związkami wzajemności członkowskiej są typową organizacją samopomocową. Pozwalają przy tym ubezpieczać się od ryzyk, które nie są objęte ubezpieczeniami obowiązkowymi. W praktyce nie obserwuje się większej aktywności tego typu instytucji. Ustawodawca, dostrzegając związek między ubezpieczeniami wzajemnymi a samopomocowym charakterem ubezpieczenia społecznego od wypadków przy pracy rolniczej, wyposażył Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w uprawnienie do inicjowania i wspierania rozwoju ubezpieczeń dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stosownie do przepisów o działalności ubezpieczeniowej. W szczególności Kasa może udzielać pomocy w powstawaniu i działalności takich towarzystw. Wydatki na ten cel pochodzą z funduszu składowego, który nie jest państwowym funduszem celowym<sup>34</sup>.

### **Wnioski**

W odniesieniu do ubezpieczeń społecznych i majątkowych w rolnictwie brak normatywnej definicji rodzinnego gospodarstwa rolnego. W tym obszarze nie daje się wprost zastosować definicja normatywna stworzona na użytek obrotu nieruchomościami rolnymi. Doktrynalne próby wypełnienia treścią konstytucyjnego pojęcia gospodarstwa rodzinnego nie są, jak dotąd, zadowalające, a nadto nie inspirują ustawodawcy, aby stworzyć kompleksową regulację prawną, poświęconą gospodarstwom rodzinnym.

W tym stanie rzeczy ubezpieczenia społeczne i majątkowe w rolnictwie, w równym stopniu wspierają wszystkie gospodarstwa rolne prowadzone przez osoby fizyczne, a niektóre ubezpieczenia majątkowe wspierają i chronią także inne gospodarstwa rolne. Środki przeznaczone z budżetu państwa na dofinansowanie ubezpieczeń społecznych i majątkowych w rolnictwie nie przyspieszają osiągnięcia konstytucyjnie legitymowanego celu w postaci uczynienia z gospodarstw rodzinnych podstawy ustroju rolnego państwa.

W odniesieniu do ubezpieczeń majątkowych nie zostały wykorzystane możliwości tkwiące w małych towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych i związkach wzajemności członkowskiej.

### **Rekomendacje**

Potrzebna jest ustawa o rodzinnym gospodarstwie rolnym, która miałaby uniwersalne zastosowanie w całym obszarze prawa rolnego. Ustawa ta winna określać minimalny próg dochodowości, którego przekroczenie pozwalałoby zakwalifikować gospodarstwo do kategorii gospodarstw rodzinnych. Bez szkody dla osób już objętych ubezpieczeniem społecznym rolników nie obejmowałoby się ubezpieczeniem społecznym rolników osób prowadzących gospodarstwa niespełniające wymagań stawianych gospodarstwom rodzinnym.

Bez wprowadzania zmian prawnych należałoby zintensyfikować działania służące upowszechnieniu w rolnictwie towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i związków wzajemności członkowskiej.

### **Literatura**

1. Kremer E., *Ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie*, [w:] Prawo rolne pod redakcją naukową P. Czechowskiego, Wydanie 2, Warszawa, 2013
2. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2, 2010
3. Litowski J., *Pojęcie gospodarstwa domowego w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników*, *Przeгляд sądowy* 5, 2010
4. Szubert W., *Ubezpieczenia społeczne, Zarys systemu*, Warszawa, 1987

<sup>34</sup> Art. 66 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 pkt. 4 u.u.s.r.

5. Wierzbowski B., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II w Suwałkach 11, Suwałki, 2005

## 6. Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju – A. Niewiadomski

**Autorzy: dr Monika Król Uniwersytet Łódzki, dr Adam Niewiadomski, Uniwersytet Warszawski**

### Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej

Zrównoważony rozwój jest jednym z trzech wzajemnie powiązanych priorytetów rozwoju gospodarczego Unijnej strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu: Europa 2020<sup>1</sup>. Długoterminowa perspektywa rozwoju zakłada zrównoważony rozwój gospodarki, w tym także rolnictwa. Oznacza to, że każde rodzinne gospodarstwo rolne powinno poprawiać swoją konkurencyjność, efektywnie korzystając z zasobów naturalnych i zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku.

Słabą stroną polityki rolnej Wspólnot Europejskich realizowanej od 1957 r. był brak spójności celów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Od powstania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w latach pięćdziesiątych dominował prymat funkcji produkcyjnej nad funkcją środowiskową. Założenia WPR wyartykułowane w art. 39 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>2</sup> wskazały fundamentalne cele odnoszące się do wzrostu efektywności produkcji rolnej, bezpieczeństwa zaopatrzenia, czy zapewnienia odpowiedniego dochodu producentów rolnych. Od momentu powstania, przez dwie pierwsze dekady WPR związana była głównie z krótkoterminową regulacją wspólnych organizacji rynku, których podstawowym celem był wzrost i zapewnienie dochodów producentów<sup>3</sup>. Takie podejście w konsekwencji nie doceniało znaczenia rolnictwa dla regionalnego rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska, a zatem dla spójności gospodarczej i społecznej<sup>4</sup>.

Pierwsze postulaty odnoszące się do ochrony środowiska w działalności rolniczej pojawiły się wraz z Zieloną Księgą w połowie lat osiemdziesiątych<sup>5</sup>, jednakże dopiero postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. wprowadziły do Traktatu Rzymskiego przepis art. 174, na mocy którego zasada ochrony środowiska winna być wkomponowana w całość unijnego oddziaływania, a zwłaszcza w szerokim zakresie brana pod uwagę w realizacji WPR<sup>6</sup>. Przepisy rozporządzenia Rady 1760/87/EWG<sup>7</sup> oraz rozporządzenia Rady 1094/88/EWG<sup>8</sup> ustanowiły system środków prawno-finansowych, zachęcających producentów rolnych do wprowadzania nowych mechanizmów produkcji, zgodnej z wymogami ochrony środowiska, m.in. system wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (ang. set aside), polegający na stymulowaniu rolników do wyłączenia określonego areалу gruntów z produkcji. Instrument ten zapoczątkował rozwój regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska w działalności rolniczej<sup>9</sup>. Kolejnym ważnym etapem ewolucji regulacji prawnej w omawianym zakresie była reforma MacSharr'ego z 1992 r., w której założeniach wskazano

\*Uniwersytet Łódzki

\*\*Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet w Białymstoku - badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HS5/00338.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020, Dz. U. UE C 349E, p. 30

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r., dalej cyt. jako: „Traktat Rzymski”

<sup>3</sup> Jurcewicz A., *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, tom XXVI, Warszawa 2010, s. 32. Szeroko na ten temat także też, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej* [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 50 - 57

<sup>4</sup> Jurcewicz A., [w:] Jurcewicz A., (red.), *Prawo i polityka ...*, s. 32

<sup>5</sup> Zielona Księga z 15 marca 1985 r., Dz. U. WE C 332

<sup>6</sup> Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna* [w:] Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 851

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady Nr 1760/87 z 15 czerwca 1987 r., Dz. U. WE L 167 z 26.06.1987 r.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady Nr 1094/88 z 25 kwietnia 1988 r., Dz. U. WE L 106 z 27.04.1988 r.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 152 -154

konieczność uwzględnienia w tej polityce wymogów zrównoważonego rozwoju. Wynikiem przeprowadzonej reformy było wprowadzenie nowego instrumentu służącego ochronie środowiska jakim były programy rolnośrodowiskowe, dzięki którym wprowadzono po raz pierwszy płatności dla producentów rolnych za świadczenie usług środowiskowych (dostarczanie dóbr publicznych). w ten sposób zapoczątkowany został proces ekologizacji tradycyjnego rolnictwa, a z drugiej strony pojawienie się tego instrumentu miało wpływ na rozwój koncepcji rolnictwa ekologicznego<sup>10</sup>.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, w założeniach politycznych jeszcze silniej zaakcentowano potrzebę wzmocnienia regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska w rolnictwie. Stąd też propagowany w ramach reformy WPR z 1999 r. „Agenda 2000” nowy europejski model rolnictwa, akcentował kwestie związane z ochroną środowiska. Jednak najbardziej doniosłe znaczenie miało zalecenie zawarte w okresowym przeglądzie reformy WPR z 2002 r.<sup>11</sup>, aby uzależnić płatności jednolite od wypełnienia podstawowych standardów w dziedzinie środowiska, bezpieczeństwa i jakości środków spożywczych oraz ochrony zwierząt. Stąd też kolejny etap WPR (tzw. reforma luksemburska z 2003 r.), przyniósł radykalną zmianę podejścia ustawodawcy wspólnotowego do potrzeb zrównoważenia tej polityki, przede wszystkim poprzez wprowadzenie nowego instrumentu prawnego, zasadniczego dla zachowania kapitału naturalnego, określanego jako „zasada wzajemnej zgodności” (ang. cross-compliance), którego istota polega na uzależnieniu przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych od spełnienia szeregu wymogów na rzecz ochrony środowiska, zdrowia publicznego, czy dobrostanu zwierząt. Uzależnienie przyznania płatności bezpośrednich od spełnienia tych wymogów wprowadzono w odpowiedzi na rosnące oczekiwania i postulaty unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności, a tym samym jakości prowadzonej działalności, która jest subwencjonowana<sup>12</sup>.

Dotychczasowy rozwój WPR sprzyja dalszej ekstensyfikacji procesów związanych z ochroną środowiska w sposobie prowadzenia gospodarstw rolnych. W tym celu realizując założenie „zazielenienia” polityki rolnej wydano rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/1307 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2008/637 i rozporządzenie Rady (WE) nr 2009/73<sup>13</sup>, które w wyraźny sposób ukierunkowuje nowy system płatności bezpośrednich na respektowanie zasad ochrony środowiska podczas prowadzenia działalności rolniczej.

Nowego wymiaru nabiera także polityka rozwoju obszarów wiejskich, która poza zwiększaniem konkurencyjności rolnictwa w równym stopniu stawia sobie za cel poprawę ochrony środowiska naturalnego na obszarach rolnych. W związku z tym wydano dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady.

Pierwsze z nich - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/1305 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2005/1698<sup>14</sup> określa warunki i zasady udzielania wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie dużo miejsca poświęcono w tym zakresie działaniom rolno-środowiskowo-klimatycznym.

Drugie z nich - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2013/1306 z 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr

<sup>10</sup> Łuczka-Bakuła W., w kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance, ZNARW 2006, t. XXXVII Rolnictwo, nr 540, s. 295

<sup>11</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 lipca 2002 r., okresowy przegląd reformy WPR, przyjęty przez szefów państw i rządów do „Agendy 2000”, COM (2002) 394 wersja ostateczna, s. 22

<sup>12</sup> Oleszko-Kurzyna B., Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, ZN SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 4, s. 330

<sup>13</sup> Dz. U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 608 z późn. zm., dalej cyt. jako: „rozporządzenie 2013/1307”

<sup>14</sup> Dz. U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 487 z późn. zm., dalej cyt. jako: „rozporządzenie 2013/1305”

814/2000,(WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008<sup>15</sup> reguluje zasady finansowania WPR w dużym stopniu uzależniając przyznanie pomocy od wypełnienia warunków uwzględniających ochronę środowiska naturalnego.

Te nowe akty prawne wyznaczają przyszłość polskiego rolnictwa. Od ich właściwego wdrożenia będzie zależał nie tylko poziom dochodów gospodarstw rodzinnych, ale również stan środowiska naturalnego.

### **Ochrona środowiska w działalności rolniczej w Polsce**

W Polsce, zarówno w okresie międzywojennym, jak i w całym okresie PRL, polityka państwa odnosząca się do rolnictwa wyznaczała jako zasadniczy cel zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa żywności w aspekcie ilościowym. Stąd w ustawodawstwie rolnym dominowały regulacje służące zwiększeniu efektywności produkcji rolnej, do których można było zaliczyć m.in.: 1) nakaz przeprowadzania określonych zabiegów agrotechnicznych (np. melioracji odwadniających<sup>16</sup>, czy scalania gruntów<sup>17</sup>); 2) nakaz stosowania środków ochrony roślin<sup>18</sup>, czy 3) nakaz stosowania nawozów (tzw. agrominimum)<sup>19</sup>. W wymienionych regulacjach nie odnoszono się natomiast chociażby w minimalnym stopniu do wymogów ochrony środowiska (a zwłaszcza wód i gleby) przed nadmierną chemizacją ze źródeł rolniczych, czy ochrony bioróżnorodności. Z drugiej zaś strony intensyfikacja i specjalizacja działalności rolniczej, przy jednoczesnej marginalizacji i niepełnym wykorzystaniu gruntów, spowodowały szkody w środowisku, m.in. zanieczyszczenia powierzchni ziemi, skażenie wód przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych oraz znaczącą utratę różnorodności biologicznej.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska w działalności rolniczej pojawiły się w latach siedemdziesiątych<sup>20</sup> i wiązały się z przeciwdziałaniem zmianie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zapobieganiu obniżaniu ich urodzajności oraz na przywracaniu wartości użytkowych gruntom rolnym, zdegradowanym na skutek działalności nierolniczej. Dopiero ustawa z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>21</sup> ustanawiała obowiązek racjonalnego gospodarowania zasobami gleby, zapewnienia ochrony jej wartości produkcyjnych i innych niezbędnych do zachowania równowagi przyrodniczej.

Dopiero na mocy Układu Europejskiego<sup>22</sup>, w omawianym zakresie stopniowo następowały zmiany w ustawodawstwie. Po raz pierwszy, w ustawie z 1995 r. o ochronie roślin uprawnych, ustawodawca wprowadził zasady odnoszące się do sposobu, zakresu i warunków stosowania środków ochrony roślin w rolnym i leśnym użytkowaniu gruntów<sup>23</sup>. Wtedy też, po raz pierwszy, w ustawie z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>24</sup>, wadliwa działalność rolnicza (np.

<sup>15</sup> Dz. U. UE L z 2013 r. Nr 347, poz. 549 z późn. zm., dalej cyt. jako: „rozporządzenie 2013/1306”

<sup>16</sup> Ustawa z 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa, tj. z 1963 r. Dz. U. Nr 42, poz. 237 ze zm. Pierwszą polską regulacją w tym zakresie była ustawa o tym samym tytule z 13 lipca 1939 r., Dz. U. Nr 64, poz. 428 ze zm.

<sup>17</sup> Ustawa z 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz. U. Nr 3, poz. 13 ze zm. Zastąpiła ona ustawę z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów, Dz. U. Nr 92, poz. 718 ze zm.

<sup>18</sup> Ustawa z 19 listopada 1956 r. o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, Dz. U. Nr 55, poz. 253. Ustawa zastąpiła rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy z 19 listopada 1927 r. w sprawie zwalczania chorób roślin oraz tępienia chwastów i szkodników roślin, Dz. U. Nr 108, poz. 922

<sup>19</sup> Uchwała Nr 347 RM z 22 października 1963 r. w sprawie agrominimum, M.P. Nr 85, poz. 408, a następnie ustawa z 13 lipca 1967 r. o obowiązku stosowania nawozów mineralnych w gospodarstwach rolnych, Dz. U. Nr 23, poz. 109 ze zm., obowiązywała do 1982 r. Szerzej na ten temat M.A. Król, *Wpływ regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2005, t. LXXII, s. 111

<sup>20</sup> Uchwała Nr 198 RM z 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych, M.P. Nr 40, poz. 200, a następnie ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz. U. Nr 27, poz. 249 ze zm.

<sup>21</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tj. Dz. U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196, ze zm.

<sup>22</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, Dz. U. Nr 11, poz. 38 ze zm.

<sup>23</sup> Ustawa z 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych, tj. z 2002 r. Dz. U. Nr 171, poz. 1398 ze zm.

<sup>24</sup> Por. art. 4 pkt. 16,17 w zw. 15 ust. 1 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst pierwotny Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm. Szerzej: Król M.A., *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 82

spowodowana przez niewłaściwe stosowanie środków ochrony roślin) została wskazana jako jedna z przyczyn degradacji i dewastacji gruntów. Nowym rozwiązaniem prawnym było też wprowadzenie regulacji dotyczącej stosowania nawozów<sup>25</sup>, które poddano wielu ograniczeniom, zarówno ze względu na zagrożenia powodowane dla zdrowia i życia ludzi, jak i potrzeby ochrony środowiska. Z tego też okresu (2001 r.) pochodzi pierwsza polska ustawa o rolnictwie ekologicznym<sup>26</sup>, ustanawiająca po raz pierwszy regulację prawną dotyczącą ekologicznej metody produkcji. Promowaniu proekologicznych praktyk w działalności rolniczej służył także Kodeks Dobrych Praktyk Rolniczych (2004)<sup>27</sup> i zasady Zwyczajnej Dobrej Praktyki Rolniczej (ZDPR).

## **Prawne wymagania związane z ochroną środowiska w gospodarstwie rodzinnym**

### **Ochrona biosfery przed nadmierną chemizacją w gospodarstwie rodzinnym**

Dopuszczenie do stosowania czy obrotu środków ochrony roślin, nawozów lub środków wspomagających uprawę roślin podlega ścisłej reglamentacji prawnej. Do stosowania i obrotu mogą być dopuszczone tylko te środki, które przy prawidłowym stosowaniu, zgodnie z przeznaczeniem, nie stanowią zagrożenia dla zdrowia człowieka, zwierząt lub środowiska<sup>28</sup>.

W szczególności środki ochrony roślin nie mogą zawierać substancji aktywnych stwarzających takie zagrożenie, w przypadku których Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie niedopuszczenia do stosowania. Dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa. Do obrotu można wprowadzić nawozy oraz środki wspomagające uprawę roślin dopuszczone na podstawie pozwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa lub dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim UE, Republice Turcji lub w państwie członkowskim Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), jeżeli przepisy krajowe, na podstawie których były one produkowane i wprowadzane do obrotu, zapewniają ochronę zdrowia ludzi, zwierząt i ochronę środowiska.

Zasługą ustawy z 1995 r. o ochronie roślin uprawnych było wprowadzenie kilku zasad zapobiegających skażeniu środowiska w wyniku stosowania środków ochrony roślin. Zasady te nie tracą aktualności, znajdując swój wyraz w kolejnych aktach prawnych odnoszących się do tej kwestii: w ustawie z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin<sup>29</sup> oraz w nowej regulacji prawnej, którą jest ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin<sup>30</sup>. Jest to: 1) zasada uwzględniania w pierwszej kolejności agrotechnicznych, fizycznych, mechanicznych lub biologicznych metod ochrony, pozwalających ograniczyć do minimum stosowanie środków chemicznych; 2) obowiązek ścisłego stosowania zaleceń użycia środków, aby nie dopuścić do skażenia środowiska; 3) ustanowienie wielu instrumentów kontrolnych w które wyposażono organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, m.in. wstępu na grunty, pobierania próbek, roślin i środków ochrony, kontroli dokumentacji.

Ustawy te wprowadziły także pojęcie integrowanej produkcji roślin tj. produkcji z zastosowaniem integrowanej ochrony roślin oraz z wykorzystaniem postępu technicznego i biologicznego w uprawie i nawożeniu, ze szczególnym uwzględnieniem zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrony środowiska. Przy czym „integrowana ochrona roślin” oznacza sposób ochrony roślin przed organizmami szkodliwymi polegający na wykorzystaniu wszystkich dostępnych metod ochrony roślin, w szczególności metod niechemicznych, w sposób minimalizujący zagrożenie dla zdrowia

<sup>25</sup> Ustawa z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. Nr 89, poz. 991 ze zm., oraz rozporządzenie MRiRW z 1 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz przeprowadzania szkoleń z zakresu ich stosowania, Dz. U. Nr 60, poz. 616

<sup>26</sup> Ustawa z 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz. U. Nr 38, poz. 452 ze zm.

<sup>27</sup> Pierwszy Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej opracowano w 1999 r. Wymagał on dostosowania do wymogów nowej regulacji odnoszącej się do ochrony środowiska. Zob.: Król M.A., *Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 54.

<sup>28</sup> Wykaz nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, które można wprowadzać do obrotu na podstawie pozwoleń ministra właściwego do spraw rolnictwa, na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. Nr 147, poz. 1033 ze zm., znajduje się na stronie internetowej urzędu obsługującego MRiRW, [www.bip.minrol.gov.pl](http://www.bip.minrol.gov.pl)

<sup>29</sup> Tj. z 2014 r., poz. 621

<sup>30</sup> Tekst pierwotny Dz. U. z 2004 r., Nr 11, poz. 94 ze zm.

ludzi, zwierząt oraz dla środowiska. Producent stosujący te metodę może ubiegać się o przyznanie certyfikatu IP, co potwierdza że w wytworzonych płodach rolnych nie zostały przekroczone dopuszczalne poziomy środków ochrony roślin, metali ciężkich, azotanów.

Stosowanie nawozów we współczesnym rolnictwie jest niezbędne z uwagi na konieczność zapewnienia rolnictwu UE wzrostu konkurencyjności na rynkach światowych, a przez to wymogu podnoszenia poziomu jego efektywności. Jednak nadmierne lub nieumiejętne stosowanie nawozów doprowadza do poważnego skażenia gleb, wód powierzchniowych i podziemnych, a tym samym stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Jak podkreśla W. Radecki zadaniem systemu prawa jest przeciwdziałanie takim zagrożeniom<sup>31</sup>. Ustawa o nawozach i nawożeniu<sup>32</sup> reguluje m.in. warunki i tryb wprowadzania do obrotu nawozów oraz środków wspomagających uprawę roślin, reguły stosowania tych substancji w rolnictwie oraz zasady zapobiegania zagrożeniom zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, które mogą powstać w wyniku ich przewozu, przechowywania i stosowania.

Ustawa wprowadza kilka zasad dotyczących stosowania nawozów i środków wspomagających uprawę roślin, do których należą: 1) nakaz stosowania nawozów i środków w sposób, który nie zagraża zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku; 2) nakaz stosowania wyłącznie nawozów i środków, które zostały dopuszczone do obrotu; 3) określenie maksymalnej dawki nawozu naturalnego, jaką można zastosować w okresie roku; 4) nakaz stosowania środków poprawiających właściwości gleby i stymulatorów wzrostu zgodnie z instrukcją ich stosowania i przechowywania.

Przepisy wykonawcze do ustawy<sup>33</sup> ustanowiły szczegółowe zasady stosowania nawozów, zapobiegające zagrożeniom dla zdrowia ludzi, zwierząt i środowiska m.in. nakaz równomiernego stosowania nawozów na całej powierzchni gruntu, zakaz stosowania w określonych okresach roku, użycie odpowiedniego sprzętu, zakaz stosowania w odległości bliższej niż co najmniej 20 m od strefy ochronnej źródeł wody, ujęć wody, brzegów zbiorników oraz cieków wodnych, kąpielisk zlokalizowanych na wodach powierzchniowych oraz obszarów morskiego pasa nadbrzeżnego, oraz ograniczenia stosowane, przy niskim poziomie wód gruntowych.

Organy Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawują nadzór nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin i w ramach tego nadzoru posiadają uprawnienie do wstępu na grunty, dokonywania inwentaryzacji tych środków, przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy, wstępu do obiektów, w których te środki są przechowywane, nieodpłatnego pobierania próbek do badań.

### **Ochrona różnorodności biologicznej w gospodarstwach rodzinnych**

Działalność rolnicza powoduje liczne zagrożenia dla różnorodności biologicznej. Czynniki wywołujące degradację walorów przyrodniczych i powodujące zubożenie bioróżnorodności są zwłaszcza: urbanizacja i fragmentaryzacja terenu, melioracje odwadniające na terenach mokradeł, zmniejszenie retencji wodnej, monokultury związane z intensyfikacją produkcji rolnej, zanieczyszczenia gleb i wód na skutek nadmiernej chemizacji rolnictwa, wprowadzanie obcych biogeograficznie gatunków do środowiska oraz genetycznie zmodyfikowanych odmian roślin, zanik hodowli tradycyjnych ras zwierząt<sup>34</sup>.

Ogromne znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej ma instrument prawny wprowadzany sukcesywnie do naszego systemu prawa, określany jako „wymogi wzajemnej zgodności”. Są to prawne wymagania stawiane obecnie producentom rolnym w zakresie spełnienia obowiązków związanych z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym i dobrostanem zwierząt. Zgodnie z warunkiem środowiskowym, ustanowionym na mocy art. 5 i 6 rozporządzenia Rady (WE) nr

<sup>31</sup> Radecki W., *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra, 1996, s. 179. Szerzej na ten temat tenże, *Ustawa o nawozach i nawożeniu z komentarzem*, Wrocław, 2002, *passim*

<sup>32</sup> Ustawa przywołana w przypisie 28

<sup>33</sup> Rozporządzenie MRiRW z 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o nawozach i nawożeniu, Dz. U. Nr 119, poz. 765 ze zm.

<sup>34</sup> Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Warszawa, 2007, s. 178

2009/73<sup>35</sup> uzależniono możliwość przyznania jednolitej płatności obszarowej do będącej w posiadaniu rolnika powierzchni gruntów rolnych od spełnienia podstawowych zasad zarządzania w gospodarstwie rolnym oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu 2013/1306 są dalej idące, bowiem z treści art. 91 wynika, iż wymogi te stają się podstawowym obowiązkiem beneficjentów wsparcia europejskiego rolnictwa<sup>36</sup>.

Zakres obowiązków w zakresie wymogów wzajemnej zgodności, określony w nowym okresie programowania w art. 93 rozporządzenia 2013/1306 i załączniku nr II do tego aktu, jest bardzo szeroki i oznacza wymóg respektowania nakazów i zakazów określonych jako:

1. podstawowe wymogi z zakresu zarządzania, na które składają się istniejące w systemie prawa normy z zakresu ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Wypełnienie tych obowiązków oznacza konieczność przestrzegania podstawowych wymogów wskazanych w załączniku do rozporządzenia 2009/73, a nowej perspektywie programowej w załączniku nr II do rozporządzenia 2013/1306.

W państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., mechanizm ten był początkowo ograniczony do kontroli przestrzegania obowiązku utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej, a kolejne wymagania wdrażane były stopniowo. Wymogi z tego zakresu nie ustanawiają żadnych nowych reguł w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego czy dobrostanu zwierząt, lecz stanowią formę zestawienia norm zawartych w obowiązujących od lat dyrektywach i rozporządzeniach UE. Odnośnie do ochrony różnorodności biologicznej można w tym zakresie wskazać przepisy art. 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b), art. 4 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>37</sup>, czy art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>38</sup> Ustanowione w przepisach UE nakazy i zakazy implementowane są przede wszystkim w ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody<sup>39</sup>.

2. zasady utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, na które składają się nakazy i zakazy w znacznej części nieznane dotąd w ustawodawstwie polskim. Zasady te, zgodnie z treścią art. 6 rozporządzenia 2009/73 oraz art. 94 rozporządzenia 2013/1306, służą zapewnieniu, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności te, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska. Katalog zasad jest ustanawiany przez poszczególne państwa członkowskie na podstawie wytycznych określających „minimalne wymogi”, zawartych w przepisach rozporządzenia 2009/73 oraz załączniku II do rozporządzenia 2013/1306.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt. 2 lit. b) ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>40</sup> przepisy wykonawcze<sup>41</sup> uwzględniać mają „minimalne wymogi”, a także warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów rolnych, metody upraw i strukturę gospodarstw rolnych.

Obowiązki wskazane w przepisach wykonawczych można podzielić na dwie kategorie:

- a) nakazy i zakazy będące przedmiotem uregulowań prawnych w ustawie o ochronie przyrody i ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak m.in.: zakaz niszczenia siedlisk roślin

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2009/73 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, Dz. U. UE L Nr 30 z 31.01.2009, s. 16–99, a dookreślone w przepisach rozporządzenia Komisji (WE) nr 2009/1122 z 30 listopada 2009 r., Dz. U. UE L 316 z 2.12.2009, s. 65–112, dalej cyt. jako: „rozporządzenie 2009/73”

<sup>36</sup> Wniosek taki, jeszcze na podstawie projektu rozporządzenia, stawiają B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2014–2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012, s. 53

<sup>37</sup> Dz. U. L 20 z 26.1.2010, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa ptasia”

<sup>38</sup> Dz. U. L 206 z 22.7.1992, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa siedliskowa”

<sup>39</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody, tj. z 2013 r., poz. 624 ze zm.

<sup>40</sup> Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tj. Dz. U. z 2012, poz. 1164 z późn. zm.

<sup>41</sup> Rozporządzenie MRIRW z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, tj. z 2014 r., poz. 1372 ze zm.



i zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz siedlisk przyrodniczych położonych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, zakaz wypalania traw na gruntach rolnych czy wycinania drzew będących pomnikami przyrody, a także zakaz niszczenia oczek wodnych o powierzchni mniejszej niż 100 m<sup>2</sup>;

- b) nakazy i zakazy nieznanne dotychczas ustawodawstwu polskiemu, jak m.in.: nakaz zmianowania, koszenia okrywy roślinnej na łąkach i pastwiskach, reguły odnoszące się do sposobów wykorzystywania gruntów ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20°, czy nakaz utrzymania minimalnej okrywy glebowej na gruntach zagrożonych erozją wodną.

W odniesieniu do działalności rolniczej ochrona bioróżnorodności polega także na ograniczeniu stosowania GMO w żywieniu zwierząt. w ustawie z 2006 r. o paszach<sup>42</sup> wprowadzono zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt:

1. „substancji zabronionych” określonych w załączniku nr III do rozporządzenia nr 2009/767<sup>43</sup>;
2. „substancji niepożądanych” – pasz zawierających substancję lub produkt, które stanowią potencjalne zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt lub dla środowiska oraz mogą niekorzystnie wpływać na produkcję zwierzęcą, w ilości przekraczającej ich dopuszczalną zawartość;
3. materiałów paszowych i mieszanek paszowych zawierających pozostałości pestycydów w ilości przekraczającej ich dopuszczalną zawartość;
4. pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz GMO przeznaczonych do użytku paszowego.

Mając na względzie ochronę zdrowia ludzi, zwierząt oraz ochronę środowiska, a także zapewnienie właściwej jakości produktów pochodzenia zwierzęcego, zabrania się wytwarzania mieszanek paszowych z materiałów, które zawierają substancje niepożądane w ilości przekraczającej ich dopuszczalną zawartość, określoną przez przepisy wykonawcze<sup>44</sup>.

### **Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne**

W art. 28 rozporządzenia 2013/1305 określono, jakimi zasadami powinni kierować się beneficjenci i państwa członkowskie, którzy będą wdrażać działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne. Działania te zastępują obowiązujące w latach 2007-2013 programy rolnośrodowiskowe. Ich włączenie do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe na poziomie krajowym lub regionalnym. Zgodnie z przywołanym przepisem działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w środowisko i klimat.

Nowe płatności rolnośrodowiskowo-klimatyczne przyznawane będą jedynie w zakresie zobowiązań wykraczających poza regulacje dotyczące „zazieleniania”, przewidziane w rozporządzeniu 2013/1307. Oznacza to, że rolnicy, którzy będą chcieli skorzystać z tego rodzaju wsparcia zobowiążą się do dodatkowych działań mających na celu ochronę środowiska w swoich gospodarstwach. Poza spełnieniem wymogów podstawowych, które od 2015 r. będą bardziej restrykcyjne, zobowiązania rolnośrodowiskowo-klimatyczne podejmowane są na okres od pięciu do siedmiu lat.

W okresie istnienia podjętego zobowiązania, zgodnie z art. 28 ust. 6 rozporządzenia 2007/1305, płatności udzielane są corocznie i rekompensują beneficjentom całość lub część dodatkowych kosztów i utraconych dochodów. W razie konieczności, płatności te mogą również obejmować

<sup>42</sup> Ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach, tj. Dz. U. z 2014, poz. 398 z późn. zm.

<sup>43</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2009 z 13 lipca 2009 r. w sprawie wprowadzania na rynek i stosowania pasz, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady i uchylającego dyrektywę Rady 79/373/EWG, dyrektywę Komisji 80/511/EWG, dyrektywy Rady 82/471/EWG, 83/228/EWG, 93/74/EWG, 93/113/WE i 96/25/WE oraz decyzję Komisji 2004/217/WE, Dz. Urz. UE L 229 z 01.09.2009, s. 1 ze zm.

<sup>44</sup> Rozporządzenie MRiRW z 6 lutego 2012 r. w sprawie zawartości substancji niepożądanych w paszach, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 206 z późn. zm.

koszty transakcyjne do wartości maksymalnie 20% premii wypłaconej z tytułu zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych.

Realizując postanowienia niniejszego aktu oraz przyjmując ekonomiczne i prawne uwarunkowania w polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 zaprogramowano szereg poddziałań służących ochronie środowiska. Jedno z nich określono jako poddziałanie: *Płatności w ramach zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych*. W procedurze oceny oddziaływania PROW 2014-2020 na środowisko wskazano, iż biorąc pod uwagę orientację prośrodowiskową tego poddziałania prognozuje się, że będzie ono wpływać pozytywnie na większość ocenianych elementów środowiska. Natomiast w przypadku klimatu wdrażanie tego poddziałania nie powinno mieć chwilowego wpływu na ten element środowiska<sup>45</sup>.

W PROW 2014-2020 przewidziano, iż płatności w ramach pakietu są przyznawane corocznie rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie zobowiązanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne. Płatność w całości lub w części rekompensuje utracony dochód i dodatkowo poniesione koszty<sup>46</sup>. Polski ustawodawca w tym zakresie wybrał krótszy, pięcioletni okres zobowiązania. W ramach omawianego poddziałania wyróżniono pięć pakietów: 1) rolnictwo zrównoważone, 2) ochrona gleb i wód, 3) zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, 4) cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000, 5) cenne siedliska poza obszarami Natura 2000.

Programowane rozwiązania stanowić będą ważny instrument wsparcia dla producentów rolnych w gospodarstwach rodzinnych położonych na obszarach o szczególnych warunkach naturalnych, a także tych, którzy w nowym podejściu do ochrony środowiska upatrują szansy na podniesienie jakości produkcji.

Elementem nowych zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych, podobnie zresztą jak poprzednio rolnośrodowiskowych, jest ich koegzystencja z regulacjami dotyczącymi obszarów Natura 2000<sup>47</sup>. Stąd, w tym miejscu należy wysunąć postulat pod adresem prawodawcy, by w przyszłej legislacji określającej kryteria dostępu do tego pakietu, podjąć starania o rozwiązanie konfliktów ujawnionych w poprzednim okresie programowania, dotyczących rozbieżności pomiędzy planami zadań ochronnych a programami rolnośrodowiskowymi<sup>48</sup>. Ponadto, w celu rekompensowania beneficjentom dodatkowych kosztów i utraconych dochodów, wzmocniono prowadzenie działalności na tych obszarach w art. 30 rozporządzenia 1305/2013, poprzez wskazanie, że wsparcie w ramach tego działania udzielane jest rocznie na hektar użytków rolnych lub na hektar lasu.

<sup>45</sup> Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Puławy 2014, s. 77

<sup>46</sup> PROW 2014-2020, s. 169

<sup>47</sup> EC COM 431 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, 2004; S.C.F. de Piérola, *Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009; Rutkowski P., *Natura 2000 w leśnictwie*, Warszawa 2009; Bołtromiuk A., Kłodziński M. (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011; Bołtromiuk A. (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Warszawa 2010; J. Engel, *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Warszawa 2010; Gantioler S., Brink P., Bassi S., Kettunen M., McConville A., Rayment M., *Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network*, 2010; *Natura 2000: szanse i zagrożenia*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Warszawa 2010; Sundseth K., Creed P., *Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy*, Luksemburg 2009; Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2009; Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa 2008; Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007; Król M.A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000* [w:] Kaźmierska-Patryczna A., Król M.A. (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin-Poznań-Łódź 2013, s. 685-708

<sup>48</sup> Niewiadomski A., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, [w:] *Studia Iuridica*, Warszawa 2014, t. 59, s. 231-246; Kozińska A., *Administracyjna odpowiedzialność za działania, mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, spełniające kryteria szkody w środowisku – stan obecny oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Górski M., Niedziółka D., Stec R., Strus D. (red.), Warszawa 2012, s. 321-330

Zgodnie z postanowieniami PROW 2014-2020 celem pakietu: *Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000* jest: 1) poprawa warunków bytowania zagrożonych gatunków ptaków, których siedliska łąkowe są związane z trwałymi użytkami zielonymi występującymi na obszarach specjalnej ochrony ptaków (OSO), poprzez dostosowanie użytkowania do wymogów gatunków ptaków gniazdujących na łąkach i pastwiskach oraz ekstensyfikację gospodarowania na obszarach OSO; 2) utrzymanie bądź przywrócenie właściwego stanu lub zapobieganie pogarszaniu się stanu cennych siedlisk przyrodniczych poprzez stosowanie tradycyjnych i ekstensywnych sposobów użytkowania poszczególnych siedlisk<sup>49</sup>. Pomoc ta ma ograniczyć nawożenie, stosowanie odpowiednich ilości i terminów wykonywanych pokosów lub intensywności wypasu na cennych siedliskach przyrodniczych lub siedliskach zagrożonych gatunków ptaków, znajdujących się na obszarach Natura 2000<sup>50</sup>.

Opisane wybrane rozwiązania nowego działania rolnośrodowiskowo-klimatycznego przypominają wymogi stawiane poprzednio przed zobowiązaniami rolno-środowiskowymi. W tym zakresie należy dokonać oceny ex post efektów tego działania w latach 2007-2013 i na tej podstawie wypracować zalecenia dla prawodawcy. Można postulować de lege ferenda, aby częścią określanych w drodze umowy z każdym beneficjentem zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych był (o ile istnieje) plan zadań ochronnych, czy też plan ochronny obowiązujący na obszarach Natura 2000. Plan zadań ochronnych będący aktem prawa miejscowego zawiera w swojej zasadniczej części wymogi pokrywające się z treścią nowego PROW. Takie rozwiązanie zapewniłoby komplementarność przyjętych regulacji europejskich i obowiązującego prawodawstwa polskiego. Pozwoliłoby to także zmniejszyć istniejące sprzeczności i konflikty pomiędzy tymi planami a zobowiązaniami podejmowanymi w ramach pakietów rolnośrodowiskowo-klimatycznych<sup>51</sup>.

### **„Zazielenianie” gospodarstw rodzinnych**

Ważną częścią nowej WPR jest zmodernizowany system płatności bezpośrednich, określony w rozporządzeniu 2013/1307. Zgodnie z art. 43 na wszystkich kwalifikujących się hektarach rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska lub praktyk równoważnych. Znaczy to, że jednym z podstawowych kryteriów dostępu do uzyskania płatności bezpośrednich dla posiadaczy (a nie tylko właścicieli) gruntów rolnych jest stosowanie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Zasady te będą musiały być przestrzegane w Polsce dość powszechnie biorąc pod uwagę około 2 mln potencjalnych beneficjentów.

Rolnicy w gospodarstwach rodzinnych będą musieli stosować takie praktyki jak: dywersyfikacja upraw; utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego. Praktyki te uzależnione będą od obszarów, na których rolnik gospodaruje i od wielkości gospodarstwa. Przykładowo z dywersyfikacją upraw zgodnie za art. 44 rozporządzenia będziemy mieli do czynienia w przypadku, gdy grunty orne rolnika obejmą obszar powierzchni od 10 do 30 hektarów i nie będą w całości objęte uprawami rosnącymi pod wodą przez znaczącą część roku lub przez znaczącą część cyklu uprawowego, na gruntach tych będą występować co najmniej dwie różne uprawy. Uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% tych gruntów orných. Ten sam przepis dotyczy także przypadku, gdy grunty orne rolnika obejmą więcej niż 30 hektarów i nie będą w całości objęte uprawami rosnącymi pod wodą przez znaczącą część roku lub przez znaczącą część cyklu uprawowego. W takim przypadku na gruntach tych

<sup>49</sup> PROW 2014-2020, s. 173

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Należy zwrócić uwagę, że obowiązki określone dla rolników chcących skorzystać z pakietu 4 w projekcie PROW 2014-2020 są nader szczegółowe, a co za tym idzie mogą okazać się różne od tych określonych w obowiązujących już na tych terenach planów zadań ochronnych. Przykładowo tylko w załączniku do projektu PROW określono takie wymogi jak: m.in. obowiązek posiadania planu działalności rolnośrodowiskowej; obowiązek posiadania dokumentacji przyrodniczej wykonanej przez eksperta przyrodniczego, zakaz przeorywania, wałowania, stosowania osadów ściekowych, stosowania podsiewu oraz mechanicznego niszczenia struktury glebowej; zakaz włókania w odpowiednio określonych okresach; zakaz stosowania środków ochrony roślin z wyjątkiem selektywnego i miejscowego niszczenia uciążliwych gatunków inwazyjnych z zastosowaniem odpowiedniego sprzętu, PROW 2014-2020, s. 311

muszą występować co najmniej trzy różne uprawy. Uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75%, a dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% tych gruntów ornych. Dywersyfikacja upraw dotyczy przede wszystkim gospodarstw średnich i dużych. Rolnicy, którzy posiadają mniej niż 10 ha i będą chcieli pobierać dopłaty bezpośrednie nie będą zobowiązani do zdwersyfikowania swoich upraw.

W art. 45 rozporządzenia wskazano, że państwa członkowskie wyznaczają trwałe użytki zielone<sup>52</sup>, które są wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach objętych dyrektywą siedliskową lub dyrektywą ptasią, w tym na glebach torfowych i terenach podmokłych znajdujących się na tych obszarach, i które wymagają ścisłej ochrony, aby spełnić cele tych dyrektyw. Zgodnie z tym samym przepisem państwa członkowskie mogą, w celu zapewnienia ochrony wartościowych pod względem środowiskowym trwałych użytków zielonych, zdecydować o wyznaczeniu dalszych obszarów wrażliwych pod względem środowiskowym położonych poza obszarami objętymi dyrektywą siedliskową lub dyrektywą ptasią, w tym trwałych użytków zielonych na glebach zasobnych w węgiel. Oznacza to, że obszary Natura 2000 uzyskały status trwałych użytków zielonych. Wskaźnik trwałych użytków zielonych nie może się zmniejszyć w państwach członkowskich o 5% w stosunku do stanu referencyjnego z 2015 r. Wprowadzono także zakaz przekształcania i zaorywania trwałych użytków zielonych.

Najwięcej problemów prawnych jest związanych z wprowadzeniem na użytkach rolnych obszaru proekologicznego<sup>53</sup>. W art. 46 rozporządzenia 2013/1307 wskazano, że „w przypadku gdy grunty orne gospodarstwa rolnego obejmują więcej niż 15 hektarów, rolnik zapewnia, aby od dnia 1 stycznia 2015 r. obszar odpowiadający przynajmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa rolnego<sup>54</sup> był obszarem proekologicznym. Oznacza to nic innego jak konieczność przeznaczenia 5% gruntów gospodarstwa rolnego, w którym powierzchnia gruntów ornych przekracza 15 ha na obszary proekologiczne.

Wprowadzenie praktyk zazieleniania nie będzie odbywało się bez kar za ich niepodejmowanie. Ich wysokość będzie stanowiła relację procentową do otrzymywanych płatności bezpośrednich. Spełnienie opisanych wymogów może okazać się utrudnione dla wielu polskich rolników, a co za tym idzie mogą oni zrezygnować ze wsparcia europejskiego. Zjawisko to należy monitorować i już dziś przygotować alternatywne rozwiązania prawne.

### **Rolnictwo ekologiczne**

Produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem zarządzania gospodarstwem i produkcji żywności, łączącym najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt i metodę produkcji odpowiadającą wymaganiom niektórych konsumentów, preferujących wyroby

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. h rozporządzenia 1307/2013 za trwałe użytki zielone uznano „grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych), które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej; mogą one obejmować inne gatunki, takie jak krzewy lub drzewa, które mogą nadawać się do wypasu, pod warunkiem że zachowano przewagę traw i innych pastewnych roślin zielnych, a także - w przypadku gdy zdecydowały tak państwa członkowskie - grunty, które mogą nadawać się do wypasu i które stanowią część utrwalonych praktyk lokalnych w przypadkach, gdy trawy i inne zielne rośliny pastewne tradycyjnie nie są roślinnością dominującą na obszarach wypasu”

<sup>53</sup> Za obszary proekologiczne państwo członkowskie UE może uznać: obszary ugorowane, elementy krajobrazu, włączając elementy położone na obszarze przylegającym do działki kwalifikowanej, strefy buforowe bez nawożenia i pestycydów, włączając strefy buforowe pod trwałymi użytkami zielonymi, na których może być prowadzony wypas i koszenie, międzyplony lub pokrywe zieloną (wg współczynnika ważenia), uprawy wiążące azot, obszary pod zagajnikami o krótkiej rotacji, systemy rolno-leśne, pasy działki przylegające do krawędzi lasu, obszary zalesione zgodnie z PROW, uprawy trwałe z obsadą więcej niż 20 drzew, ale nie przekraczającą 250 szt./ha, uprawy trwałe na stokach o nachyleniu 10 proc. lub więcej, obszary objęte praktykami równoważnymi do zazieleniania. Ponadto należy zauważyć, że obowiązek wyłączeń gruntów rolnych pod obszary proekologiczne nie będzie dotyczył tych gospodarstw, które co najmniej na 75% gruntów mają użytki zielone, uprawiają trawy lub pasze zielone, odłogują grunty lub uprawiają strączkowe.

<sup>54</sup> Zadeklarowanych zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) rozporządzenia (UE) nr 2013/1306 oraz, jeżeli są one uznawane za obszary proekologiczne przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, z uwzględnieniem obszarów wymienionych lit. c), d), g) i h) tego ustępu

wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów<sup>55</sup>. Produkcja ekologiczna gwarantuje wytwarzanie produktów rolnych o wysokiej jakości, co umożliwiła pozyskiwanie konsumentów i zapewnia odpowiednią pozycję rynkową producentów ekologicznych<sup>56</sup>.

Ekologiczna metoda produkcji pełni zatem podwójną funkcję społeczną: z jednej strony dostarcza towarów na specyficzny rynek kształtowany przez popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej strony jest działaniem w interesie publicznym, ponieważ przyczynia się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju obszarów wiejskich<sup>57</sup>.

Rolnictwo ekologiczne uznawane jest za rolnictwo odpowiadające wymogom trwałego i zrównoważonego rozwoju, podtrzymujące egzystencję cywilizacji ludzkiej, czyli takie, które zapewnia dostatek żywności dla społeczeństwa, z zachowaniem zdolności ekosystemów żywicielskich do produkcji bezpiecznej żywności w odległym horyzoncie czasowym. Istotą rolnictwa ekologicznego jest godzenie wzrostu produkcji rolnej z ochroną środowiska<sup>58</sup>. Początkowo traktowane jako alternatywna forma rolnictwa, aktualnie rolnictwo ekologiczne stało się znaczącym instrumentem WPR, stanowiącym ważny element kolejnej reformy<sup>59</sup>.

Podstawą do uchwalenia obowiązującej wspólnotowej regulacji prawnej w tym zakresie był Europejski Plan Działania dla Żywności Ekologicznej i Rolnictwa, przedstawiony przez Komisję Europejską Radzie w 2004 r.<sup>60</sup> w planie tym uwzględniono zalecenia Komisji Kodeksu Żywnościowego WHO/FAO, a także postulaty Międzynarodowej Federacji Rolnictwa Ekologicznego (IFOAM). Obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie nr 834/2007, które rozszerza zakres przedmiotowej regulacji prawnej, wprowadza instrumenty regionalizacji oddziaływania oraz wsparcia gospodarstw ekologicznych. W szerszym zakresie służy także zachowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska, różnorodności biologicznej i dobrostanu zwierząt.

Zadania oraz właściwość organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych w rolnictwie ekologicznym, w zakresie wykonania przepisów rozporządzenia 2007/834 określa w odniesieniu do naszego kraju ustawa z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym<sup>61</sup>.

Zarówno we wspólnotowej, jak i polskiej regulacji prawnej nie ma definicji pojęcia „rolnictwo ekologiczne”, pomimo iż wszystkie dotychczasowe polskie ustawy odnosiły się właśnie do tego pojęcia. Ustawa z 2001 r. o rolnictwie ekologicznym, posługiwała się określeniem „produkt rolnictwa ekologicznego”, przez które rozumiano płody rolne nieprzetworzone oraz produkty z nich powstałe, w tym także zwierzęta oraz produkty i przetwory pochodzenia zwierzęcego, które zostały wyprodukowane „metodami ekologicznymi” – czyli w sposób, w którym w możliwie największym stopniu zastosowano naturalne metody produkcji, nienaruszające równowagi przyrodniczej<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> Szerzej na temat idei rolnictwa ekologicznego Król M.A., *Koncepcja rolnictwa ekologicznego* (w:) Budzinowski R., Zieliński A. (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002, s. 35 i n.; Sarapatka B., Urban J. i inni, *Rolnictwo ekologiczne w praktyce*, Warszawa-Falenty, 2012, s. 35-41

<sup>56</sup> Leśkiewicz K., *z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, *Prawo Rolne* 2007, z. 1, s. 115 i n.; K. Niewiadomski, *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego*, „*Ekonomia i Środowisko*” 2007, z. 1, s. 91 i n.

<sup>57</sup> Motyw 1 preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/834 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz. U. UE L 189 z 20.07.2007, s. 1-23

<sup>58</sup> Haman J., Ryszkowski L., *Rolnictwo ekologiczne*, „*Zeszyty Problemowe Nauk Rolniczych*” 1987, z. 324, s. 8.

<sup>59</sup> Król M.A., *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007* [w:] Jeżyńska B. (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin 2009, s. 84. Szerzej na temat założeń WPR w latach 90. XX w. i aktów prawnych realizujących te założenia: Paczuski R., *Prawne podstawy organizacji i funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce*, „*Ochrona Środowiska. Przegląd*” 2002, z. 1, s. 3-6

<sup>60</sup> Komunikat Komisji WE z dnia 10 czerwca 2004 r. – *Europejski Plan Działania dla Żywności Ekologicznej i Rolnictwa*, Bruksela, COM (2004) 415. Dokument ten stał się przesłanką do opracowania Planu Działań dla Żywności Ekologicznej i Rolnictwa na lata 2007-2013, MRiRW, marzec 2007 r. [www.minrol.gov.pl/pol/content/download/20815/109351/file/](http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/20815/109351/file/) (dostęp 6.08.2013)

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 116, poz. 975 ze zm.

<sup>62</sup> Szerzej na temat warunków podjęcia działalności w rolnictwie ekologicznym oraz konwersji na produkcję ekologiczną zob. Król M.A., *Rolnictwo ekologiczne* [w:] Korzeniowski P. (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*, Warszawa, 2010, s. 486

W doktrynie wskazuje się, że rolnictwo ekologiczne stanowi całościowy system gospodarowania o zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie, oparty na środkach pochodzenia biologicznego i mineralnego, które nie zostały przetworzone technologicznie<sup>63</sup>. Rolnictwo ekologiczne powinno funkcjonować przede wszystkim w oparciu o zasoby odnawialne, w ramach systemów rolniczych zorganizowanych na poziomie lokalnym. W celu ograniczenia zużycia zasobów nieodnawialnych odpady i produkty uboczne pochodzenia roślinnego i zwierzęcego powinny być poddawane recyklingowi, który umożliwi uzyskanie substancji odżywczych do nawożenia gleby<sup>64</sup>.

Produkcja prowadzona metodami ekologicznymi oparta jest na wielu zasadach produkcji ekologicznej. Podstawową jest zakaz stosowania syntetycznych środków ochrony roślin, sztucznych nawozów, zapraw nasiennych, sztucznych koncentratów, organizmów genetycznie modyfikowanych, pasz przemysłowych, a także promieni jonizujących. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 2007/834 polega ona na m.in.:

1. odpowiednim zaprojektowaniu procesów biologicznych i zarządzaniu nimi, zgodnie z systemami ekologicznymi, wykorzystaniu zasobów naturalnych, stosowaniu systemów rolniczych, które wykorzystują żywe organizmy i mechaniczne metody produkcji, czy stosują uprawę roślin na gruntach rolnych i prowadzą produkcję zwierzęcą lub akwakulturę spełniającą zasadę zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych oraz wykluczają stosowanie GMO i produktów wytworzonych z GMO lub przy ich użyciu, z wyjątkiem produktów leczniczych weterynaryjnych;
2. ograniczeniu stosowania środków zewnętrznych, chyba że środki pochodzą z produkcji ekologicznej lub substancji naturalnych;
3. ścisłym ograniczeniu stosowania środków chemicznych, z wyłączeniem sytuacji, gdy np. środki zewnętrzne są niedostępne na rynku lub stosowanie środków zewnętrznych przyczynia się do wywierania niedopuszczalnego wpływu na środowisko, a także w razie potrzeby dostosowania zasad produkcji ekologicznej do stanu sanitarnego, regionalnych różnic klimatycznych i warunków lokalnych, stopnia rozwoju lub szczególnych praktyk hodowlanych.

Poza ogólnymi regułami określonymi w art. 4, rolnictwo ekologiczne opiera się na kilku dyrektywach, m.in.:

1. utrzymywania i poprawy życia w glebie i naturalnej żyzności gleby, stabilności i różnorodności biologicznej, zapobiegania i zwalczania erozji gleby oraz odżywiania roślin głównie poprzez ekosystem gleby;
2. ograniczenia do minimum stosowania zasobów nieodnawialnych oraz środków zewnętrznych;
3. recyklingu odpadów i produktów ubocznych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego jako środka do produkcji roślinnej i zwierzęcej;
4. uwzględniania lokalnej lub regionalnej równowagi ekologicznej przy podejmowaniu decyzji dotyczących produkcji;
5. utrzymywania zdrowia zwierząt poprzez wspomaganie naturalnej obrony immunologicznej zwierząt, dobór odpowiednich ras oraz praktyk hodowlanych;
6. utrzymywania zdrowia roślin poprzez stosowanie środków zapobiegawczych takich jak dobór odpowiednich gatunków i odmian odpornych na szkodniki i choroby, odpowiedni płodozmian, metody mechaniczne i fizyczne oraz ochrona naturalnych wrogów szkodników;
7. praktykowaniu produkcji zwierzęcej powiązanej z powierzchnią gruntów rolnych;
8. przestrzeganiu wysokiego poziomu dobrostanu zwierząt z uwzględnieniem specyficznych potrzeb danych gatunków;

<sup>63</sup> Szumski S., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007, s. 146

<sup>64</sup> Motyw 11 preambuły rozporządzenia nr 2007/834

9. stałego utrzymywania różnorodności biologicznej naturalnych ekosystemów wodnych, zdrowia środowiska wodnego oraz jakości otaczających ekosystemów wodnych i lądowych w produkcji akwakultury.

Reglamentacja dotyczy również środków do produkcji ekologicznej, które są wymienione w art. 16 ust. 1 lub art. 4 rozporządzenia nr 2007/834. Wszystkie produkty i substancje powinny być pochodzenia roślinnego, zwierzęcego, mikrobiologicznego lub mineralnego, z wyjątkiem przypadków gdy produkty lub substancje z takich źródeł nie są dostępne w wystarczających ilościach albo nie mają odpowiedniej jakości lub jeżeli nie są dostępne środki alternatywne. Komisja zezwala na stosowanie w produkcji ekologicznej tych produktów i substancji, które mogą być używane:

1. jako środki ochrony roślin;
2. jako nawozy i środki poprawiające glebę;
3. jako nieekologiczne materiały paszowe pochodzenia roślinnego, zwierzęcego i mineralnego oraz substancje stosowane w żywieniu zwierząt;
4. jako dodatki paszowe i substancje pomocnicze w przetwórstwie;
5. jako produkty służące do czyszczenia i odkażania stawów, budynków i urządzeń.

Producent żywności jest uprawniony do wykorzystania znakowania wskazującego na produkcję ekologiczną (przedrostków eco- czy bio-) wyłącznie po spełnieniu określonych zasad produkcji ekologicznej o charakterze faktycznym i formalnym. Jest to bowiem uznawane za deklarowanie ekologicznej metody wytwarzania<sup>65</sup> i stanowi dobrowolny element znakowania produktów o charakterze promocyjnym<sup>66</sup>.

Pomocą dla gospodarstw rodzinnych podejmujących i prowadzących działalność w omawianym zakresie jest możliwość wsparcia ze środków przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020<sup>67</sup>. W nowej perspektywie rolnictwo ekologiczne stanowi jedno w wyodrębnionych działach PROW, na które składają się dwa poddziały: *Płatności w okresie konwersji* oraz *Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego*. Łącznie w ramach tych poddziałów przewidziano sześć pakietów. Warunkiem przyznania wsparcia jest obowiązek zachowania, na terenie całego gospodarstwa objętego działaniem, wszystkich trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

### **Rola gospodarstw rodzinnych w procesie ochrony środowiska - podsumowanie**

Rosnące wykorzystanie programów rolnośrodowiskowych, kodeksów dobrej praktyki rolniczej, zasad rolnictwa ekologicznego oraz wsparcie finansowe gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach i obszarach Natura 2000 wywarły pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną użytków rolnych. Ponadto można wskazać, iż współcześnie prowadzona w Polsce działalność rolnicza przyczynia się do ochrony zasobów genetycznych, gatunków i siedlisk. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju zostały wyznaczone jako długookresowy cel główny działań służących rozwojowi obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020<sup>68</sup>. Dążenie do osiągnięcia celu głównego będzie realizowane poprzez podejmowanie działań przypisanych do

<sup>65</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Leśkiewicz, *System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego – problemy prawne*, Studia Iuridica Agraria, t. VI, Białystok 2007, s. 238; Metera D., *Znakowanie produktów rolnictwa ekologicznego [w:] Rolnictwo ekologiczne – stan obecny i perspektywy rozwoju. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz Ministra Środowiska*, Senat RP, wrzesień 2006, s. 33 i n.

<sup>66</sup> Taczanowski M., *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, 2009, s. 184

<sup>67</sup> PROW 2014-2020, s. 561

<sup>68</sup> Strategia przyjęta uchwałą nr 163 RM z 25 kwietnia 2012 r. M.P. z 2012 r., poz. 839, w wykonaniu ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

pięciu celów szczegółowych, wśród których cel 5. dotyczy ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Przedstawione w rozdziale wybrane problemy związane z uwzględnianiem ochrony środowiska w prowadzeniu gospodarstwa rodzinnego są tylko przykładem instrumentów prawnych, z które mają zastosowanie w rodzinnych gospodarstwach rolnych. W tym zakresie biorąc pod uwagę zwiększone wymogi ochrony środowiska w ramach wprowadzonych regulacji europejskich stają przed nimi nowe wyzwania. Zrównoważone współegzystowanie natury i rolnictwa rodzinnego powinno zapewnić większą ochronę zasobów środowiska. Niektóre z przedstawionych nowych instrumentów prawnych, określanych jako „zazielenianie”, mogą okazać się zbyt trudne do realizacji w praktyce przez potencjalnych beneficjentów. Przywiązanie do warsztatu pracy – ziemi i chęć osiągnięcia jak największych zysków może okazać się wystarczającym bodźcem do zaniechania z korzystania z nowej formy pomocy skierowanej do gospodarstw rodzinnych. W tego typu podejściu można upatrywać zagrożenia dla dalszych podziałów rolników, którzy korzystają w swoich gospodarstwach z pomocy z funduszy europejskich i tych, którzy gospodarują własnymi środkami. Zwiększenie liczby tych drugich może spowodować zahamowanie postępu polskiego rolnictwa.

W nowej perspektywie finansowej rolnicy mają także możliwość uzyskania pomocy w ramach wsparcia ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie, płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne, czy płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego. Zastosowanie pomocy z funduszy europejskich w tych dziedzinach dla polskiego rolnictwa na większą skalę jest nowością. Rolnicy chcący skorzystać z pomocy w ramach tych pakietów nie tylko będą musieli dostosować swoje gospodarstwa do wymogów rozporządzenia 1307/2013, ale także dołączyć wymogi stawiane w nowym PROW. To wyzwanie może okazać się trudne do spełnienia, gdyż rolnicy mogą się zniechęcić do zbyt wysoko określonych wymagań, kosztem utraty części swoich dochodów.

De lege ferenda można wskazać, aby rozwiązania mające zapewnić ochronę środowiska naturalnego były tak dobrane, aby poprzez zbyt wysokie wymogi nie osiągnąć efektu odwrotnego do zamierzonego, a przy tym nie zubożyć sektora produkcji rolnej. Trudna w realizacji idea zrównoważonego rozwoju w gospodarstwach rodzinnych i ochronie środowiska naturalnego znajduje się na kolejnym etapie rozwoju.

## Literatura

1. Bołtromiuk A., (red.), *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, Warszawa, 2010
2. Engel J., *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Warszawa, 2010
3. Gantioler S., Brink P., Bassi S., Kettunen M., McConville A., Rayment M., *Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network*, 2010
4. Haman J., Ryszkowski L., *Rolnictwo ekologiczne, Zeszyty Problemowe Nauk Rolniczych 1987*, z. 324
5. Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, 2012
6. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*, Puławy, 2014
7. Jurcewicz A.[w:] Jurcewicz A., (red.) *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, tom XXVI, Warszawa, 2010



8. Jurcewicz A., *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej* [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa, 1995
9. Kosińska A., *Administracyjna odpowiedzialność za działania, mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, spełniające kryteria szkody w środowisku – stan obecny oraz propozycje nowych rozwiązań prawnych*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa, 2012
10. Król M. A., *Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2010, z. 1
11. Król M. A., *Koncepcja rolnictwa ekologicznego* (w:) R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork, 2002
12. Król M. A., *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007* [w:] B. Jeżyńska (red.), *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, Lublin, 2009
13. Król M. A., *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, *Studia Iuridica Agraria* 2009, t. VII
14. Król M. A., *Rolnictwo ekologiczne* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*, Warszawa, 2010
15. Król M. A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000* [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin-Poznań-Łódź, 2013
16. Król M. A., *Wpływ regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2005, t. LXXII
17. Leśkiewicz K., *System kontroli i certyfikacji produktów rolnictwa ekologicznego –problemy prawne*, *Studia Iuridica Agraria*, t. VI, Białystok, 2007
18. Leśkiewicz K., *z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, *Prawo Rolne* 2007, z. 1
19. Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna* [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa, 2004
20. Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków, 1996
21. Łuczka-Bakuła W., *W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance*, *ZNARW* 2006, t. XXXVII Rolnictwo, nr 540
22. Metera B., *Znakowanie produktów rolnictwa ekologicznego* [w:] *Rolnictwo ekologiczne – stan obecny i perspektywy rozwoju. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz Ministra Środowiska*, Senat RP, 2006
23. *Natura 2000: szanse i zagrożenia*, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji im. Marka Dietricha, Warszawa, 2010
24. Niewiadomski K., *Ausgewählte rechtliche Probleme in der Funktionsweise des Europäischen Ökologischen Netzes Natura 2000*, [w:] *Studia Iuridica*, Warszawa, 2014, t. 59
25. Niewiadomski K., *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego*, *Ekonomia i Środowisko*, 2007, z. 1
26. Oleszko-Kurzyna A., *Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, *ZN SGGW Problemy Rolnictwa Światowego*, 2008, t. 4

27. Paczuski R., *Prawne podstawy organizacji i funkcjonowania rolnictwa ekologicznego w Polsce, Ochrona Środowiska. Przegląd* 2002, z. 1
28. S.C.F. de Piérola, *Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa, 2009
29. Poskrobko A., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Warszawa, 2007
30. Radecki W., *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra, 1996
31. Radecki W., *Ustawa o nawozach i nawożeniu z komentarzem*, Wrocław, 2002
32. Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Warszawa, 2008
33. Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń, 2009
34. Rutkowski P., *Natura 2000 w leśnictwie*, Warszawa 2009; A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa, 2011
35. Šarapatka B., Urban J. i inni, *Rolnictwo ekologiczne w praktyce*, Warszawa-Falenty, 2012
36. Sundseth K., Creed P., *Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy*, Luksemburg, 2009
37. Szumski S., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007
38. Taczanowski M., *Prawo żywnościowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, 2009
39. Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa, 2007

## 7. Podstawy prawne tworzenia i działania organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych – A. Suchoń

**Autor: dr Aneta Suchoń, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu**

Rolnictwo jest istotnym działem gospodarki. Jego cechą charakterystyczną jest jednak duża niepewność finansowa dla producentów rolnych, szczególnie tych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Jest to spowodowane choćby stosunkowo wysokimi kosztami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej, zmianami cen na produkty rolne i wpływem warunków atmosferycznych. Dodatkowo europejski producent rolny musi spełniać coraz więcej wymagań związanych z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zwierząt i zdrowotności roślin oraz innych. Dlatego dla rozwoju rolnictwa, szczególnie gospodarstw rodzinnych niezbędne jest wspólne działanie rolników, pozwalające na obniżenie kosztów produkcji rolniczej, uzyskanie wyższych kwot za produkty rolne i zmniejszenie ich konkurencyjności na rynku rolnym. Współpraca jest potrzebna na różnych etapach prowadzenia działalności rolniczej.

Wyróżnić należy współpracę rolników w formie organizacji związanych z produkcją, czyli udział rolników indywidualnych, np. w grupach i organizacjach producentów rolnych, uznanych organizacjach owoców i warzyw, spółdzielniach mleczarskich<sup>1</sup>. Zasady tworzenia i działania wskazanych zrzeszeń uregulowane zostały w wielu aktach prawnych polskich oraz unijnych. Tytułem przykładu można wskazać, szczególnie istotną dla tematyki badawczej ustawę z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach<sup>2</sup>, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych<sup>3</sup>, ustawę z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno<sup>4</sup>, ustawy związane z podatkami<sup>5</sup>, rynkami rolnymi czy akty prawa unijnego<sup>6</sup>.

Odnotać należy także udział rolników w społeczno-zawodowych organizacjach rolników, tj. kółkach rolniczych, kołach gospodyń wiejskich, rolniczych zrzeszeniach branżowych, związkach rolników, kółek i organizacji rolniczych, związkach rolniczych zrzeszeń branżowych. Problematyka ta uregulowana została w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników<sup>7</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że angażowanie się rolników indywidualnych w działalność organizacji jest jedną z form rozwoju gospodarstw rodzinnych, wpływa na zwiększenie ich konkurencyjności. Organizacje pomagają w realizacji celów Wspólnej Polityki Rolnej przez gospodarstwa rodzinne. Unia Europejska zdając sobie sprawę z pozytywnego wpływu zrzeszenia się producentów rolnych na ich sytuację finansową i rozwój rolnictwa coraz większe znaczenia w przepisach unijnych przypisuje właśnie współpracy rolników. Przykładem jest chociażby kontynuacja dalszego wsparcia

<sup>1</sup> Np. Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Tekst jedn. z 2012, poz. 86 ze zm.) określa, że pod pojęciem organizacji producentów należy rozumieć grupę producentów rolnych, związek grup producentów rolnych, wstępnie uznaną grupę producentów owoców i warzyw, uznaną organizację producentów owoców i warzyw oraz uznane zrzeszenie organizacji producentów owoców i warzyw. Producent natomiast w świetle tej ustawy obejmuje producenta rolnego, organizację producentów, przetwórcę, podmiot prowadzący zakład utylizacyjny oraz potencjalnego beneficjenta.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 88, poz. 983 ze zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2009, nr 11, poz. 65 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011, nr 145, poz. 868

<sup>5</sup> Np. ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Tj. Dz. U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 ze zm.); ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Tj. Dz. U. z 2011 r., nr 74, poz. 397 ze zm.); ustawa z 15 września 1984 r. o podatku rolnym (Tj. Dz. U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 ze zm.).

<sup>6</sup> Np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 Dz. U.UE.L z 2013.347.487; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. U.UE.L. z 2013.347.671

<sup>7</sup> Dz.U.1982, nr 32, poz. 217 ze zm.

finansowego dla grup producentów rolnych w ramach PROW 2014-2020 czy zakładanie organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

Organizacje działające w rolnictwie i na obszarach wiejskich stykają się z bardzo rozbudowanym katalogiem regulacji prawnych, związanych szczególnie z prawem rolnym i Wspólną Polityką Rolną, podatkami, finansami, prawem gospodarczym, gospodarką gruntami i innymi działami prawa. Bez wątplenia zasady wynikające z przepisów prawnych ułatwiają tworzenie i prowadzenie działalności przez organizacje albo hamują ich rozwój.

Celem rozdziału jest zatem podjęcie próby ustalenia, czy zasady wynikające z przepisów służą tworzeniu i działaniu organizacji wspomagających funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych czy też stawiają bariery w ich rozwoju. Należy podkreślić, że problematyka odnoszących się do wspomnianych organizacji jest niezmiernie szeroka, dlatego zasygnalizowane zostaną tylko niektóre zagadnienia.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w rozdziale jest dogmatyczna analiza tekstów normatywnych. Badaniu poddane zostaną przede wszystkim polskie i unijne akty prawne, a także literatura odnosząca się do problematyki organizacji producentów, dane statystyczne.

### **Grupy producentów rolnych**

Grupa producentów rolnych przejmuje od członków prowadzących działalność rolniczą w zakresie podstawowej produkcji produktów rolnych część obowiązków związanych ze np. sprzedażą produktów rolnych, ich komercjalizacją, usługami agrotechnicznymi, zakupem środków produkcji. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych często małych, mających problemy ze zbytym produktom po wyższej cenie, czy zakupie środków produkcji po niższej cenie<sup>8</sup>. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach określa, że grupa działa w celu dostosowania produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawy efektywności gospodarowania, planowania produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży produktów rolnych, a także ochrony środowiska naturalnego.

Tworzenie grupy producentów rolnych dokonuje się w dwóch etapach. Pierwszy to powołanie osoby prawnej. Grupy producentów rolnych mogą prowadzić działalność w oparciu o formę prawną np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej, spółdzielni, zrzeszenia lub stowarzyszenia. Przykładowo według ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze<sup>9</sup> osoby fizyczne oraz osoby prawne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzące działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej wyłącznie w celu organizowania się: 1) w grupy producentów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (2) we wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego - mogą założyć spółdzielnię, której liczba założycieli nie może być mniejsza od pięciu. Jest to zatem wyjątek od ogólnego przepisu, który określa, że liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne. Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>10</sup> spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Wspólnicy są zobowiązani jedynie do świadczeń określonych w umowie spółki i nie odpowiadają za zobowiązania spółki. Kapitał

<sup>8</sup> Na temat aspektów ekonomicznych tworzenia grup producentów rolnych zob. np. S. Zawisza (red), *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*. Bydgoszcz 2010; K. Łęczycki K. (red), *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Siedlce 2007; Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych, Poradnik informacyjno-szkoleniowy*, red. W. Boguta, Warszawa, 2008; MRiRW, *Promocja tworzenia grup producentów rolnych. Działania informacyjne i promocyjne*, Warszawa, 2009

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 1443

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 1030

zakładowy spółki powinien wynosić co najmniej 5 000 złotych. Osobowość prawną uzyskuje podmiot po dokonaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Drugi etap tworzenia grupy stanowi jej rejestracja. Marszałek województwa, właściwy ze względu na jej siedzibę, stwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, spełnienie przez nią warunków i dokonuje wpisu do rejestru grup producentów rolnych.

Określając podmioty, które mogą być założycielami osoby prawnej powoływanej w celu utworzenia grupy producentów rolnych, ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach odwołuje się do pojęcia „gospodarstwo rolne” zawartego w ustawie z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>11</sup>. Rozważyć należy, czy założycielami takiego podmiotu mogą być tylko podmioty będące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej, czy wystarczy, że podmiot prowadzi gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Odnotować bowiem należy interpretacje w praktyce, że członkami grupy producentów rolnych nie mogą być podmioty niebędące podatnikami podatku rolnego lub z działów specjalnych produkcji rolnej. Chodzi mianowicie o przedstawienie nakazu zapłaty podatku rolnego.

Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że pojęcia „gospodarstwo rolne” z ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym nie należy łączyć z podmiotami, które są podatnikami podatku rolnego za grunty tworzące gospodarstwo rolne. Według tego aktu prawnego za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Zgodnie z ustawą z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny - posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jako właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jako użytkownik, w tym dzierżawca (posiadacz zależny).

Natomiast odrębnym zagadnieniem jest pojęcie „podatnika podatku rolnego”. Jest nim przede wszystkim właściciel albo użytkownik wieczysty. Jeżeli chodzi o dzierżawców, to w nierówny sposób traktowani są posiadacze zależni. Podatnikiem jest dzierżawca gruntów Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Wyłączony zaś jest dzierżawca gruntów prywatnych (wyjątkiem jest oddanie gruntów w celu otrzymania części uzupełniającej emerytury z KRUS albo renty strukturalnej w latach 2004-2006 wtedy to dzierżawca jest podatnikiem). Z umowy dzierżawy co prawda może wynikać, że do obowiązków dzierżawcy należy uiszczanie podatku rolnego, niemniej jednak będzie go płacił w imieniu wydzierżawiającego, na którego wystawiany jest nakaz zapłaty<sup>12</sup>.

Zasadne wydaje się przyjęcie, że członkiem zamierzającej utworzyć grupę producentów rolnych może być każdy podmiot prowadzący gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzący działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej. Inna interpretacja byłaby właściwa, gdyby przepis określał, że członkiem grupy może być podmiot będący podatnikiem podatku rolnego<sup>13</sup>. Twierdzenie takie znajduje potwierdzenie na gruncie innych aktów prawnych, w których następuje odwołanie do definicji gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym<sup>14</sup>.

Rozważyć także należy, czy członkami spółdzielni tworzącej grupę mogą być także inne osoby, niespełniające wymagań określonych w ustawie o grupach producentów rolnych. Odpowiedź jest

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2006, Nr 136, poz. 969 ze zm. Szerzej A. Suchoń, *z prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2, Poznań 2012, s. 221-242

<sup>12</sup> Zob. szerzej Suchoń A., *z prawnej problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007 nr 2, s. 249 -271

<sup>13</sup> Do pojęcia podatnika podatku rolnego odwołuje ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jedn. Dz. U z 2002, nr 101, poz. 927 ze zm.). Według art. 2 członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są m.in. osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym.

<sup>14</sup> Zob. np. ustawa z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.)

twierdząca, co potwierdza dodany w ramach jednej z nowelizacji art. 3a ustawy. Spółdzielnia może również prowadzić działalność jako grupa, jeżeli: w jej skład wchodzi co najmniej pięciu producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy spełniają wymagania określone w art. 2 ustawy o grupach producentów rolnych i spełnia inne wymagania określone we wspomnianych akcie prawnym. Ustawa nie wprowadza wymagania, że wszyscy członkowie spółdzielni muszą spełniać wymagania określone w ustawie. Takie brzmienie przepisu pozwoliło na stworzenie grup przez spółdzielnie kółek rolniczych czy Spółdzielni „Samopomoc Chłopska”. Jednocześnie z utworzenia grupy na bazie spółdzielni korzyści odnoszą przede wszystkim producenci rolni. To bowiem oni sprzedają wytworzone produkty za pośrednictwem grupy, wspólnie kupują środki produkcji czy też uczestniczą w szkoleniach organizowanych dla członków grupy. W przypadku tworzenia nowych podmiotów celem powołanie grupy, co do zasady ze statutu wynika, że członkami mogą być tylko i wyłącznie podmioty spełniające wymagania określone w ustawie o grupach producentów rolnych, czyli prowadzące gospodarstwo rolne w świetle ustawy o podatku rolnym czy też działy specjalne<sup>15</sup>.

Dokonanie rejestracji grupy producentów rolnych może co najmniej pięciu producentów rolnych<sup>16</sup> wytwarzających produkty czy grupy produktów o minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 kwietnia 2008 r.<sup>17</sup>. Wielkość ta jest zróżnicowana względem województwa, zatem grupy mające siedziby na terenie województwa: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego z reguły muszą spełnić najwyższe wskaźniki, aby uzyskać wpis do rejestru grup. Dla grup producentów rolnych jest korzystniej, jeśli zarówno liczba członków, jak i wielkość produkcji są wyższe od tej wskazanej w rozporządzeniu. W przypadku bowiem zmniejszenia liczby członków poniżej pięciu podmiotów, np. śmierci czy też wykluczenia (o ile nie przystąpi nowy pomiot) albo też obniżenia produkcji poniżej minimalnych rocznej wielkości produkcji towarowej nastąpi w konsekwencji jej wykreślenie z rejestru. Art. 11 ustawy o grupach producentów rolnych stanowi bowiem, że marszałek województwa w przypadku, gdy grupa przestaje wykonywać warunki określone art. 3 lub art. 3a, lub w przepisach wydanych na podstawie art. 6, wydaje decyzję administracyjną o stwierdzeniu niespełniania przez grupę warunków ustawowych i skreśleniu jej z rejestru grup.

Pozytywnie zatem ocenić należy wejście w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2012 r. zmieniającego wspomniane rozporządzenie w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych<sup>18</sup>. Nowelizacja wprowadziła rozwiązanie polegające na tym, że w przypadku działania siły wyższej lub wystąpienia wyjątkowych okoliczności, o których mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>19</sup>, w gospodarstwie członka grupy, minimalną roczną wielkość produkcji towarowej tej grupy producentów rolnych stanowi minimalna roczna wielkość produkcji towarowej, określona w załączniku do rozporządzenia, pomniejszona jednak o skutki działania siły wyższej lub wystąpienia wyjątkowych okoliczności.

Podjmując decyzje o założeniu czy przystąpieniu do grupy producentów rolnych, jej członek podpisuje tzw. umowę członkowską. Niektóre urzędy marszałkowskie wymagają, aby jej wzór

<sup>15</sup> Szerzej Suchoń A., z *prawnej problematyki zakładania...*, s. 221 i n.

<sup>16</sup> Wyjątkiem są grupy liści tytoniu suszonego, w których minimalna liczba producentów rolnych wynosi 50 oraz szyszek chmielowych z minimum 7 członkami

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu produktów i grup produktów, dla których mogą być tworzone grupy producentów rolnych, minimalnej rocznej wielkości produkcji towarowej oraz minimalnej liczby członków grupy producentów rolnych (Tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 642)

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 1292

<sup>19</sup> Dz. U. UE L 368 z 23.12.2006, str. 15 ze zm.

załączyć do wniosku o wpis do rejestru grup. Treść takiej umowy uzależniona jest od przedmiotu działalności grupy i związana z regulacjami dotyczącymi rynków rolnych. W kontrakcie ustala się przede wszystkim zasady współpracy między producentem rolnym będącym członkiem grupy i spółdzielnią, w zakresie wytwarzania w gospodarstwie produktów dla których grupa została założona (np. zboża, owiec, drobiu) i sprzedaży ich spółdzielni, która następnie zbywa je osobom trzecim. W takim kontrakcie zawarte zostają z reguły także zasady: zaopatrzenia w środki do produkcji, spełniania wymogów technologicznych produkcji, w tym jakościowych, harmonogram dostaw oraz reguły rozliczeń finansowych. Umowa członkostwa jest umową nienazwaną. Zawiera ona jednak elementy umowy kontraktacji. Producent rolny zobowiązuje się do wytworzenia określonych produktów rolnych o wymaganej jakości, a grupa zobowiązuje się do ich odebrania. Niektóre grupy nazywają umowy członkowskie właśnie umowami kontraktacji. Niemniej zakres takich umów jest z reguły szerszy od przedmiotu kontraktacji. Stanowią one uzupełnienie ogólnych zasad relacji pomiędzy grupą a producentem rolnym wynikających z ustawy oraz aktu założycielskiego<sup>20</sup>.

Przepisy podatkowe wprowadzają preferencje podatkowe dla grup producentów rolnych. Według ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>21</sup> zwolnione od podatku od nieruchomości są budynki i budowle zajęte przez grupę producentów rolnych wpisaną do rejestru i wykorzystywane wyłącznie na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży produktów lub grup produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy lub w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw, zgodnie z jej aktem założycielskim. Wątpliwości budzi wyrażenie: zajęte przez grupę budynki i budowle. Wydaje się, że uznać należy, iż są one w posiadaniu grupy i jednocześnie wykorzystywane na cele wskazane w tym przepisie.

Powstaje jednak pytanie, kto może skorzystać z tego zwolnienia. Nie ma wątpliwości, gdy grupa jest podatnikiem podatku od nieruchomości. Wątpliwości rodzą się jednak w przypadku, gdy np. grupa tylko dzierżawi budynki od osób prywatnych i nie jest podatnikiem od nieruchomości za te budynki. w świetle przepisów pozostaje nadal właściciel, mimo że z umowy dzierżawy wynika, że podatek ma w imieniu właściciela uiszczać dzierżawca. Wydaje się, że w takiej sytuacji ze zwolnienia, które ma charakter przedmiotowy, powinien skorzystać podatnik. z przedmiotowego charakteru zwolnienia wynika, że nie ma znaczenia, kto jest właścicielem takiego budynku. Miałoby to znaczenie, gdyby przepis stwierdzał, że zwolnione są budynki i budowle zajęte przez grupę będącą podatnikiem podatku za te nieruchomości. Można zatem uznać, że zwolnienie z art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ma zastosowanie nie tylko wtedy, kiedy jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości budynkowych, ale także w sytuacji, gdy jest ona posiadaczem zależnym budynków czy budowli, np. dzierżawcą. Istotne jest, że budynki i budowle zajęte są przez grupę i wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia działalności w zakresie określonym w przepisach<sup>22</sup>. Grupy producentów rolnych mogą także korzystać ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych na zasadach określonych w part. 17 ust. 1 pkt. 49 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>23</sup>.

Jednym z podstawowych czynników wpływających na podjęcie decyzji o współpracy rolników są środki finansowe, które mogą otrzymać zarejestrowane grupy. Otóż w okresie przedakcesyjnym były to fundusze polskie, a potem po uzyskaniu członkostwa przez nasz kraj w Unii Europejskiej - środki unijne. W tym miejscu warto odwołać się do danych statystycznych, które potwierdzają z jednej strony coraz większe zainteresowanie producentów rolnych tworzeniem grup, z drugiej zaś, że podstawowym czynnikiem zachęcam do współpracy są właśnie środki unijne. Przykładowo na dzień 30 czerwca 2006 r. wpisanych do rejestrów grup producentów rolnych było tylko 126 grup, a dwa lata później działały w Polsce już 294, z tego 85 (29% wszystkich) jako spółdzielnie. w połowie marca 2009 r. liczba ich wynosiła 401, a na koniec 2009 roku już 509 (136 spółdzielni -

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 95, poz. 613 ze zm.

<sup>22</sup> Zob. A. Suchoń, z *prawnej problematyki spółdzielczości...*, s. 62 i n.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2014, poz. 851

27%). Duży wzrost ilości grup nastąpił także w kolejnych latach. Obecnie (stan na 04.04.2014 r.), w rejestrach urzędów marszałkowskich wpisanych jest 1 379 grup producentów rolnych, z czego 65% grup prowadzi działalność jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 31% w formie spółdzielni 3% jako zrzeszenia a 1% w formie stowarzyszenia. Według danych zawartych na stronie internetowej KSOW najwięcej członków skupiają grupy producentów tytoniu (11 122 członków), świń (5 038), mleka (4 187), ziarna zbóż i nasion roślin oleistych (2 729) oraz drobiu (1 535). Łącznie we wszystkich grupach producentów rolnych w Polsce zrzeszonych jest 28 089 członków<sup>24</sup>. Jest to jednak nadal zbyt mało biorąc pod uwagę, że według stanu na 30 czerwca 2010 r. w Polsce było 1 mln 583 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha<sup>25</sup>.

Producenci świń zorganizowani są w 321 grupach, producenci ziarna zbóż i nasion roślin oleistych w 307 grupach, producenci drobiu w 281 grupach, a ziarna zbóż w 105. Producenci mleka utworzyli 104 grupy, nasion roślin oleistych – 72, bydła – 56, ziemniaków – 33. W pozostałych branżach zorganizowanie jest niskie<sup>26</sup>. Z uwagi na przerwę w finansowaniu przykładowo w Wielkopolsce w 2014 powstały tylko 4 grupy<sup>27</sup>. W wielu województwach nie został powołany żaden taki podmiot. Powodem jest okres przejściowy w finansowaniu. O wsparcie w ramach działania "Grupy producentów rolnych" finansowanego z PROW 2007 - 2013 mogły w 2014 r. i kolejnych latach ubiegać się w ARiMR jedynie te grupy, które zostały wpisane do 31 grudnia 2013 r. do rejestru grup prowadzonego przez marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę organizacji. Wynika to z rozporządzenia unijnego nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r., które w art. 35 ust. 3 stwierdza, że wsparcia udziela się grupom producentów, które zostały oficjalnie uznane przez właściwy organ Państwa Członkowskiego najpóźniej w dniu 31 grudnia 2013 r. Co istotne wnioski o przyznanie pomocy musiały być złożone do właściwego ze względu na siedzibę grupy oddziału regionalnego ARiMR w terminie 6 miesięcy od dnia wpisu grupy do rejestru<sup>28</sup>. Jeżeli chodzi o nowy okres finansowania to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>29</sup>, przewiduje kontynuację pomocy dla nowych grup i organizacji producentów rolnych od roku 2015 (program Tworzenie grup i organizacji producentów).

Niezmiernie mała liczba utworzonych grup w 2014 r. w porównaniu z poprzednimi latami poświadcza, że podstawowym czynnikiem mobilizującym do powoływania tych podmiotów są środki finansowe. Wielu producentów rolnych oczekuje na bardziej szczegółowe przepisy polskie dotyczące finansowania, aby utworzyć podmioty spełniające wymagania uprawniające do otrzymania środków unijnych.

Według PROW 2014 – 2020<sup>30</sup> w ramach poddziałania: Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym grupy przewidywane są nowe rozwiązania w porównaniu do lat poprzednich. Mianowicie, środki finansowe mogą być przyznane grupie: łączącej producentów jednego produktu lub grupy produktów, którzy nie byli członkami grupy producentów/wstępnie uznanej grupy producentów/organizacji, wytwórców tego samego produktu lub grupy produktów, której przyznano pomoc na rozpoczęcie działalności ze środków Unii Europejskiej po dniu 1 maja 2004 r. Ponadto składa się z osób fizycznych i dodatkowo wpisuje się w zakres definicji małego lub średniego przedsiębiorcę oraz przedłoży biznesplan.

Dyskusyjna jest kwestia ograniczenia członkostwa w grupie korzystającej ze środków finansowych tylko i wyłącznie do osób fizycznych. Z jednej strony jest to zasadne z uwagi na przykłady

<sup>24</sup> Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, [www.ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html](http://www.ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html), [Data odczytu: styczeń 2015]

<sup>25</sup> GUS, [www.stat.gov.pl/gus](http://www.stat.gov.pl/gus), [Data odczytu: maj 2014]

<sup>26</sup> Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, [www.ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html](http://www.ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html), [Data odczytu: styczeń 2015]

<sup>27</sup> [www.bip.umww.pl/artykuly/59401/pliki/20150105125954\\_rejestrgrupproducentwrolnych5012015.pdf](http://www.bip.umww.pl/artykuly/59401/pliki/20150105125954_rejestrgrupproducentwrolnych5012015.pdf), [Data odczytu: styczeń 2015]

<sup>28</sup> <http://farmer.pl>, [Data odczytu: grudzień 2013]

<sup>29</sup> Dz. U. UE. L z 2013.347.487.

<sup>30</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl), [Data odczytu: styczeń 2015].



tworzenia sztucznych podmiotów spółek z o.o., aby spełnić wymóg pięciu podmiotów powołujących grupę. Z drugiej - takie ograniczenie jest krzywdzące, np. w stosunku do rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które tworzyły grupy producentów rolnych z rolnikami czy innymi RSP<sup>31</sup>.

PROW 2014-2020 przewiduje preferencje w przyznawaniu pomocy grupom i organizacjom producentów, gdy zorganizowane są w formie spółdzielni. Takie postanowienie należy ocenić bardzo pozytywnie. Spółdzielnie rolnicze jako przedsiębiorstwa należące do rolników i przez nich kontrolowane pomagają rolnikom zwiększać ich konkurencyjność na rynkach europejskich i światowych oraz odgrywają zasadniczą rolę w rozwoju obszarów wiejskich<sup>32</sup>. Spółdzielczość jest elastyczną formą prowadzenia działalności gospodarczej tworzoną przez niejednolite podmioty, co daje szansę rozwoju właśnie gospodarstwom rodzinnym bardzo przecież zróżnicowanym pod względem powierzchni, jak i stopnia modernizacji. Należy podkreślić, że w państwach Europy Zachodniej spółdzielczość jest bardzo popularna wśród rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne.

Poza tym na wsparcie będą mogły liczyć przede wszystkim grupy zrzeszające jak największą liczbę członków w danej kategorii oraz składające się z producentów w gospodarstwach których produkcja objęta została dobrowolnym ubezpieczeniem. Według wytycznych Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014-2020<sup>33</sup> - pomoc przyznawana grupom lub organizacjom producentów w celu pokrycia kosztów niezwiązanych z rozpoczęciem działalności, takich jak koszty inwestycji lub działalności promocyjnej, będzie poddawana ocenie zgodnie z przepisami regulującymi przyznawanie tego rodzaju pomocy.

Zasadna zatem wydaje się interpretacja, że środki na inwestycje będą możliwe, jeśli grupa realizuje cele określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, czyli: a) dostosowanie do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produktów przez członków takich grup lub organizacji; b) wspólne wprowadzanie towarów do obrotu, w tym przygotowanie do sprzedaży, centralizacja sprzedaży i dostawa do odbiorców hurtowych; c) ustanowienie wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności; oraz d) innych zadań, takich jak rozwijanie umiejętności biznesowych i marketingowych oraz organizowanie i ułatwianie procesów wprowadzania innowacji. Przepis nie określa, czy wsparcie musi zostać przeznaczone na wszystkie cele, a zatem zasadne wydaje się uznanie, że wystarczy jeden, ale może być i kilka. Możliwość realizacji co najmniej jednego celu wynika bezpośrednio z rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o czym w dalszej części artykułu. Rozporządzenie unijne nr 1305/2013 stanowi, że państwa członkowskie weryfikują, czy cele określone w planie biznesowym zostały osiągnięte w ciągu pięciu lat po uznaniu grupy lub organizacji producentów.

### **Grupy producentów działające na rzecz produktów chronionych w Unii Europejskiej**

Warto także wspomnieć o grupach producentów funkcjonujących na rzecz produktów chronionych w Unii Europejskiej. Chodzi o Chronione Oznaczenie Geograficzne, Chronioną Nazwę Pochodzenia i Gwarantowaną Tradycyjną Specjalność. Zgodnie z definicją zawartą w Rozporządzeniu Komisji Europejskiej i Parlamentu (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych<sup>34</sup> „grupa” oznacza dowolne stowarzyszenie,

<sup>31</sup> Zob. szerzej A. Suchoń, *Z prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, Przegląd Prawa Rolnego 2014, nr 1.

<sup>32</sup> Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju europejskiego modelu rolnictwa, <http://krs.org.pl/fotki/memorandum.pdf> [data odczytu: marzec 2014].

<sup>33</sup> Dz.U.UE.C.2012.158.4.

<sup>34</sup> Dz.U.UE.L.2012.343.1.

niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. Natomiast według artykułu 45 rozporządzenia owej grupie przysługuje prawo do: udziału w działaniach, których celem jest zapewnienie gwarancji jakości, renomy i autentyczności produktów danej grupy na rynku, poprzez monitorowanie stosowania nazw w handlu; podejmowania działań, których celem jest zapewnienie odpowiedniej ochrony prawnej chronionej nazwie pochodzenia lub chronionemu oznaczeniu geograficznemu i intelektualnym prawom własności, które są z nimi bezpośrednio związane; przygotowywanie działań informacyjnych i promocyjnych, których celem jest przekazywanie konsumentom wiedzy o cechach produktów stanowiących ich wartość dodaną. W krajach o dużym doświadczeniu w prowadzeniu systemu ochrony produktów regionalnych i tradycyjnych grupy funkcjonują często w formie spółdzielni. Chodzi głównie o Włochy i Francję<sup>35</sup>. w Polsce nie ma obecnie wielu przykładów takich organizacji, ale niewątpliwie stanowią one szansę rozwoju szczególnie dla gospodarstw rodzinnych. W świetle polskich przepisów formą prawną grupy może być np. stowarzyszenie, kółko rolnicze, rolnicze zrzeszenie branżowe czy spółdzielnia. Konfrontując to z obecnie funkcjonującymi grupami z Francji i Włoch można powiedzieć, że najbardziej korzystna wydaje się forma spółdzielni, która wpisuje się w potrzeby sektora rolno-spożywczego, a jej główne przesłanie to działanie na rzecz członków spółdzielni<sup>36</sup>.

### **Spółdzielnie mleczarskie, organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych**

Dla wielu producentów rolnych, szczególnie tych prowadzących gospodarstwa rodzinne istotny jest udział w spółdzielniach mleczarskich, co potwierdzają dane statystyczne. Przykładowo, w roku kwotowym 2011/2012 około 70% producentów mleka było członkiem spółdzielni mleczarskich albo sprzedawało mleko bezpośrednio do tego podmiotu<sup>37</sup>. Najpopularniejszym podmiotem na rynku mleka i dodatkowo z najdłuższą historią są zatem spółdzielnie mleczarskie. Spółdzielcy zawierają ze spółdzielnią wieloletnią umowę kontraktacji (albo dostawy mleka, zwaną często członkowską), zobowiązując się do wytworzenia i dostarczenia kontraktującemu (mleczarni) oznaczonej ilości produktów rolnych określonego rodzaju, a ten z kolei jest zobowiązany produkty te odebrać w umówionym terminie, zapłacić umówioną cenę oraz spełnić pewne (określone) świadczenie dodatkowe, jeżeli umowa lub przepisy szczególne przewidują obowiązek spełnienia takiego świadczenia (art. 613 § 1 k.c.)<sup>38</sup>. Każda ze spółdzielni dysponuje własnym wzorem umowy przekazywanym nowym członkom. Należy jednak podkreślić, że obok spółdzielni przetwórczych odnotować należy spółdzielnie mleczarskie tylko skupujące mleko. Działają one wtedy podobnie jak grupy producentów rolnych i często są wpisane do rejestru grup prowadzonego przez marszałka województwa.

Likwidując kwoty mleczne Unia Europejska wprowadza nowe mechanizmy mające stanowić gwarancje dotychczasowych bądź korzystniejszych warunków produkcji. Jednym z nich w ramach tzw. pakietu mlecznego jest zakładanie organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Celem ich działalności ma być m.in. optymalizacja kosztów i stabilizowanie cen, zapewnienie planowania oraz dostosowywanie produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości. Podstawą wprowadzenia tego mechanizmu było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Winawer Z., Wujec H., *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*, Wyd. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa, 2013, s. 104 i n.

<sup>36</sup> W Polsce przykładem jest np. Spółdzielnia Producentów Owoców i Warzyw „Nadwiślanka”.

<sup>37</sup> W roku kwotowym 2011/2012 liczba podmiotów, które dostarczały mleko do zakładów niebędących spółdzielniami mleczarskimi, wynosiła ok. 43,7 tys. przy 155,7 tys. wszystkich dostawców mleka. Dane z uzasadnienia do projektu zmiany ustawy o rynku mleka, <http://sejm.gov.pl> [Data odczytu: grudzień 2013].

<sup>38</sup> Na temat umowy kontraktacji zob. np. Korzycka-Iwanow M., *Kontraktacja w: Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*. Tom 7, wyd. Beck, Warszawa 2011, s. 295 i n.; Szachułowicz J., *Kontraktacja w: Prawo rolne* pod red. Stemachowskiego A., LexisNexis, Warszawa 2005, s. 413 i n.

<sup>39</sup> Dz.U.UE.L.2012.94.38. Zob. też Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r. uzupełniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do współpracy międzynarodowej

Obecnie kwestie te normuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007<sup>40</sup>. Zarówno polskie, jak i unijne przepisy nie określają formy prawnej organizacji producentów. Wynika z nich tylko, że ma posiadać osobowość prawną. Zatem może ona wybrać także formę spółdzielni.

Podobnie jak poprzednie unijne rozporządzenie, obecnie obowiązujące nr 1308/2013 stanowi, że państwa członkowskie za organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych uznają wszystkie podmioty prawne lub wyraźnie określone części podmiotów prawnych występujące o takie uznanie, pod warunkiem że: spełniają one wymogi określone w art. 152 ust. 3 rozporządzenia; mają minimalną liczbę członków lub wytwarzają określaną przez dane państwo członkowskie minimalną wielkość zbywalnej produkcji w sektorze, w którym działają. Istotna jest także przesłanka określająca, że istnieją wystarczające dowody wskazujące na to, że są one w stanie właściwie prowadzić swoją działalność zarówno w kategoriach czasu, jak i efektywności oraz koncentracji podaży.

Rozporządzenie unijne nr 1308/2013 r. stanowi, że organizacja może w imieniu swoich członków będących rolnikami - w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji - negocjować umowy dostawy przez rolnika mleka surowego do przetwórcy mleka surowego lub nabywcy. Oznacza to w praktyce, że wybór takiej aktywności jak negocjowanie umowy należy do tego podmiotu. Prowadzenie negocjacji jest z kolei uzależnione od spełnienia wielu przesłanek. Między innymi podyktowane one muszą być warunkiem, iż zainteresowani rolnicy nie są członkami jakiegokolwiek innej organizacji producentów, która również negocjuje takie umowy w ich imieniu (jednakże państwa członkowskie mogą odstąpić od tego warunku w należycie uzasadnionych przypadkach, gdy rolnicy posiadają dwie różne jednostki produkcyjne znajdujące się na różnych obszarach geograficznych); pod warunkiem że mleko surowe nie podlega obowiązkowi dostaw wynikającemu z członkostwa rolnika w spółdzielni zgodnie z warunkami określonymi w statucie spółdzielni lub przepisach i decyzjach w nim zawartych lub z niego wynikających; oraz pod warunkiem że organizacja producentów powiadomi właściwe organy państwa członkowskiego lub państw członkowskich, w których działa, o ilości mleka surowego objętej takimi negocjacjami<sup>41</sup>.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych określa, że Prezes Agencji Rynku Rolnego jest organem właściwym w sprawach uznawania organizacji producentów i zrzeszeń organizacji producentów. Uzyskanie statusu organizacji producentów, możliwe jest po spełnieniu wielu wymagań ustawowych. Między innymi organizacja taka musi być utworzona przez co najmniej 20 członków, wytwarzać i wprowadzać do obrotu rocznie nie mniej niż 2 miliony kilogramów mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowanych w ramach tej ilości mleka, w okresie 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, co najmniej 20 członków tej organizacji wytwarzało i wprowadzało do obrotu mleko lub przetwory mleczne; cała ilość mleka lub przetworów mlecznych wyprodukowana w gospodarstwach członków tej organizacji jest wprowadzana do obrotu za jej pośrednictwem; okres wypowiedzenia członkostwa w tej organizacji jest nie krótszy niż 6 miesięcy. Uznanie organizacji producentów albo zrzeszenia organizacji producentów następuje w drodze decyzji, na wniosek tej organizacji składany do Prezesa Agencji.

### **Organizacje na rynku owoców i warzyw**

W każdym roku przybywa wstępnie uznanych grup oraz organizacji owoców i warzyw w Polsce<sup>42</sup>, ale nadal tylko niewielka część producentów jest ich członkami. Wartość wprowadzanych przez

---

i negocjacji umownych organizacji producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych Dz.U.UE.L.2012.156.39.

<sup>40</sup> Dz. U. UE. L. 2013.347.671.

<sup>41</sup> Zob. szerzej Suchoń A., *z prawnego-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, Przegląd Prawa Rolnego 2014, nr 1.

<sup>42</sup> Dane statystyczne potwierdzają, że w ostatnich latach odnotować należy rozwój grup producentów owoców i warzyw <http://arimr.gov.pl> [Data odczytu: lipiec 2014]. Grupy i organizacje producentów powstają przede wszystkim w rejonach specjalizujących się w produkcji ogrodniczej, tj. w województwach: mazowieckim

grupy i organizacje produktów do obrotu stanowi obecnie około 15% krajowej produkcji ogrodniczej. Dla porównania średni udział organizacji producentów w łącznej produkcji owoców i warzyw w Unii Europejskiej wynosi średnio ok. 35%, ale w tym np. w Holandii ponad 90%<sup>43</sup>. Organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw niewątpliwie są niezmiernie istotnym instrumentem rozwoju rynku owoców i warzyw<sup>44</sup>.

Producenci owoców i warzyw zainteresowani wspólnym działaniem w pierwszej kolejności mogą założyć wstępnie uznaną grupę producentów owoców i warzyw, by potem dopiero móc wnieść o zatwierdzenie uznanej organizacji producentów. Taką procedurę przewiduje art. 125 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”). Otóż przepis ten stanowi, że w „[...] państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub później, grupy producentów mogą być tworzone jako podmiot prawny lub jasno określone części podmiotów prawnych z inicjatywy rolników uprawiających co najmniej jeden produkt sektora owoców i warzyw lub produkty tego sektora przeznaczone wyłącznie do przetworzenia, w celu uzyskania decyzji o uznaniu ich za organizacje producentów. Takie grupy producentów mogą skorzystać z okresu przejściowego w celu spełnienia wymogów niezbędnych do uznania ich za organizacje producentów zgodnie z art. 122 w celu zakwalifikowania grupy przedstawiają one właściwemu państwu członkowskiemu podzielony na etapy plan dochodzenia do uznania, którego zatwierdzenie sygnalizuje początek okresu, i stanowi wstępne uznanie. Okres przejściowy nie może przekraczać pięciu lat”.

W pierwszym etapie co najmniej pięciu producentów wytwarzających przynajmniej jeden z produktów określonych w przepisach na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi powołać osobę prawną. Może to być spółka kapitałowa, spółdzielnia, zrzeszenie czy stowarzyszenie<sup>45</sup>. Jedną z cech tego podmiotu jest demokratyczny ustrój. Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno<sup>46</sup> określa, że statut albo umowa musi określać zasady umożliwiające producentom owoców i warzyw zrzeszonym w tym podmiocie udział w demokratycznym podejmowaniu decyzji przez ten podmiot oraz kontrolę ich realizacji, przy założeniu że każdy członek nie dysponuje więcej niż 20% głosów.

Realizując plan dochodzenia do uznania grupy, rolnicy zajmują się wspólną sprzedażą produktów rolnych, ich transportem, magazynowaniem i marketingiem. Niewątpliwie takie działania przyczyniają się do usprawnienia zarządzania logistycznego na rynku owoców i warzyw. Warto dodać, że według przepisów producent nie może być członkiem grupy producentów przez okres dłuższy niż 5 lat. Do tego okresu wlicza się okres, w którym producent był członkiem innych grup producentów. Co więcej, jeżeli członek grupy producentów nie spełnia warunku, marszałek

---

(głównie jabłka, grzyby, warzywa), kujawsko-pomorskim (pomidory), wielkopolskim (warzywa, grzyby) oraz lubelskim (owoce miękkie, jabłka), <http://arimr.gov.pl> [Data odczytu: lipiec 2014]

<sup>43</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 27 i n.

<sup>44</sup> Zob. np. Tomkiewicz E., *Prawna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne* pod red. Jurcewicz A., Warszawa, 2004, s. 121 i n.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Europejskie rynki rolne*, w: *Prawo rolne* pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 381 i n. Aspekty ekonomiczne zob. M. Bieniek-Majka, *Grupy producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej*, Roczniki Naukowe SERiA 2012, t. XIV, zeszyt 2; B. Nosecka, *Produkcja owoców i warzyw – Informacja dla producentów*, Seria: Polska wieś w Europie, IERiGŻ, Fundacja Fundusz Współpracy, Biuro Programów Wiejskich, Warszawa 2005; K. Krzyżanowska, *Stan zorganizowania rolników w grupy producentów owoców i warzyw w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, zeszyt 2, warszawa-Poznań-Wrocław 2011, s. 260

<sup>45</sup> Zob. szerzej, Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, praca zbiorowa pod red. W. Boguta, Z. Gumowski, K. Lachowski, Warszawa 2007, s. 73 i n.

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011, nr 145, poz. 868 z późn. zm.

województwa wydaje decyzję o cofnięciu wstępnego uznania grupy producentów, której członkiem jest ten producent<sup>47</sup>.

Po okresie dochodzenia do uznania i spełnieniu szeregu wymagań, podmiot zrzeszający producentów owoców i warzyw może zostać zakwalifikowany do organizacji producentów owoców i warzyw. Przykładowo łączna wartość produktów wytworzonych przez producentów, sprzedanych w wybranym 12-miesięcznym okresie<sup>48</sup> wynosić musi co najmniej równowartość 500 tysięcy złotych (poprzednio było to 100 tysięcy euro), spełni pozostałe warunki określone w art. 152, art. 153, art. 154 ust. 1 oraz art. 160 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Ponadto producenci z tytułu wytwarzania produktu mogą przynależeć do jednej tylko organizacji producentów oraz zobowiązani są do wprowadzania do obrotu całej produkcji za pośrednictwem organizacji producentów. Od tej zasady występują jednak odstępstwa. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 grudnia 2008 r. w sprawie maksymalnej części produkcji lub produktów kwalifikujących się do sprzedaży konsumentom na ich własne potrzeby określa, że członek organizacji producentów owoców i warzyw uznanej dla jednej grupy może dokonać sprzedaży konsumentom, na ich własne potrzeby, nie więcej niż 20% wolumenu jego produkcji bezpośrednio w jego gospodarstwie lub poza nim, a uznanej dla dwóch lub więcej grup produktów, nie więcej niż 25%.

Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw, aby uzyskać status uznanych organizacji producentów, muszą złożyć wniosek spełniający wymagania określone w przepisach, m.in. podać informacje o liczbie członków organizacji producentów oraz wartości produktów wytworzonych przez członków organizacji producentów i sprzedanych w okresie odniesienia wskazanym w przepisach. W przypadku spełniania wymagań marszałek województwa wydaje decyzję w sprawie uznania osoby prawnej za organizację producentów owoców i warzyw. Zrzeszenia takie dysponują już odpowiednimi budynkami, wyposażeniem, maszynami, środkami transportu nabytymi podczas dochodzenia do uznania. Taka infrastruktura oraz personel pozwalają na sprawny transport, magazynowanie, przechowywanie, pakowanie i sprzedaż owoców i warzyw, wytworzonych przez członków organizacji<sup>49</sup>. Rozporządzenie unijne określa, że organizacje producentów owoców i warzyw dążą do realizacji szczegółowego celu, który obejmować ma m.in. zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentrację dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizację kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta, promowanie i udzielanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji; promowanie i udzielanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji oraz odpowiedzialnych praktyk i technik w odniesieniu do dobrostanu zwierząt.

Grupy producentów owoców i warzyw korzystają od kilku lat ze środków unijnych. Stanowią one niewątpliwie instrument rozwoju tych podmiotów. Według danych ARiMR ze stycznia 2012 r. 236 wstępnie uznanych grup i 56 organizacji producentów owoców i warzyw kupiło nowoczesne maszyny i urządzenia do zbioru owoców i warzyw, linie do ich sortowania i pakowania, samochody do transportu produktów do hurtowni czy sklepów, zbudowało własne chłodnie i magazyny. Łącznie do końca roku 2012 r. ARiMR wypłaciła tym grupom około 2,3 miliarda złotych<sup>50</sup>. Wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw mogą korzystać ze środków unijnych, składając stosowny wniosek do ARiMR na pokrycie kosztów związanych z utworzeniem grupy producentów i prowadzeniem działalności administracyjnej oraz pomoc finansową na pokrycie części

<sup>47</sup> ARiMR, *Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi - wstępnie uznane grupy producentów*, [http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/www\\_WUGP\\_pytania\\_i\\_odpowiedzi\\_23-01-2014.pdf](http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/www_WUGP_pytania_i_odpowiedzi_23-01-2014.pdf)

<sup>48</sup> Rozpoczynającym się nie wcześniej niż dnia 1 stycznia trzeciego roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie organizacji producentów owoców i warzyw i kończącym się nie później niż dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia wniosku o uznanie za organizację producentów owoców i warzyw.

<sup>49</sup> *Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw w Polsce na lata 2010-2013*, Załącznik do informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 sierpnia 2011 r., Dz. U. MRiRW nr 19, poz. 27

<sup>50</sup> ARiMR, *Pomoc na rynku owoców i warzyw*, <http://www.arimr.gov.pl> [Data odczytu: maj 2013]

kwalfikowanych kosztów inwestycji ujętych w zatwierdzonym planie dochodzenia do uznania<sup>51</sup>. Wejście w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) Nr 302/2012 z 4 kwietnia 2012 r. znacznie ograniczyło finansowanie omawianych podmiotów. Niewątpliwie nowym wstępnie uznanym grupom będzie trudniej funkcjonować i realizować inwestycje. Jednocześnie nawet jeżeli status wstępnego uznania grupa uzyskała przed dniem 5 kwietnia 2012 r., ale nie podjęła zobowiązań finansowych czy też nie zawarła prawnie wiążących umów ujętych w planie, przed wspomnianą datą, będzie mogła wnioskować o przyznanie pomocy finansowej, dopiero po ustaleniu przez Komisję Europejską współczynników przydziału. Ograniczony został także zakres finansowanych przedsięwzięć. Do objęcia pomocą finansową nie kwalifikują się m.in. inwestycje w środki transportu wykorzystywane przez grupę producentów do celów obrotu lub dystrybucji, z wyjątkiem: (a) inwestycji w środki transportu wewnętrznego – grupa producentów powinna odpowiednio uzasadnić w planie dochodzenia do uznania, że inwestycje są wykorzystywane wyłącznie do transportu wewnętrznego, (b) dodatkowych urządzeń na samochodach ciężarowych, przeznaczonych do transportu chłodniczego lub w kontrolowanej atmosferze<sup>52</sup>. Uznana organizacja producentów owoców i warzyw może korzystać z pomocy unijnej na dofinansowanie funduszu operacyjnego.

### **Społeczno-zawodowe organizacje rolników**

W świetle ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników kółko rolnicze jest dobrowolną, niezależną i samorządną, społeczno-zawodową organizacją rolników indywidualnych, reprezentującą całokształt ich interesów zawodowych i społecznych. Terenem działalności kółka rolniczego może być jedna bądź więcej sąsiadujących ze sobą wsi. Może być także miasto. Ustawa wskazuje na wymagania, jakie musi spełnić członek kółka rolniczego. Przede wszystkim jest to osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne jako jego właściciel, posiadacz bądź użytkownik, pełnoletni członek rodziny rolnika, pracujący w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym; osoba, która przekazała gospodarstwo rolne za emeryturę lub rentę.

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawa mimo transformacji ustrojowej nadal określa, że członkiem może być osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne. Obecnie ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>53</sup> zawiera definicję gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego. Pojęcie indywidualne gospodarstwo rolne było popularne w okresie przed 1990 r. i odróżniało gospodarstwo prywatne od gospodarstw państwowych i spółdzielczych.

Szczegółowe zasady i warunki wstępowania i występowania członków kółek rolniczych określają statuty tych podmiotów. Co istotne statut może przewidywać przyjmowanie na członków kółka rolniczego także innych osób niż wyżej wymienione, związanych bezpośrednio charakterem swojej pracy z rolnictwem. Kółko rolnicze podlega obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Rejestracji podlegają także zmiany statutu kółka rolniczego, która obejmuje również uchwalenie przez istniejące kółko nowego statutu. Kółko rolnicze może być założycielem i członkiem spółdzielni powoływanej w celu świadczenia usług dla rolnictwa oraz innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego.

Znaczenie kółek rolniczych i spółdzielni kółek rolniczych jest w praktyce coraz mniejsze. Jednym z powodów był brak środków na nabywanie nowych maszyn czy urządzeń. Natomiast wzrasta znaczenie kół gospodyń wiejskich, które zaliczane są w świetle ustawy także do społeczno-zawodowych organizacji rolników. Warto dodać, że kobiety mieszkające na wsi, szczególnie te związane z gospodarstwem rodzinnym coraz bardziej zauważają potrzebę zrzeszania się i współpracy. Nierzadko zainteresowane są również uzyskaniem dodatkowych dochodów ze sprzedaży potraw regionalnych czy własnoręcznie wykonanych rękodzieł artystycznych. Program działalności zrzeszających się kobiet wiejskich jest bardzo szeroki i jest on stale dostosowywany do zmieniających się warunków panujących w obszarze wsi i rolnictwa. Koncentruje się on z reguły na

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> Tamże. Szerzej zob. Suchoń A., *Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw*, Przegląd Prawa Rolnego 2013, nr 2

<sup>53</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 803

pomocy rodzinie wiejskiej w wychowaniu, kształceniu i zapewnieniu udziału dzieci i młodzieży w różnych formach wypoczynku wakacyjnego; działaniach na rzecz ochrony zdrowia oraz pomocy ludziom starszym i niepełnosprawnym; rozwijaniu różnych form przedsiębiorczości wśród kobiet, aktywnych form walki z bezrobociem, poszukiwaniu, alternatywnych źródeł dochodu, unowocześnianie rolnictwa<sup>54</sup>. Wspólne działania kobiet wiejskich powinno odbywać się jednak w określonych ramach prawnych. Według art. 22 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników koło gospodyń wiejskich, w szczególności broni praw, reprezentuje interesy i działa na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin. Koło gospodyń wiejskich działa najczęściej jako wyodrębniona jednostka organizacyjna kółka rolniczego i ma swoją reprezentację we wszystkich jego statutowych organach. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że koło gospodyń wiejskich nie jest odrębnym podmiotem prawa i przedsiębiorcą, nie posiada również osobowości prawnej. Dlatego może prowadzić działalność gospodarczą jedynie w zakresie określonym w statucie kółka rolniczego i regulaminie koła.

Koło gospodyń wiejskich działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, określającego cele i zadania koła, uprawnienia i obowiązki członków, formy i środki działania, tryb podejmowania uchwał przez organy koła oraz uprawnienia i obowiązki tych organów. Regulamin może przewidywać udział w działalności koła kobiet nie będących członkami kółka rolniczego, związanych charakterem swej pracy ze środowiskiem wiejskim. Wyjaśnić również trzeba, że przepisy nie określają szczegółowo trybu zakładania koła gospodyń wiejskich. W praktyce często stosuje się w tym wypadku zasady odnoszące się do zakładania kółek rolniczych. Mianowicie co najmniej 10 kobiet, z czego przynajmniej 8 powinno być rolnikami lub pełnoletnimi członkiniami rodzin rolników powinny się zebrać celem utworzenia koła i sporządzić protokół. Natomiast we wsiach, w których nie ma kółek rolniczych, mogą być zakładane samodzielne koła gospodyń wiejskich, działające na podstawie regulaminu rejestrowanego w wojewódzkim związku rolników, kółek i organizacji rolniczych.

Do kilku lat zaobserwować można proces zmniejszania się liczby kółek rolniczych. Poza tym niektóre z nich, co prawda są zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, ale rzeczywistość ich działalność jest znikoma. Dlatego odnotować należy przypadki, że kobiety zakładają odrębne kółka rolnicze, aby w jego ramach powołać koło gospodyń wiejskich. Jeżeli w danej miejscowości jest kółko rolnicze, ale jego działalność nie jest prężna, dobrym rozwiązaniem dla kobiet jest przejęcie obowiązków związanych z prowadzeniem koła. Oznacza to w praktyce powołanie kobiet do zarządu i prowadzenie dalszej działalności koncentrując się na potrzebach koła gospodyń wiejskich. Takie też działanie podjęło wiele kobiet w niektórych wsiach. Koło gospodyń wiejskich jako kółko rolnicze może prowadzić działalność gospodarczą na warunkach dotyczących spółdzielni kółek rolniczych<sup>55</sup>. Może zatem być założycielem i członkiem spółdzielni powoływanej w celu świadczenia usług dla rolnictwa oraz innych rodzajów usług wynikających z potrzeb środowiska wiejskiego. Powołanie spółdzielni wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców w KRS i wniesieniu opłat z tego tytułu.

Do społeczno-zawodowych organizacji rolników należy także rolnicze zrzeszenie branżowe. Jest ono dobrowolną, niezależną i samorządną, społeczno-zawodową organizacją, reprezentującą i broniącą praw i interesów rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Terenem działania rolniczego zrzeszenia branżowego może być jedna bądź więcej wsi, teren gminy (miasta) lub większej liczby gmin (miast), danego województwa, jedno województwo albo więcej województw. Do członkostwa w rolniczym zrzeszeniu branżowym stosuje się odpowiednio przepisy art. 15 ust. 3 i 4 analizowanej ustawy. Zatem jego członkiem może być

<sup>54</sup>Zob. statuty kół gospodyń wiejskich, np.

[www.sadki.pl/files/file/Statut\\_Stowarzyszenia\\_Kol\\_Gospodyn\\_Wiejskich\\_Gminy\\_Sadki.PDF](http://www.sadki.pl/files/file/Statut_Stowarzyszenia_Kol_Gospodyn_Wiejskich_Gminy_Sadki.PDF);  
[www.zrkior.pl/attachments/article/74/Regulamin%20Ko%C5%82a%20Gospody%C5%84%20Wiejskich%20v1.1.pdf](http://www.zrkior.pl/attachments/article/74/Regulamin%20Ko%C5%82a%20Gospody%C5%84%20Wiejskich%20v1.1.pdf) [Data odczytu: styczeń 2015]

<sup>55</sup> Szerzej na temat organizacji społeczno-zawodowych organizacjach rolników zob. Kozłowska B., *Statut zawodowy rolnika i reprezentacja rolniczych interesów zawodowych*, w: *Prawo rolne* pod red. Stelmachowskiego A., Warszawa 2009; Tomkiewicz E., *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych: Prawo rolne* pod red. Czechowskiego P., Warszawa, 2011, s. 327

m.in. osoba prowadząca indywidualne gospodarstwo rolne jako jego właściciel, posiadacz bądź użytkownik. Niektóre zrzeszenia branżowe utworzyły grupy producentów rolnych.

### Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na wysunięcie następujących wniosków.

Nie ulega wątpliwości, że wspólne działanie i zrzeszanie się rolników indywidualnych stanowi efektywny instrument rozwoju gospodarstw rodzinnych. Niemniej tworzenie i funkcjonowanie grup producentów rolnych, organizacji producentów mleka, wstępnie uznanych grup oraz organizacji owoców i warzyw oraz ich finansowanie zostało bardzo szczegółowo uregulowane nie tylko w przepisach polskich, ale także i unijnych. Rozbudowane regulacje prawne powodują w praktyce występowanie pewnych problemów. Jednocześnie w ostatnich latach zauważyć należy wprowadzenie instrumentów, które mają zachęcić rolników indywidualnych do zrzeszania się. Zaliczyć do nich przede wszystkim należy możliwość założenia grupy producentów rolnych i uzyskania środków unijnych na ich rozwój. Są to regulacje, które niewątpliwie mobilizują mieszkańców wsi do zakładania grup i prowadzenie działalności przez 5 lat. Powstaje jednak wątpliwość czy po okresie finansowania i likwidacji kwot mlecznych grupy producentów rolnych, w tym mleka trwale wpiszą się w rozwój polskiego rolnictwa? Sporo bowiem podmiotów nie przeznaczało dotacji unijnych na inwestycje czy zakup środków trwałych, ale wydatki bieżące. Dalsze funkcjonowanie łączy się z przekazaniem przez producentów rolnych środków na koszty administracyjne grupy, czyli m.in. koszty pensji zarządu, księgowych, najmu.

Zasadny zatem wydaje się postulat przedłużenia obligatoryjnego prowadzenia działalności przez grupy i organizacje producentów rolnych przez minimum 10-15 lat albo więcej i wprowadzenie dłuższej obowiązkowej przynależności do niej członków. W sytuacji gdy kilku z nich złoży wypowiedzenie, grupa może nie dysponować wystarczającą ilością produktu lub liczba członków może się zmniejszyć poniżej wymaganej przepisami prawnymi, co w konsekwencji doprowadzi do jej rozwiązania.

Zasadne wydaje się także rozważenie zmian zasad finansowania grup producentów rolnych. Wzorem może tu być forma zrzeszania się producentów owoców i warzyw, a mianowicie etapowe tworzenie struktury organizacyjnej. W ten sposób wstępnie uznane grupy zmuszane są prowadzić działalność przez kilka lat, a uznana organizacja ma dodatkowe szanse na środki finansowe. W przypadku zaś grup i organizacji producentów mleka mogą one korzystać z tego samego programu finansowania. Działają niejako równolegle, lecz przekształcenie grupy w organizację nie daje nowych możliwości rozwoju w zakresie dostępu do środków unijnych.

Biorąc pod uwagę polskie warunki, czyli znaczny udział spółdzielni mleczarskich w rynku mleka, można domniemywać, że negocjacja cen przez uznane organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych, nie będzie miała dużego znaczenia dla polskich producentów rolnych. Natomiast ten unijny instrument z pakietu mlecznego będzie odgrywał istotną rolę w tych państwach Unii Europejskiej, w których nie są popularne spółdzielnie mleczarskie<sup>56</sup>. Dla krajowego rozwoju sektora mlecznego bardziej potrzebne byłyby unijne mechanizmy wspierania spółdzielni mleczarskich. Powinny one stawać się bardziej konkurencyjne na rynku europejskim i światowym. Ważną sprawą jest też wsparcie finansowe spółdzielców - producentów mleka, głównie tych, których dochody mogą ulec zmniejszeniu po zniesieniu kwot mlecznych, a ponieśli oni znaczne koszty związane z dostosowaniem gospodarstw rolnych do wymogów unijnych. Za szczególnym wsparciem przemawia i to, że sektor mleczarski jest jedyną branżą w której przedsiębiorstwa należące do producentów rolnych, czyli właśnie spółdzielnie, mają ogromny wpływ na rynek

<sup>56</sup> Udział spółdzielni w rynku mleka wynosi w Austrii 95%, Irlandii 99%, Finlandii 97%, Danii 94%, Holandii 80%, Portugalii 70%, Niemczech 65%, Francji 55%, w Belgii 12,5%, Estonii 35,1%, Łotwie 33,3%, Litwie 25%, Słowacji 24,5%. Tak, M. Hanisch, M. Müller, J. Rommel, *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy*, Wageningen 2012, s. 28 i n. w Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, *Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”*, zostało podkreślone „... Umowy stały się obowiązkowe szczególnie w państwach członkowskich, w których struktura spółdzielcza stosunków umownych między producentami a przetwórcami w sektorze mleczarskim była mniej wyraźna, [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf) [Data odczytu: lipiec 2014]



krajowy. Daje to też szansę producentom rolnym uczestniczenia w kolejnym etapie, czyli przetwórstwie. w innych państwach, np. Danii czy Niemczech spółdzielnie rolnicze mają nie tylko wpływ na przetwórstwo mleka, ale także są popularne w innych branżach np. przetwórstwie mięsa<sup>57</sup>, owoców i warzyw czy cukru.

Kolejny postulat to konieczność wprowadzenia do polskiego systemu prawnego szerszej definicji działalności rolniczej. Objęcie również przetwórstwa produktów rolnych pochodzących z własnych upraw lub hodowli pojęciem działalności rolniczej, jak to ma miejsce we Włoszech (tzw. powiązana działalność<sup>58</sup>), wydaje się dobrym rozwiązaniem. Takie zmiany przyczyniłyby się do większego udziału producentów rolnych w przetwórstwie produktów chronionych i grupach działających na rzecz takich produktów. Co prawda od kilku lat podejmowane są próby wprowadzenia zmian zakresie sprzedaży bezpośredniej, jednak jak dotąd, nie udało się uchwalić stosownych regulacji prawnych<sup>59</sup>.

Mimo, iż zarówno przepisy unijne, jak i polskie nie narzucają spółdzielni jako formy prawnej zakładania grupy czy organizacji producentów, zasadne wydaje się wysunięcie twierdzenia, że jest ona strukturą najkorzystniejszą wpisująca się w rozwój agrobiznesu. Potwierdzają to doświadczenia „starych” państw Unii Europejskiej<sup>60</sup>. Przykładowo w Holandii, Włoszech<sup>61</sup> czy Francji<sup>62</sup>, a więc w krajach będących liderami na rynku owoców i warzyw, spółdzielnie, którym przysługuje z reguły status uznanej organizacji, są bardzo ważnym elementem rolnictwa. Spółdzielnie co do zasady adresowane są do małych i średnich gospodarstw rolnych, czyli rodzinnych. Duże, często wielkoobszarowe gospodarstwa tworząc grupy czy organizacje wybierają z reguły spółkę z o.o. z uwagi chociażby na fakt, że Unia Europejska także wspiera przede wszystkim gospodarstwa rodzinne niezmiernie pozytywnie ocenić należy postanowienie zawarte w PROW 2014-2020, że preferencje w zakresie otrzymywania środków będą miały grupy utworzone w formie spółdzielni oraz te zrzeszające jak większą liczbę członków. Duże gospodarstwa rolne z reguły tworzyły grupy w formie spółek, składające się często z minimalnie wymaganej liczby 5 albo niewielu więcej producentów.

Przeprowadzona analiza wykazała także konieczność zmiany regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania społeczno-zawodowych organizacjach rolników zawartych w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników. Organizacje takie są oczywiście niezmiernie potrzebne, ale niektóre wymagania prawne i zakres działalności nie odpowiada obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej na wsi. Chodzi przede wszystkim o kółka rolnicze i koła gospodyń wiejskich. Te ostatnie napotykają na problemy prawne w przypadku likwidacji kółka rolniczego czy zamiaru rozszerzenia działalności, np. o sprzedaż potraw.

<sup>57</sup> W Danii ponad 90% mleczarni i zakładów przetwórczych trzody chlewnej (rzeźni) należy do spółdzielni, których członkami są rolnicy. w przeciwieństwie do Polski, w niektórych krajach europejskich odnotować można występowanie spółdzielni na rynku cukru. Chodzi o Francję, Holandię, Hiszpanię i Włochy. Łączy udział spółdzielni jest jednak niższy niż w innych sektorach i wynosi około 40%. Głównym zadaniem takich spółdzielni jest zakup buraków cukrowych od rolników i produkcja cukru. Spółdzielnie występują także na rynku wina. w Hiszpanii ich udział wynosi blisko 70%, we Włoszech 52%, we Francji 36%, w Portugalii 42%. Pięć największych spółdzielni na rynku wina koncentruje się przede wszystkim na działalności przetwórczej. Zob. szerzej COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels, 2010

<sup>58</sup> Według art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego przedsiębiorca rolny może prowadzić, oprócz podstawowej działalności rolniczej (uprawy, leśnictwa i hodowli zwierząt), także tzw. działalność powiązaną, tj. obróbkę, przechowywanie, przetwarzanie, komercjalizację i wzbogacanie produktów rolnych, pod warunkiem, że w przeważającej mierze są to produkty pochodzące z własnych upraw lub hodowli. zob. Na temat sprzedaży bezpośredniej we Włoszech Kapała A., *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 2. Oznacza to, że w ramach prowadzonej działalności rolnik uważany za przedsiębiorcę rolnego może przetwarzać np. produkty rolne pochodzące z własnych upraw lub hodowli. w ten sposób sprzedaje albo dostarcza do grupy produkty przetworzone w ramach prowadzonej działalności rolniczej a objęte ochroną unijną. Grupa następnie zajmuje się marketingiem i dalszą ich komercjalizacją.

<sup>59</sup> Zob., np. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druki nr 1640 i 1942)

<sup>60</sup> Zob. np. COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels 2010

<sup>61</sup> Borzaga C., Carini C., Costa E., Carpita M., Andreus M., *Cooperation in Italy in 2008*, "Euricse Working Papers" 2012, nr 26, s. 3 i n.

<sup>62</sup> French Ministry of Agriculture and Fisheries, *Agricultural Cooperation in France*. Paris. Wersje uaktualniona i przetłumaczona z j. francuskiego na j. angielski przez Coop de France, lipiec 2005

## Literatura

1. ARiMR, *Najczęściej zadawane pytania i odpowiedzi - wstępnie uznane grupy producentów*, [http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/www\\_WUGP\\_pytania\\_i\\_odpowiedzi\\_23-01-2014.pdf](http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/www_WUGP_pytania_i_odpowiedzi_23-01-2014.pdf)
2. ARiMR, *Pomoc na rynku owoców i warzyw*, <http://www.arimr.gov.pl> [Data odczytu: maj 2013]
3. Bieniek-Majka M., *Grupy producentów owoców i warzyw w nowej perspektywie finansowej*, Roczniki Naukowe SERiA 2012, t. XIV, zeszyt 2
4. Borzaga C., Carini C., Costa E., Carpita M., Andreaus M.: *Cooperation in Italy in 2008*, "Euricse Working Papers" 2012, nr 26
5. COGECA, *Agricultural Cooperatives in Europa, Main Issues and Trends*, Brussels, 2010
6. COPA i COGECA, *Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju europejskiego modelu rolnictwa*, <http://krs.org.pl/fotki/memorandum.pdf> [data odczytu: marzec 2014]
7. Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, w: *Prawo rolne* pod red. P. Czechowskiego, Warszawa, 2011
8. French Ministry of Agriculture and Fisheries: *Agricultural Cooperation in France*. Paris. Wersje uaktualniona i przetłumaczona z j. francuskiego na j. angielski przez Coop de France, lipiec 2005
9. Hanisch M, Müller M., Rommel J., *Support for Farmers' Cooperatives; Sector Report Dairy*, Wageningen, 2012
10. Łęczycki K. (red), *Ogólne problemy rozwoju grup producenckich w rolnictwie*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce, 2007
11. Kapała A., *Sprzedaż produktów rolnych jako działalność rolnicza w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2
12. Korzycka-Iwanow M., *Kontraktacja* w: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego. Tom 7*, wyd. Beck, Warszawa, 2011
13. Kozłowska B., *Statut zawodowy rolnika i reprezentacja rolniczych interesów zawodowych*, w: *Prawo rolne* pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa, 2009
14. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych do roku 2013*, [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: maj 2012]
15. Krajowa Rada Spółdzielcza: *Organizowanie się gospodarce polskich rolników po 1990 roku*, Warszawa, 2010 [www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl) [Data odczytu: maj 2012]
16. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych, Poradnik informacyjno-szkoleniowy*, red. W. Boguta. Wyd. KRS, Warszawa, 2008
17. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Organizacja mazowieckiego rynku rolnego poprzez tworzenie grup producentów rolnych na bazie prawa spółdzielczego*, praca zbiorowa pod red. Boguta W., Gumowski Z., Lachowski K., Warszawa, 2007
18. Krzyżanowska K., *Stan zorganizowania rolników w grupy producentów owoców i warzyw w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, zeszyt 2, Warszawa-Poznań-Wrocław, 2011
19. MRiRW, *Promocja tworzenia grup producentów rolnych. Działania informacyjne i promocyjne*, Warszawa, 2009
20. Nosecka B., *Produkcja owoców i warzyw – Informacja dla producentów*, Seria: Polska wieś w Europie, IERiGŻ, Fundacja Fundusz Współpracy, Biuro Programów Wiejskich, Warszawa, 2005

21. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, *Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”* [http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/com-2014-354_pl.pdf) [Data odczytu: lipiec 2014].
22. Suchoń A., z *prawnej problematyki podatku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2.
23. Suchoń A., z *prawnej problematyki spółdzielczości w rolnictwie* „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1.
24. Suchoń A., z *prawnej problematyki zakładania i prowadzenia działalności przez spółdzielcze grupy producentów rolnych*, wyd. UAM „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2, Poznań, 2012
25. Suchoń A., *Prawne aspekty zakładania i prowadzenia działalności przez wstępnie uznane grupy oraz organizacje producentów owoców i warzyw*, Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 2.
26. Suchoń A., z *prawno-ekonomicznej problematyki organizacji rynku mleka*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1.
27. Szachułowicz J., *Kontraktacja w: Prawo rolne* pod red. A. Stelmachowskiego, LexisNexis, Warszawa, 2005
28. Tomkiewicz E., *Prawna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne* pod red. A. Jurcewicz, Warszawa, 2004
29. Tomkiewicz E., *Prawne formy zrzeszania się rolników i ich rola w reprezentowaniu interesów zawodowych: Prawo rolne* pod red. P. Czechowskiego, Warszawa, 2011
30. Winawer Z., Wujec H., *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej. Wyd. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej*, Warszawa, 2013
31. Zawisza S. (red), *Perspektywy rozwoju grup producentów rolnych – szanse i zagrożenia*. Wyd. Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy, Bydgoszcz, 2010

## **8. Podstawy prawne wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych w ramach polityki strukturalnej UE oraz interwencjonizmu państwowego – B. Jeżyńska**

---

**Autor: Prof. dr hab. Beata Jeżyńska, Uniwersytet im. Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie**

### **Wprowadzenie**

Problematyka wsparcia i ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych stała się w ostatnim czasie przedmiotem poważnej dyskusji zmierzającej do ukształtowania nowych prawnych i ekonomicznych reguł gwarantujących ich żywotność i konkurencyjność. Produkcja rolnicza wytwarzająca podstawowe dobro publiczne jakim jest żywność, zależna od warunków naturalnych oraz narażona na nie dające się przewidzieć i przeciwdziałać ryzyka biologiczne, powoduje że traktowana jest w sposób szczególny. Jednym z przejawów takiego wyjątkowego traktowania są ukształtowane w systemie prawnym Unii Europejskiej oraz w systemach państw członkowskich instrumenty wsparcia.

Przedmiotowa analiza zmierza do ustalenia, czy w istniejącym systemie wsparcia można wskazać takie instrumenty, które w sposób istotny lub wyłączny odnoszą się do gospodarstw rodzinnych. Rozważania obejmą instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej, w zakresie kształtowania struktur agrarnych oraz instrumenty interwencjonizmu państwowego, co do krajowej struktury agrarnej. Natomiast instrumenty interwencjonizmu państwowego w sferze rynkowej, z uwagi na ramy opracowania, zostaną zaprezentowane jedynie w zakresie umożliwiającym sformułowanie oceny oraz wniosków końcowych.

Rozważania rozpocząć należy od przedstawienia pojęć wyznaczających zakres przedmiotowy analizy: gospodarstwa rodzinnego, polityki strukturalnej Unii Europejskiej oraz interwencjonizmu państwowego.

### **Gospodarstwo rodzinne**

Ukształtowane przez przepisy prawa pierwotnego i wtórnego zasady wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej niezmiennie zakładają, że mechanizmy interwencyjne oraz wspierające skierowane są na rzecz działalności prowadzonej w ramach gospodarstw rodzinnych, uznawanych za najważniejsze jednostki wytwórcze w rolnictwie. Przepisy europejskie nie definiują pojęcia gospodarstwa rodzinnego, ale orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wskazało na przesłanki uznania określonych jednostek produkcyjnych za takie gospodarstwa<sup>1</sup>. Państwa członkowskie konstruując normatywne definicje w ramach prawa krajowego, powinny uwzględniać ustaloną linię orzecznictwa.

W przepisach prawa polskiego pojęcie gospodarstwa rodzinnego pojawiło się w art. 23 Konstytucji RP, który nadał im podstawowe znaczenie dla ustroju rolnego w Polsce. Przepis Konstytucji ani nie definiuje, ani nie wskazuje według jakich kryteriów można wyróżnić gospodarstwa rodzinne. Wątpliwości stąd wynikające były obszernie sygnalizowane w piśmiennictwie, a także stanowiły przedmiot rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego<sup>2</sup>. Przytoczenie całości argumentacji nie jest konieczne, ale należy wskazać na ukształtowane wówczas konkluzje, co do charakteru i znaczenia art. 23 Konstytucji<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. m.in.: orzeczenia ETS: 312/85 (1986), ECR 4039,185/73 (1974) ECR 607,07/80 (1981) ECR 1469,

<sup>2</sup> Szczególne znaczenie dla toczącej się dyskusji doktrynalnej miały orzeczenia: TK z 31 stycznia 2001r. P 4/99; z dnia 5 września 2007r. P 21/06 oraz SN z 2 czerwca 2000 II CKN 1076/98.

<sup>3</sup> Zagadnienia znaczenia postanowień art. 20 w zw. z art. 23 Konstytucji oraz przegląd stanowisk doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów powszechnych w tym zakresie zaprezentowany zostały w monografii Jeżyńskiej B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin, 2008, s. 66-69,146 – 158.

Punktem wyjścia do ich formułowania było stwierdzenie, że art. 23 Konstytucji, nie do końca unormował zasady ustroju rolnego, pod którym rozumie się układ stosunków własnościowych, form organizacji produkcji i rynku rolnego. Niewystarczające jest zarówno statyczne ujęcie, z którego nie wynikają środki zmierzające do zapewnienia realizacji zdefiniowanej zasady ustrojowej, jak i wyraźnie cząstkowy charakter regulacji, która nie określa miejsca działalności rolniczej w systemie gospodarczym kraju<sup>4</sup>.

Przyjęto, że dyspozycja art. 23 Konstytucji RP stanowi przykład normy programowej, która choć nie formułuje żadnych konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków, to jednak nie może być traktowana jako deklaracja polityczna<sup>5</sup>. Norma programowa wyznacza ramy ochronne jej realizacji, jest skierowana do organów władzy publicznej, określając cele i granice ich działalności<sup>6</sup>. W szczególności co do regulacji ustawowych, które mają wspierać gospodarstwa rodzinne w dziedzinie gospodarczej, społecznej i finansowej oraz chronić właścicieli takich gospodarstw<sup>7</sup>. Przepis art. 23 Konstytucji pełni przeto rolę gwarancyjną, nakazując utrzymanie takiej struktury rolnictwa, która zapewni funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw rolnych, jako podstawy ustroju rolnego państwa<sup>8</sup>.

Zasada wywodzona z art. 23 Konstytucji nie traktuje gospodarstw rodzinnych jako celu polityki rolnej. Gospodarstwa rodzinne mają być podstawą ustroju rolnego państwa, winny być więc chronione i przeważać w ekonomicznym obrazie rolnictwa. Nie oznacza to jednak, że poza nimi żaden inny typ gospodarstwa rolnego nie może w Polsce funkcjonować<sup>9</sup>.

Kolejna konkluzja wynikająca z art. 23 Konstytucji RP przyjmuje, że istnienie gospodarstw rodzinnych nie może naruszać zasady ochrony własności (art. 21) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22). Z woli ustawodawcy priorytetowy charakter nadano ochronie własności i prawa dziedziczenia, jak i wolności działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Nie można interpretować zasady ochrony gospodarstwa rodzinnego w oderwaniu od treści zdania drugiego art. 23 Konstytucji, które harmonizuje jego treść z regułami zawartymi w art. 21 i art. 22 Konstytucji<sup>11</sup>. Działania podejmowane dla zachowania i wsparcia systemu rodzinnych gospodarstw rolnych są dopuszczalne w takim zakresie i formach, które nie naruszają prawa własności i wolności działalności gospodarczej<sup>12</sup>. Względ na ochronę rodzinnych gospodarstw rolnych może natomiast mieć wpływ na interpretację przesłanek ograniczeń prawa własności zawartych wynikających z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 czy też art. 64 ust. 1 Konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki proporcjonalności<sup>13</sup>.

<sup>4</sup> Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, nr 14-29, ss. 14-29

<sup>5</sup> Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Wyrzykowski M. (red.), Warszawa, 2001; Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2014

<sup>6</sup> Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego* (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.), „Rejent” 1997, nr 5

<sup>7</sup> Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex, 2013; Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Skotnicki K., Winiarski K. (red.), Częstochowa, 2004

<sup>8</sup> Oleszko A., *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych* (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP), „Annales UMCS, Sectio G - Ius”, 1997, t. 44., s. 93, zob. cyt. tam literaturę.

<sup>9</sup> Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, op. cit., s. 102.

<sup>10</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2001 r. TS 60/01, oTK-B 2002 Nr 2, poz. 120.

<sup>11</sup> Stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie P 35/11, bAS-WPTK-1701/11

<sup>12</sup> Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., t.VI., s. 6

<sup>13</sup> Lichorowicz, *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych* [w:] *Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Banaszczyk Z. (red.), Warszawa, 2000, s. 150; zob. też Jeżyńska B., Pastuszko R., *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi, Opinie i Ekspertyzy Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu RP*, OE - 224, grudzień 2014, s. 3 - 16

Z treści art. 23 Konstytucji wprowadza się zasadę ustrojową „drugiego szczebla”, która dopełnia i konkretyzuje zasady bardziej ogólne, a przede wszystkim zasadę społecznej gospodarki rynkowej<sup>14</sup>.

Kryteria wyróżnienia gospodarstw rodzinnych, stanowiące realizację normy programowej art. 23 Konstytucji RP, zawarte zostały w art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>, który zdefiniował pojęcie gospodarstwa rodzinnego zarówno dla potrzeb prawa krajowego, jak i mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Przyjęta definicja budziła i nadal budzi poważne zastrzeżenia interpretacyjne oraz wykazuje istotne mankamenty legislacyjne. Najdalej idące wynikają ze sposobu zdefiniowania pojęcia oraz przyjętych w ustawie kryteriów wyróżnienia gospodarstwa rodzinnego<sup>16</sup>. Definicja gospodarstwa rodzinnego w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego sformułowana została za pomocą kryterium przedmiotowego, czyli obszaru użytków rolnych oraz podmiotowego polegającego na wpisaniu rolnika indywidualnego do treści normatywnej gospodarstwa rodzinnego. Trudno jednak uznać, że rodzinny charakter gospodarstwa rolnego z art. 5 ust. 1 u.k.u.r. wynika z tego, że podmiotem prowadzącym gospodarstwo jest rolnik indywidualny (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.), którego status rodzinny, jest w świetle przepisów powołanej ustawy obojętny. Jedynym elementem, który może znaleźć uzasadnienie w perspektywie tradycyjnego ujęcia gospodarstwa rodzinnego jest obowiązek osobistego prowadzenia danego gospodarstwa rolnego przez rolnika indywidualnego<sup>17</sup>.

Dalsze zastrzeżenia formułowane są w odniesieniu do przyjętych norm obszarowych. Maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego ustalona została na 300 ha powierzchni użytków rolnych. Wskazana powierzchnia nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych uwarunkowaniach ekonomicznych czy potencjale gospodarczym danej jednostki produkcyjnej, w zakresie możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej. Podobnie, w odniesieniu do minimalnej powierzchni gospodarstwa rodzinnego, która została określona na poziomie 1 ha użytków rolnych (art. 5 ust. 1 w zw. art. 2 ust. 2 u.k.u.r.) Trudno dopatrzeć się racjonalnego uzasadnienia, dla tezy że gospodarstwo rolne o powierzchni 1,2 ha użytków rolnych, które z reguły nie jest w stanie zapewnić egzystencji przeciętnej rodzinie rolniczej, jeśli spełnia przesłanki określone w art. 5 i 6 u.k.u.r., może pretendować do statusu gospodarstwa rodzinnego<sup>18</sup>.

Krytycznie oceniane jest także konsekwentne pomijanie w definicji innych atrybutów gospodarstw rodzinnych pozwalających na określenie ich potencjału ekonomicznego. Postępująca polaryzacja gospodarstw rolnych w Polsce, każe dokonać wyraźnego odróżnienia gospodarstw rodzinnych od innych jednostek produkcyjnych. Konstrukcja gospodarstwa rodzinnego wynikająca z treści przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, takiego rozróżnienia nie dokonuje, co w konsekwencji umożliwia uznanie za gospodarstwo rodzinne niemal wszystkich jednostek

<sup>14</sup> Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego* (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.), op. cit., s. 85

<sup>15</sup> Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 803. Ustawa weszła w życie z dniem 16 lipca 2003 r. i była szeroko komentowana w piśmiennictwie przedmiotu. Zob. m.in. S. Prutis: *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” Tom V, Białystok 2005, s. 168 i nast. oraz powołana tam literatura

<sup>16</sup> Szerzej zob. Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” Tom IV, Białystok 2005, s. 9–30; K. Stefańska: *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” Tom III, Białystok 2004, s. 171 i nast.; Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Skotnickiego, K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 45–59; też: *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru [w:] Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. Prutisa S., Białystok 1998, s. 109–118; Czechowski P., *Opinia indywidualna członka Rady Legislacyjnej do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, pkt. II.3.

<sup>17</sup> Stefańska K., *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Bieluk J., Malarewicz-Jakubów A., Mróz T., Doliwa A. (red.), Białystok, 2012; Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, op. cit., s. 106

<sup>18</sup> Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2. s. 397

funkcjonujących w sferze rolnictwa, zarówno bardzo słabych ekonomicznie, jak i takich które funkcjonują jak przedsiębiorstwa rolne.

### **Polityka strukturalna Unii Europejskiej**

Polityka spójności, określana jest również jako polityka strukturalna lub, w najszerszym znaczeniu, jako polityka rozwoju. U źródeł koncepcji polityki strukturalnej leży interwencjonizm, mający na celu trwałą i zrównoważony rozwój Unii Europejskiej, państw członkowskich oraz ich regionów. Traktat lizboński określa priorytety Unii w dziedzinach objętych polityką strukturalną, uznając spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną za czynniki prowadzące do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju Unii (art. 3 ust. 3 TUE). Program polityki strukturalnej obejmuje polityki sektorowe i szeroko określone obszary życia społecznego oraz gospodarczego. Realizacja celów polityki strukturalnej opiera się na administracyjnej, ekonomicznej, finansowej i prawnej współpracy instytucji unijnych, krajowych oraz regionalnych, wykonywanej za pośrednictwem różnorodnych przedsięwzięć o charakterze politycznym, gospodarczym lub instytucjonalnym. Obowiązujące cele polityki strukturalnej zostały określone w art. 9 rozporządzenia 1303/2013. Katalog celów tematycznych obejmuje:

- wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji;
- zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK);
- wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR);
- wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach;
- promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem;
- zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami;
- promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej;
- promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
- promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i dyskryminacją;
- inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
- wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Cele tematyczne są przekładane na priorytety specyficzne dla każdego EFSI i określane w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy.

Polityka kształtowania struktur rolnych, stanowi integralną część polityki strukturalnej Unii Europejskiej, zmierzającej do poprawy i utrzymania spójności gospodarczej i społecznej. Pojęcie struktury rolnej (agrarniej) wynikające z postanowień prawa pierwotnego oraz utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE zostało szeroko zakreślone, jako zespół czynników mających wpływ na poziom i organizację produkcji, poziom dochodów producentów rolnych, strukturę demograficzną w gospodarstwach rolnych, organizację producentów oraz ustrój gruntowy<sup>19</sup>. Polityka strukturalna obejmuje wszelkie środki podejmowane w celu wywołania średnio – i długofalowych zmian w strukturze produkcji, przetwórstwa i handlu produktami rolnymi<sup>20</sup>.

Instrumentami prowadzenia polityki rozwoju są strategie, umowy partnerstwa, plany wykonawcze i programy operacyjne, zaś źródła jej finansowania stanowią unijne fundusze strukturalne i dochody budżetowe państw członkowskich lub jednostek samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Wdrażanie

<sup>19</sup> Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków, 1996

<sup>20</sup> Szerzej zob. Jurcewicz A., *Pojęcie polityki strukturalnej. Komentarz do art. 33 Traktatu*, [w:] *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, pod red. Wróbla A., Tom, I. Wolters Kluwers 2008, s. 739 – 746

<sup>21</sup> Jaśkiewicz J., *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, LEX/el. 2014, nr 9487

polityki strukturalnej realizowane jest ze specjalnie w tym celu utworzonych funduszy strukturalnych<sup>22</sup>. Analiza funduszy strukturalnych niezwiązanych bezpośrednio z rolnictwem prowadzi do wniosku, że istnieje daleko idąca wzajemna zależność między nimi warunkująca podejmowanie działań na rzecz rolnictwa. Tym niemniej zasadnicze znaczenie dla kształtowania struktur rolnych Unii Europejskiej mają fundusze rolne, a szczególnie Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>23</sup>. Rozporządzenie 1305/2013 określa szczególne aspekty organizacji działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich przy uwzględnieniu ogólnych uwarunkowań polityki spójności UE, które zostały uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>24</sup>.

Podkreślenia wymaga zintegrowany charakter działań w zakresie polityki spójności w latach 2014 – 2020, co oznacza systemowe ujęcie EFFROW w normatywnym modelu polityki strukturalnej oraz ukształtowanie stałej relacji między poszczególnymi funduszami strukturalnym a Funduszem Spójności. Jakkolwiek, w odniesieniu do WPR osiągnięto już istotne synergie poprzez zharmonizowanie i dostosowanie przepisów dotyczących zarządzania i kontroli dla pierwszego filara (EFGR) oraz drugiego filara WPR (EFRROW), to jednak za wskazane uznano dalszą koordynację z uwzględnieniem szczególnego charakteru rolnictwa<sup>25</sup>. W konsekwencji zachowany zostaje swoisty status EFRROW, który traktowany jest jako integralna część WPR, uzupełniająca środki w ramach EFRG przeznaczone na bezpośrednie wsparcie dla rolników oraz środki wspierania rynku. W związku z tym państwa członkowskie są zobowiązane do wspólnego zarządzania interwencjami, aby zmaksymalizować efekty synergii i wartość dodaną unijnego wsparcia<sup>26</sup>.

### **Interwencjonizm państwowy**

Polityka interwencyjna jest elementem polityki ekonomicznej i społecznej państwa, polegającym na aktywnym oddziaływaniu państwa za pomocą bezpośrednich i pośrednich instrumentów na sferę produkcji, podziału, alokacji, wymiany i konsumpcji. Nadrzędnym celem interwencjonizmu państwowego jest tworzenie warunków skłaniających podmioty gospodarcze do realizacji określonych celów polityki państwa oraz przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom i procesom, które wpływają niekorzystnie na możliwości osiągnięcia założonych celów<sup>27</sup>. Instrumenty interwencyjne są także wdrażane w odniesieniu do pozyskiwania i dystrybucji szczególnie ważnych dóbr

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu Europejska współpraca terytorialna, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 259; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 303, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470

<sup>23</sup> Niewiadomski A., Czechowski P., *Polityka rolna Unii Europejskiej i wybrane narzędzia jej realizacji*, [w:] *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, pod red. Nowak A.Z., Warszawa, 2013, s. 85 – 104

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, cyt. dalej jako rozporządzenie 1303/2013.

<sup>25</sup> Tak preambuła rozporządzenia 1303/2013

<sup>26</sup> Pkt. 4.2. Wspólnych Ram Strategicznych, Załącznik i do rozporządzenia 1303/2013.

<sup>27</sup> Wigier M., Chmurzyńska K., *Interwencjonizm w agrobiznesie na przykładzie PROW 2007 – 2013 – teoria i praktyka*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, 2011, s. 25 – 42



publicznych oraz przy eliminowaniu wahań koniunkturalnych, szczególnie niebezpiecznych w rolnictwie ze względu na długość cyklu produkcyjnego. Współczesne doświadczenia światowe dowodzą, że mechanizmy rynkowe i interwencyjne muszą ze sobą współistnieć<sup>28</sup>, ale interwencjonizm państwowy powinien ograniczać się do wspomaganie rynku, a nie jego zastępowania. Polityka interwencyjna powinna mieć więc charakter *ex ante* oraz spełniać kryterium użyteczności i skuteczności<sup>29</sup>.

Interwencjonizm państwa wobec sektora rolniczego jest pochodną polityki ekonomicznej, społecznej i środowiskowej<sup>30</sup>. Konieczność interwencji w tym sektorze uzasadnia się potrzebą przeciwdziałania nadmiernym dysproporcjom w dochodach rolniczych kreowanych przez wolny rynek, co w konsekwencji prowadzi do niedorozwoju czy wyludniania się niektórych regionów wiejskich, koniecznością dostarczania dóbr publicznych, rozumianych między innymi jako ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi, wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zapewnienia stabilności rynków rolnych i bezpieczeństwa żywnościowego<sup>31</sup>.

Instrumenty interwencjonizmu państwowego w rolnictwie można podzielić na dwie podstawowe grupy. Instrumenty typu rynkowego (odnoszące się do regulowania podaży, oddziałujące na popyt oraz typu pozarynkowego (zwłaszcza instrumenty polityki strukturalnej)<sup>32</sup>. Programy rozwoju obszarów wiejskich, są przykładem instrumentów o charakterze pozarynkowym, zmierzającym do stabilizacji warunków polityki strukturalnej. Stymulują pożądane zmiany w zakresie struktur obszarowych gospodarstw, poprawę konkurencyjności produkcji, ochronę środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym są podstawowym instrumentem wspierającym proces modernizacji polskiej wsi i rolnictwa<sup>33</sup>.

### **Wsparcie gospodarstw rodzinnych w mechanizmach polityki strukturalnej**

Zasadniczą podstawę normatywną polityki strukturalnej w rolnictwie stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 7698/2005<sup>34</sup>. Rozporządzenie 1305/2013 określa szczególne aspekty organizacji działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich przy uwzględnieniu ogólnych uwarunkowań polityki spójności UE, które zostały uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006<sup>35</sup>.

Szczegółowe zasady realizacji systemu wsparcia wyznaczonego rozporządzeniem 1305/2013 określone zostały w aktach wykonawczych i delegowanych:

- rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr

<sup>28</sup> Ciechomski W.J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Poznań 1997, s. 17 i nast.

<sup>29</sup> Sadowski Z., *Rynek a interwencjonizm państwowy*, Gospodarka Narodowa 1989, Nr 1, s. 4, oraz Rembisz W., *Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie*, Współczesna Ekonomia, 2010, nr 4(6)

<sup>30</sup> Stiglitz J. E., *Some theoretical Aspects of Agricultural Policies*. The World Bank Research Observer 1987, Vol. 2, no 1, January, s. 52

<sup>31</sup> Kocot M., *Uwagi o przyczynach interwencjonizmu w obszarze rolnictwa*, De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki 2008, s. 105 - 106

<sup>32</sup> Pohorille M., *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, PWE Warszawa, 1964, s. 78

<sup>33</sup> Wigier M., Chmurzyńska K., *Interwencjonizm w agrobiznesie*, op. cit. s. 28

<sup>34</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 487 ze zm., cyt. dalej jako rozporządzenie 1305/2013

<sup>35</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, cyt. dalej jako rozporządzenie 1303/2013

1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)<sup>36</sup>,

- rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i wprowadzające przepisy przejściowe<sup>37</sup>,
- decyzji wykonawczej Komisji z dnia 20 listopada 2014 r. określająca strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania europejskiej sieci na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i sieci europejskiego partnerstwa innowacyjnego oraz uchylająca decyzję 2008/168/WE<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1305/2013, EFRROW działa w państwach członkowskich przez programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW), które stanowią bezwzględny element procesu programowania oraz przesłankę realizacji przedmiotowego wsparcia przez dane państwo<sup>39</sup>. w ramach programów wdrażana jest strategia, która realizuje priorytety UE<sup>40</sup> w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Przedstawiony przez Polskę Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<sup>41</sup> został zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 12 grudnia 2014 r.<sup>42</sup>. Przyjęcie PROW przez Komisję umożliwiło rozpoczęcie właściwych prac legislacyjnych nad projektami aktów prawnych tworzących podstawy wsparcia strukturalnego w prawie polskim. Wprowadzenie do porządku prawnego RP regulacji dotyczących pomocy współfinansowanej ze środków EFRROW stanowi realizację dyspozycji wyrażonej art. 65 ust. 1 rozporządzenia 1305/2013, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są przyjąć właściwe przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii.

W obecnym stanie prawnym działania legislacyjne nie wykroczyły jeszcze poza etap opracowania projektów w ramach działalności Rady Ministrów. Jednak, ze względu na szczególne znaczenie dokumentów programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską (PROW 2014-2020), które pozostawiają prawodawcy krajowemu niewielki zakres swobody w zakresie samodzielnego kreowania przedmiotowych instytucji prawnych oraz braku możliwości przyjęcia rozwiązań materialnie odmiennych od objętych treścią PROW, można stosowne projekty uczynić przedmiotem dalszej analizy.

Na gruncie prawa krajowego podstawowym aktem prawnym ma być ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020<sup>43</sup>. Projekt ustawy określa właściwość uprawnionych organów i podmiotów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków UE, sposób realizacji zadań oraz przesłanki i tryb

<sup>36</sup> Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014 r., s. 18, cyt. dalej jako rozporządzenie 808/2014

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014 r., s. 1

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 334 z 21.11.2014 r., s. 98

<sup>39</sup> Zob. tytuł II rozporządzenia 1305/2013

<sup>40</sup> PROW 2014 - 2020 będzie realizował wszystkie sześć priorytetów określonych w rozporządzeniu 1305/2013: 1. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich; 2. Zwiększenie rentowności gospodarstw i konkurencyjności wszystkich rodzajów rolnictwa we wszystkich regionach oraz promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami; 3. Wspieranie organizacji łańcucha żywnościowego, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, dobrostanu zwierząt oraz zarządzania ryzykiem w rolnictwie; 4. Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem; 5. Promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wspieranie przechodzenia w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu; 6. Promowanie włączenia społecznego, zmniejszania ubóstwa oraz rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

<sup>41</sup> CCI 2014PL06RDNP001

<sup>42</sup> Zob. art. 10 ust. 2 rozporządzenia 1305/2013

<sup>43</sup>Projekt z 19 stycznia 2015 r., <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/240847/240881/240882/dokument146388.pdf>, cyt. dalej jako projekt u.w.r.o.w. w tym zakresie ustawodawca nawiązuje bezpośrednio do rozwiązań dotyczących realizacji PROW 2007-2013 w postaci ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, tekst jedn. - Dz. U. z 2013 r., poz. 173

przyznawania, wypłacania i zwracania pomocy, jak również katalog działań, które będą realizowane w Polsce (art. 5 projektu u.w.r.o.w.).

Określenie materialnoprawnych przesłanek uzyskania wsparcia oraz trybu postępowania wskazane zostało w projekcie ustawy jedynie w ograniczonym zakresie, analogicznie do rozwiązań przyjętych dla PROW 2007-2013. Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt. 1 projektu ustawy, minister właściwy do spraw rolnictwa został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków lub trybu przyznawania, wypłaty lub zwrotu pomocy w ramach poszczególnych działań, poddziałań lub typów operacji objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań oraz poddziałań. Oznacza to przeniesienie problematyki materialnoprawnej do aktów wykonawczych<sup>44</sup>.

Akty normatywne wraz z dokumentami programowymi, które regulują przesłanki oraz tryb uzyskiwania wsparcia w ramach poszczególnych działań i operacji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, nie posługują się pojęciem gospodarstwa rodzinnego. Można jednak wskazać na przykłady ograniczenia możliwości skorzystania ze wsparcia finansowego w wybranych działaniach do gospodarstw, których powierzchnia nie przekracza 300 ha., co może realizować wolę prawodawcy, który w ten sposób nawiązuje do maksymalnej powierzchni gospodarstwa rodzinnego określonej w art. 5 ust. 1 u.k.u.r.

W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 pośrednie nawiązanie do konstrukcji gospodarstwa rodzinnego (w zakresie maksymalnej powierzchni gospodarstwa) przewidziano w stosunku do dwóch instytucji pomocowych: modernizacji gospodarstw rolnych oraz premii dla młodych rolników<sup>45</sup>. Projektowany jest także pakiet działań określanych jako „Pomoc dla małych gospodarstw rolnych”.

Ogólną podstawę modernizacji gospodarstw rolnych stanowi art. 17 rozporządzenia 1305/2013 „Inwestycje w środki trwałe”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 4 lit. a projektu u.w.r.o.w. działanie „Inwestycje w środki trwałe” jest realizowane między innymi w postaci wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych, co obejmuje z kolei operację „Modernizacja gospodarstw rolnych”<sup>46</sup>.

Przedmiotowa operacja realizuje cel szczegółowy definiowany, jako poprawa wyników gospodarczych oraz ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia uczestnictwa w rynku oraz zróżnicowania produkcji rolnej. Realizacja wsparcia ma służyć poprawie konkurencyjności i zwiększeniu rentowności gospodarstwa rolnego w wyniku jego restrukturyzacji. Część z operacji może prowadzić do osiągnięcia właściwego efektu ekonomicznego również w wyniku inwestycji związanych z racjonalizacją wykorzystania zasobów, dostosowania do zmian klimatu i zmniejszenia obciążeń dla środowiska. Osiągnięcie poprawy efektów ekonomicznych może być efektem podjęcia nowych kierunków produkcji, wprowadzenia nowych technologii lub zmiany organizacji produkcji.

Pomoc ma formę refundacji części kosztów kwalifikowalnych operacji. Wsparcie udzielane jest na materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające ogólne wyniki gospodarstw rolnych prowadzących zarobkową działalność rolniczą. Poprawa ogólnych wyników gospodarstwa rolnego

<sup>44</sup> Sytuacja ta może budzić uzasadnione zastrzeżenia co do konstytucyjności konstrukcji. Zob. opinię Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażoną w odniesieniu do analogicznej konstrukcji przyjętej w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, tekst jedn. – Dz. U. z 2014 r., poz. 1613; pismo 36581, rPO-482356-III/04/LN

<sup>45</sup> W ramach PROW na lata 2007 – 2013 przedmiotowe ograniczenie zostało sformułowane w odniesieniu do działań: ułatwianie startu młodym rolnikom (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, jedn. tekst – Dz. U. z 2014 r., poz. 201 ze zm.) oraz wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 40, poz. 329 ze zm.)

<sup>46</sup> Ze względu na brak projektu stosownego rozporządzenia wykonawczego, podstawę dla dalszych rozważań stanowi treść PROW 2014-2020

fakultatywnie może dotyczyć efektywności korzystania z zasobów wodnych i energii w gospodarstwie, zwiększenia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, redukcji emisji gazów cieplarnianych i amoniaku w gospodarstwie.

Działanie „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, zgodnie z art. 19 ust. 1 lit. (i) obejmuje między innymi „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników”. „Premie dla młodych rolników” realizują cel ułatwiania wymiany pokoleniowej i przejmowania gospodarstw rolnych przez rolników posiadających odpowiednie kwalifikacje. Natomiast, zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych, polega w tym wypadku na skierowaniu wsparcia do gospodarstw o odpowiednim potencjale, wyrażonym wielkością ekonomiczną i fizyczną oraz zobowiązaniu beneficjenta, do przeprowadzenia działań przewidzianych w biznesplanie. Przedmiotowe wsparcie odnosi się do działalności rolniczej oraz przygotowaniu do sprzedaży wytwarzanych w gospodarstwie produktów rolnych. Młodym rolnikiem jest osoba, która nie ukończyła 40 roku życia, posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe i po raz pierwszy rozpoczyna prowadzenie gospodarstwa rolnego jako jedyny kierujący gospodarstwem, czyli do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie prowadziła gospodarstwa rolnego jako kierujący.

Szczególne znaczenie dla gospodarstw rodzinnych, może mieć zespół działań pomocowych objętych pakietem określanym jako „Pomoc dla małych gospodarstw”, które według danych wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych, stanowią większość krajowych gospodarstw rodzinnych. Pakiet pozostaje nadal w sferze uzgodnień, tym niemniej zasługuje na uwagę, gdyż stanowi pierwszą próbę konsolidacji różnych form wsparcia i interwencji skierowanych do konkretnych jednostek gospodarczych, zmierza do realizacji celów determinujących ich dalszą egzystencję i efektywność prowadzonej działalności.

Na pozytywną ocenę zasługują projektowane kryteria zdefiniowania małego gospodarstwa rolnego, które abstrahują od wielkości powierzchni, a koncentrują się na wielkości produkcji (od 2 do 15 tys. Euro rocznie) oraz wielkości osiąganych dochodów z takiej produkcji (projekt wskazuje na kwotę od 8 do 60 tys. zł rocznie). Tak przyjęte kryteria pozwolą na uwzględnienie zasadniczych ekonomicznych atrybutów gospodarstwa oraz doboru zindywidualizowanych instrumentów wsparcia najkorzystniejszych dla konkretnego gospodarstwa.

Działania skierowane do małych gospodarstw mają charakter strukturalny i obejmują wsparcie finansowe przeznaczone na restrukturyzację i modernizację; rozpoczęcie działalności pozarolniczej; rolnictwo ekologiczne oraz programy rolno-środowiskowe i systemy jakości produktów rolnych i spożywczych; tworzenie grup producentów rolnych; oraz podnoszenie umiejętności przez doradztwo, transfer wiedzy i innowacji w tym tworzenie inkubatorów kuchennych.

Programy strukturalne realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, mają zostać uzupełnione środkami fundusz Spójności skierowanymi na rzecz poprawy infrastruktury gospodarstw, edukacji zawodowej w tym pośrednictwa pracy i samozatrudnienia, oraz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej. Natomiast w sferze interwencji rynkowej, wsparcie na rzecz małych gospodarstw polegać ma na wdrożeniu systemu płatności uproszczonych. Ostateczny kształt i rozmiar środków wsparcia określony zostanie po zakończeniu konsultacji społecznych, przyjęciu projektów przez właściwe organy władzy państwowej oraz zatwierdzeniu ich przez Komisję Europejską.

### **Mechanizmy wsparcia w ramach interwencjonizmu rynkowego**

Problematyka interwencjonizmu państwowego w sferze rolnictwa, tradycyjnie odnosi się do mechanizmów rynkowych. Z uwagi na reżim wspólnej polityki rolnej, zakres działań krajowych wyznaczają regulacje europejskie, a możliwości swobodnego stosowania mechanizmów interwencyjnych, zostały mocno ograniczone. W pewnym uogólnieniu można uznać, że właściwe organy krajowe mogą podejmować działania związane z reagowaniem na poważne i zagrażające stabilności zaburzenia rynkowe, w ramach tak zwanej siatki bezpieczeństwa. Działania takie mają oczywiście wpływ na bezpieczeństwo gospodarstw rodzinnych, ale nie stanowią szczególnego środka adresowanego właśnie od takich jednostek produkcyjnych. Pozostałe mechanizmy

interwencyjne uregulowane przepisami europejskimi także nie formułują środków skierowanych wyłącznie lub w znacznym zakresie do gospodarstw rodzinnych.

W sferze interwencji państwowej dla rodzinnych gospodarstw rolnych, zasadnicze znaczenie mogą mieć środki podejmowane w ramach kształtowania i oddziaływania na struktury agrarne (gruntowe). Problematyka kształtowania właściwej struktury gruntowej, a zwłaszcza obrotu nieruchomościami rolnymi jako przedmiotu regulacji prawnych należy do szczególnie trudnych i złożonych, jako że odnosi się do najistotniejszych i najdalej idących praw podmiotów stosunków gospodarczych. Poglądy doktryny prawa dotyczące tych zagadnień formułowane są w sposób niejednolity, a rozbieżności wahają się od propozycji rozwiązań całkowicie liberalnych w myśl, których zasady wolnorynkowe stanowią jedyny i wystarczający czynnik kształtujący obrót nieruchomościami rolnymi traktowanymi, tak jak wszystkie pozostałe nieruchomości; po bardzo konserwatywne, w których grunty rolne traktowane są jako szczególna wartość rodzinna, społeczna, gospodarcza i środowiskowa, i jako taka wymagająca, odrębnej regulacji prawnej.

Po roku 1989 szczególny reżim kontroli i ograniczeń obrotu *inter vivos* gruntami rolnymi właściwe został zniesiony, a zasadnicze znaczenie miała tu nowelizacja Kodeksu cywilnego dokonana ustawą z dnia 28 lipca 1990 roku<sup>47</sup>. Odnośnie do dziedziczenia gospodarstw rolnych proces ten został zakończony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001r.<sup>48</sup>, który zniósł szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych. W kolejnych latach obrót pozostawał *de facto* poza jakimkolwiek reżimem kontroli państwowej. Wbrew przekonaniu zwolenników pełnego urynkowania gospodarki, wywołało to nieprawidłowości w istniejącej, i tak dalekiej od optymalnej, strukturze agrarnej<sup>49</sup>.

Dyskusja nad koniecznością przywrócenia kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, powróciła w ostatnim czasie, w związku z upływającym okresem przejściowym, w którym obowiązywał szczególny reżim obrotu nieruchomościami dla obcokrajowców. Zasadnicze wątpliwości sprowadzają się do ustalenia, czy przepisy prawa europejskiego mogą mieć wpływ na reguły interwencjonizmu krajowego w zakresie kształtowania struktury agrarnej w Polsce. Próba odpowiedzi wymaga uwzględnienia postanowień prawa pierwotnego oraz ukształtowanej przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE interpretacji konkretnych postanowień.

Kształtowanie zasad ustroju rolnego jest sprawą prawodawstwa krajowego, któremu przepis art. 39 TfUE niczego wprost nie nakazuje, ani też nie zakazuje<sup>50</sup>. Traktat zawiera nakaz uwzględniania przy realizacji wspólnej polityki rolnej szeregu czynników, określonych w art. 39 ust. 2 TfUE, do których niewątpliwie należy szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Przeto, realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie narusza konstytucyjnych zasad ustroju rolnego, a nawet powinna mieć na względzie istniejący stan<sup>51</sup>.

Krajowe regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami jako podstawowego elementu kształtowania struktury agrarnej, były przedmiotem szeregu rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości UE, który przedmiotową problematykę rozpatrywał w świetle zasady swobody przedsiębiorczości (art. 49 TfUE) oraz zasady swobodnego przepływu kapitału (art. 63 TfUE)<sup>52</sup>. Zgodnie z art. 63 ust. 1 TfUE, zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między Państwami Członkowskimi oraz między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi. Powyższa reguła w szczególności oznacza zakaz dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia. Według art. 65 ust. 1 TfUE, powyższa zasada

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 55, poz. 321

<sup>48</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt P 4/99 OTK ZU 2001, nr1, poz.5; sentencja wyroku opublikowana w Dz. U. Nr 11, poz. 91

<sup>49</sup> Zakres i rozmiar zmian prezentowany był w publikacjach o charakterze ekonomicznym. Zob. m.in.: Głębocki Z., *Przemiany struktury agrarnej polskiego rolnictwa w latach 1990 – 1996*, s. 33 i nast. oraz Paszkowski S., Poczta, F. Wysocki: *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej*, s. 470 [w:] *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej i wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań, 1998

<sup>50</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, oTK-A 2005 Nr 5, poz. 49

<sup>51</sup> z uzasadnienia cyt. wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r.

<sup>52</sup> Pawłowski B., *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 2, s. 134

nie narusza jednak prawa Państw Członkowskich do wprowadzenia pewnych ograniczeń, w określonym zakresie przedmiotowym, które nie powinny jednocześnie stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału i płatności (art. 65 ust. 3 TfUE)<sup>53</sup>.

Określony w art. 65 TfUE katalog przesłanek uzasadniających ograniczenia swobody nie ma charakteru zamkniętego. Trybunał Sprawiedliwości określił również inne dopuszczalne ograniczenia swobody przepływu kapitału, przez które należy rozumieć ograniczenia wynikające z *nadrzędnych wymogów interesu publicznego*, takich jak wymogi zagospodarowania przestrzennego, w szczególności utrzymania na danym obszarze stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego. Trybunał w szeregu orzeczeń, których przedmiotem była ocena *usprawiedliwienia interesem publicznym*, dokonywał rozszerzenia przesłanek określonych w art. 65 TfUE określając je mianem *interesu ogólnego* bądź *innych nadrzędnych wymogów interesu publicznego* czy też *wymogów koniecznych*<sup>54</sup>.

Cele leżące u podstaw ograniczeń w zakresie nabywania nieruchomości rolnych odnoszące się kształtowania struktury populacyjnej oraz przestrzennej w rolnictwie są bez wątpienia zgodne ze wspólną polityką rolną i mogą być uznawane za *nadrzędne wymogi interesu publicznego*, które mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu kapitału. Przepisy krajowe mające na celu zapobieganie nabywaniu gruntów rolnych w celach czysto spekulacyjnych służą ułatwianiu nabywania gruntów osobom zamierzającym je faktycznie uprawiać i w ten sposób odpowiadają celowi służącemu interesowi ogólnemu w państwie członkowskim, w którym grunty rolne stanowią ograniczony zasób naturalny<sup>55</sup>.

Przyjęte środki nie mogą jednak wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonego celu. Po pierwsze, nie mogą być szczególnie uciążliwe. Po wtóre, ustawodawca krajowy powinien stosować konstrukcje jak najmniej restrykcyjne, wymagające określenia racjonalnych i przejrzystych przesłanek stosowania środków ograniczających wobec uczestników obrotu prawnego. Niedopuszczalne są rozwiązania przyznające organom kontrolnym zbyt daleką idącą swobodę oceny. Oznacza to również konieczność zapewnienia odpowiedniego systemu weryfikacji działań podmiotów kontrolujących obrót nieruchomościami<sup>56</sup>. Należy podkreślić, że Trybunał uznał, iż prawo UE nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu krajowych regulacji, które uzależniają nabycie nieruchomości rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia<sup>57</sup>.

Tym samym zakres regulacji kształtującej strukturę agrarne w ramach interwencjonizmu państwowego, choć co do zasady dopuszczalny, został jednak wpisany jako wyjątek od ogólnych reguł wiążących kraje Unii Europejskiej. Dopuszczoną sferę swobody można i należy wykorzystać

<sup>53</sup> Zob. szerzej Jeżyńska B., Pastuszko R., *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, „Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu” 2012, nr OE-197 i cyt. tam literatura

<sup>54</sup> Frąckowiak – Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 126 i n., Mataczyński M., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, tom III (art. 223-358), pod red. Kornobis – Romanowskiej D., s. 1073, tenże: *Swoboda przepływu kapitału Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Oficyna 2007, s. 105, który to Autor podkreśla, że w opinii Trybunału przesłanki dopuszczalności ograniczania swobód mogą być poszerzane w o nadrzędne wymogi interesu publicznego, tzn. wartości, których ochrona pozwala Państwom Członkowskim uzasadnić ograniczenia.

<sup>55</sup> Wyrok TS z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05 postępowanie karne przeciwko Uwe Kayowi Festersenowi, ZOTSISPI 2007/1B/I-01129

<sup>56</sup> Por. Pawłowski B., *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, op. cit., s. 136. Zob. orzeczenia TS: wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. C-302/97 Klaus Konle p. Republice Austrii, ECR 1999/6/I-03099; wyrok z dnia 5 marca 2002 r., w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99 Hans Reisch i inni v. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg, ECR 2002/3A/I-02157; wyrok z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Doris Salzmann, ECR 2003/5B/I-04899; wyrok z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98 Albore, ECR 2000/7B/I-05965; wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECR 2003/8-/I-09743

<sup>57</sup> Wyrok TS z dnia 8 maja 2013 r. w sprawach połączonych C-197/11 i C-203/11 *Eric Libert i in. v. Gouvernement flamand* oraz *All Projects & Developments NV i in. v. Vlaamse Regering*, ECLI:EU:C:2013:288, niepubl.

konstruuując spójny model kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza wchodzącymi w skład gospodarstw rodzinnych.

## Konkluzje

Na gruncie przedstawionych uwag sformułować można wnioski końcowe.

Rozpocząć należy od ogólnej uwagi, że każdy rodzaj interwencji publicznej powinien być odpowiedzią na występujące w gospodarce zawodności rynku. Niska efektywność polskiego rolnictwa, niedostateczne jego wyposażenie techniczne oraz rozdrobnione struktury agrarne są jednymi z poważniejszych problemów krajowych gospodarstw rolnych. Działania interwencyjne tak europejskie, jak i państwowe skierowane na niwelowanie wskazanych mankamentów są przeto w pełni uzasadnione.

Zasadnicza bariera jaka stoi na przeszkodzie w stworzeniu spójnego systemu ochrony gospodarstw rodzinnych wynika z wadliwej konstrukcji gospodarstwa rodzinnego, która właściwie uniemożliwia skonstruowanie szczególnych instrumentów wsparcia, które mogłyby być przeznaczone tylko dla takich jednostek gospodarczych. Przyjęte kryteria wyróżnienia gospodarstwa rodzinnego, powodują, że większość istniejących jednostek produkcyjnych podpada pod obowiązujące w prawie polskim pojęcie gospodarstwa rodzinnego. Profilowanie środków ochrony i wsparcia jest możliwe i pożądane, ale dopiero po konstrukcyjnym rozróżnieniu gospodarstw rodzinnych spośród innych funkcjonujących w sferze rolnictwa. W tym celu niezbędnym wydaje się uwzględnienie dodatkowych (poza obszarem), atrybutów gospodarstw a zwłaszcza zaangażowania produkcyjnego, możliwości rozwoju, reorganizacji i modernizacji, stopnia i zasad powiązania z rynkiem, poziomu dochodów, struktury agrarnej, tytułów prawnych władania gruntami oraz form organizacji produkcji. Każdy ze wskazanych czynników determinuje i specyfikuje działalności prowadzone w gospodarstwie rodzinnym. Instrumenty wsparcia powinny zostać odrębnie dostosowane do odmiennych zadań i funkcji gospodarstw.

Punktem wyjścia dla dokonania zmian w kwalifikowaniu rolnych jednostek gospodarczych i określania ich statusu prawnego jest nowoczesne zdefiniowanie działalności rolniczej. Wskazanie, kiedy i przy spełnieniu, jakich przesłanek ma charakter gospodarczy (działalność gospodarcza), a w konsekwencji zdefiniowanie osób prowadzących taką działalność jako przedsiębiorców rolnych. Z uwagi na daleko idącą specyfikę rolnictwa, koniecznym jest przyjęcie dla rolniczej działalności gospodarczej zasad szczególnych. W odniesieniu do gospodarstw dużych i bardzo dużych niezbędne jest skonstruowanie reżimu przedsiębiorstw rolnych, co umożliwi ich pełniejszy udział w regułach rynkowych i wolnej konkurencji. Odmiennie uregulować trzeba zasady funkcjonowania gospodarstw małych czy bardzo małych, uwzględniając ich funkcje społeczne i socjalne. Reguły wsparcia gwarantujące ich istnienie muszą wyjść poza obowiązujące w ramach polityki rolnej i zostać zharmonizowane z polityką ubezpieczeniową, społeczną i opiekuńczą.

Spójne regulacje pozwolą na stworzenie czytelnego modelu polskiego rolnictwa uwzględniającego istniejącą polaryzację gospodarstw rolnych, odmienną realizowanych przez nie funkcji, nowoczesne i odpowiadające potrzebom społecznym i gospodarczym ukształtowanie instrumentów wsparcia i ochrony oraz efektywność prowadzonych w ich ramach działalności, a także skorelowanych z nimi relacji agrobiznesowych, podatkowych i ubezpieczeniowych. Regulacje prawne powinny utworzyć szczególny reżim prawny. Wydaje się, że takie też powinny być założenia polskiej polityki rolnej – długofalowej, która w sposób racjonalny przeprowadziłaby niezbędne dla trwałości polskiego rolnictwa zmiany, w których gospodarstwo rodzinne uzyskałoby właściwy status jako podstawa ustroju rolnego naszego kraju.

## Literatura

1. Ciechomski W. J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Poznań, 1997

2. Czechowski P., *Opinia indywidualna członka Rady Legislacyjnej do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Przegląd Legislacyjny*, 2003, nr 2
3. Frąckowiak – Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa, 2009
4. Jaśkiewicz J., *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*, LEX/el. 2014, nr 9487
5. Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin, 2008
6. Jeżyńska B., Pastuszko R., *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku, Opinie i Ekspertyzy*, Kancelaria Senatu 2012, nr OE-197
7. Jeżyńska B., Pastuszko R., *Konstytucyjne wytyczne w zakresie ochrony gospodarstwa rodzinnego w nowych założeniach prawa obrotu nieruchomościami rolnymi, Opinie i Ekspertyzy*, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu RP, OE - 224
8. Jurcewicz A., *Pojęcie polityki strukturalnej. Komentarz do art. 33 Traktatu [w:] Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, pod red. A. Wróbla, Tom, I. Wolters Kluwers, 2008
9. Klat-Górska E., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2014
10. Kocot M., *Uwagi o przyczynach interwencjonizmu w obszarze rolnictwa*, De Doctrina Europea. Roczniki Instytutu Europeistyki, 2008
11. Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda, Studia Iuridica Agraria*, 2009, t. VIII, nr 14-29
12. Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne*, pod red. K. Skotnickiego, K. Winiarskiego, Częstochowa, 2004
13. Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru [w:] Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. S. Prutisa, Białystok, 1998
14. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2004, nr 2
15. Lichorowicz A., *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa, 2001
16. Lichorowicz A., *Uwagi w kwestii reformy aktualnego modelu dziedziczenia gospodarstw rolnych [w:] Prace z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Z. Banaszczyk (red.), Warszawa, 2000
17. Lichorowicz A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków, 1996
18. Lichorowicz A., *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, Studia Iuridica Agraria*, Tom IV, Białystok, 2005
19. Mataczyński M., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. A. Wróbel, tom III (art. 223-358), pod red. D. Kornobis – Romanowskiej
20. Mataczyński M., *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Oficyna, 2007



21. Niewiadomski A., Czechowski P.: *Polityka rolna Unii Europejskiej i wybrane narzędzia jej realizacji*, [w:] *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa*, pod red. A. Z. Nowak, Warszawa, 2013
22. Oleszko A., *Uznanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.)*, „Rejent” 1997, nr 5
23. Oleszko A., *Znaczenie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawy polskiego ustroju rolnego dla ustawodawstwa oraz orzecznictwa w sprawach rolnych (uwagi w świetle projektu Konstytucji RP)*, *Annales UMCS, Sectio G - Ius*, 1997, t. 44
24. Paszkowski S., Poczta W., Wysocki F., *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej i wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań, 1998
25. Pawłowski B., *Opinia prawna na temat możliwości wprowadzenia ograniczeń prawnych w nabywaniu ziemi rolnej przez cudzoziemców*, *Zeszyty Prawnicze*, 2014, nr 2
26. Pohorille M., *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, PWE, Warszawa, 1964
27. Prutis S., *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, *Studia Iuridica Agraria Tom V*, Białystok, 2005
28. Sadowski Z., *Rynek a interwencjonizm państwowy*, *Gospodarka Narodowa* 1989, Nr 1
29. Rembisz W., *Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie*, *Współczesna Ekonomia* 2010, nr 4(6)
30. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex, 2013
31. Stefańska K., *Przesłanki prawnego różnicowania pojęcia gospodarstwa rolnego [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, A. Doliwa (red.), Białystok, 2012
32. Stefańska K., *Gospodarstwo rodzinne jako element ustroju rolnego*, *Studia Iuridica Agraria Tom III*, Białystok, 2004
33. Stiglitz J. E., *Some theoretical Aspects of Agricultural Policies*, *The World Bank Research Observer* 1987, Vol. 2, no 1, January
34. Wigier M., Chmurzyńska K., *Interwencjonizm w agrobiznesie na przykładzie PROW 2007 – 2013 – teoria i praktyka*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, 2011
35. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa, 2006

## 9. Agroturystyka jako instrument wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego – D. Łobos-Kotowska, M. Stańko

---

**Autorzy: dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, dr Marek Stańko, Uniwersytet Śląski**

### Zagadnienia wprowadzające

Rozwój agroturystyki spowodował konieczność coraz bardziej szczegółowej analizy wyłaniających się na tym tle problemów. Dotychczas problematyka ta była raczej przedmiotem opracowań o charakterze ekonomicznym<sup>1</sup>. Na tym tle zaczęły wyłaniać się również zagadnienia prawne. Należy zauważyć, że agroturystyka w swoich wielopłaszczyznowych aspektach rodzi nie tylko trudności w sferze prawa podatkowego, ale przede wszystkim wyłania się kwestia jej umiejscowienia zarówno w systemie prawa administracyjnego, jak i cywilnego. W pierwszej kolejności pojawia się konieczność sformułowania samej definicji agroturystyki. W tym zakresie niezbędna jest analiza dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, ale nie w ujęciu statycznym, lecz pod kątem oceny zastosowanych rozwiązań prawnych jako instrumentów dywersyfikacji działalności rolniczej prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych. W szczególności przedmiotem rozważań będzie ocena takich przekształceń w gospodarstwach rodzinnych, jako szansy na podniesienie poziomu dochodów rolników. Już na wstępie podkreślić należy, że ocena procesu dywersyfikacji w kierunku agroturystyki wymagać będzie zróżnicowania kryteriów, w zależności od tego czy działalność turystyczna prowadzona jest obok podstawowej działalności rolniczej w gospodarstwie rodzinnym, czy też podjęta zostanie na obszarach wiejskich bez powiązania z gospodarstwem rolnym. W obu ujęciach, jak się wydaje, aktywność taka stanowi przejaw dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich.

Zainteresowanie dodatkową działalnością gospodarczą prowadzoną początkowo wyłącznie w ramach gospodarstw rolnych, a obecnie również poza tymi gospodarstwami, systematycznie wzrasta. Można poszukiwać wielu przyczyn tego zjawiska. Wydaje się jednak, że do podstawowych czynników sprzyjających dywersyfikacji działalności rolniczej należy nie tylko możliwość wzrostu dochodów, ale również lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów oraz umożliwienie pozostawania podejmującym działalność gospodarczą w miejscu ich zamieszkania i pracy. W tym ujęciu dywersyfikacja stanowi jeden z podstawowych instrumentów trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W niniejszym artykule uwaga skupiona zostanie przede wszystkim na dywersyfikacji działalności gospodarstw rodzinnych poprzez podjęcie działalności agroturystycznej, co istotnie zawęży obszar badawczy.

Zanim przejdziemy do analizy zagadnień szczegółowych związanych z usytuowaniem agroturystyki w prawnych ramach działań dywersyfikacyjnych, konieczne jest zasygnalizowanie zmian w systemie prawa unijnego. Zmiany te wynikają z rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 1307/2013<sup>2</sup> ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. Rozporządzenie to nie odnosi się wprost do typowych działań dywersyfikacyjnych, niemniej jednak wprowadzone ograniczenia w zakresie dotychczas udzielanego wsparcia w tej sferze, wpływać będzie na ramy prawne samej dywersyfikacji. Zasadnicze kierunki zmian wynikają już z deklaracji zawartych w preambule rozporządzenia. I tak w pkt. 10 wyraźnie zostało zasygnalizowane ograniczenie dotychczasowego wsparcia, które było przyznawane „osobom fizycznym lub prawnym prowadzącym działalność, której cel nie był lub był tylko w marginalnym stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej”. Dla zapewnienia, więc „lepszego ukierunkowania wsparcia, państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich niektórym osobom fizycznym i prawnym, chyba że mogą one udowodnić, iż ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego”. Co więcej,

<sup>1</sup> Por. Sznajder Z., Przezbórska L., *Agroturystyka*, Warszawa 2006 r.; Musiał W. (red.), *Agroturystyka i usługi towarzyszące*, Kraków 2005 r.; Dąbrowska M. (red.), *Rozwój agroturystyki i jej wpływ na przeobrażenia w rolnictwie i na wsi*, Olsztyn 2000 r.; Raciborski J., *Uregulowania prawne agroturystyki i turystyki wiejskiej – próba oceny*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie, 2003 r., nr 90, s. 93 i n.

<sup>2</sup> Publ. L 347/608

państwa członkowskie powinny również mieć możliwość nieprzyznawania płatności bezpośrednich „innym osobom fizycznym lub prawnym, których działalność rolnicza ma charakter marginalny”. Jednocześnie zadeklarowano, że państwom członkowskim należy zezwolić na przyznawanie płatności bezpośrednich „małym gospodarstwom prowadzącym działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin, ponieważ tacy rolnicy wnoszą bezpośredni wkład w żywotność obszarów wiejskich”.

Z kolei w pkt. 26 preambuły pojawia się nowe kryterium kwalifikowania użytków rolnych do prowadzenia działalności pozarolniczej. Użytki rolne gospodarstwa rolnego, które są wykorzystywane także do prowadzenia działalności pozarolniczej mogą być uznane za „kwalifikujące się” pod warunkiem, że są w „przeważającym zakresie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej”. W tym zakresie szczególna rola przypada nie organom unijnym, ale organom państw członkowskich. To bowiem na państwach członkowskich spoczywa obowiązek sporządzenia wykazu takich obszarów.

W tych ramach prawnych konieczne jest usytuowanie agroturystyki jako jednej z form dywersyfikacji działalności rolniczej. Podejmując problematykę dywersyfikacji działalności w gospodarstwach rodzinnych w kierunku agroturystyki rozważania muszą być prowadzone na dwóch podstawowych płaszczyznach.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na obciążenia publicznoprawne związane ze zmianą przedmiotu działalności oraz wsparcie ze środków funduszy UE. W tej płaszczyźnie przedmiotem analizy będzie wzrost obciążeń podatkowych związanych z podjęciem działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym.

W drugim obszarze zainteresowania, przedmiotem rozważań będzie pomoc przewidziana, zarówno jako element polityki struktur rolnych finansowany z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak i instrument wsparcia dochodowego finansowany z Europejskiego Funduszu Gwarancji. Tym samym podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie, czy agroturystyka, jako jedna z propozycji dywersyfikacji, może wpływać na wspieranie rozwoju gospodarstwa rodzinnego.

### **Wybrane zagadnienia szczegółowe**

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na analizę wszystkich zagadnień prawnych wyłaniających się na gruncie agroturystyki jako jednego z instrumentów wspierania rozwoju gospodarstwa rodzinnego. Uwaga zostanie więc skoncentrowana na zagadnieniach węzłowych. Podkreślenia wymaga, że w polskim systemie prawnym brak jest definicji agroturystyki<sup>3</sup>. Próba ustalenia kontekstu prawnego tego pojęcia wymaga sięgnięcia do przepisów przynależnych do różnych gałęzi prawa, w szczególności do ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy z dnia o podatku dochodowym od osób fizycznym. W powołanych aktach prawnych ustawodawca posługuje się pojęciem „wynajmowania przez rolników pokoi” „sprzedaży posiłków domowych” czy „świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”. Ustawodawca wskazuje zatem określone kategorie działalności, której wykonywanie umożliwi rolnikowi zachowanie uprzywilejowanego statusu. Tym samym polski ustawodawca wyróżnia świadczenie usług turystycznych na obszarach wiejskich oraz działalność agroturystyczną.

Świadczenie usług turystycznych jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Powołany przepis definiuje działalność gospodarczą, jako zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalni ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywana

<sup>3</sup> Próbę zdefiniowania pojęcia agroturystyki w polskim systemie prawa, z uwzględnieniem problematyki prawno-porównawczej podjęła w doktrynie prawa rolnego A. Kapała, por. uwagi Kapała A., *Prawne pojęcie agroturystyki*, *Przegląd Prawa Rolnego*, z 2008 r., nr 1, s. 99 i n.; Kapała A., *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej*, *Przegląd Prawa Rolnego*, z 2009 r., nr 1, s. 97 i n.; Kapała A., *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej we włoskim systemie prawnym*, *Przegląd Prawa Rolnego*, z 2007 r., nr 2, s. 203 i n.

w sposób zorganizowany i ciągły. Z prowadzeniem tej działalności we własnym imieniu związany jest status przedsiębiorcy, a na podmiocie prowadzącym usługową działalność turystyczną ciąży obowiązek określony ustawą o swobodzie działalności gospodarczej i inne obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej określone przepisami innych ustaw.

Natomiast w odniesieniu do agroturystyki, zastosowania nie mają przepisy ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, a podmiotowi ją prowadzącemu przysługuje status rolnika i korzysta on z szeregu ułatwień na gruncie przepisów powołanej ustawy, ale także innych ustaw, w tym podatkowych. Polski ustawodawca zastosował rozwiązanie polegające na wyłączeniu z zakresu stosowania regulacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej działalności rolniczej i działalności powiązanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego stanowiąc, że przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wyłączenie o charakterze podmiotowym stanowiąc, że przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się także do wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów oraz wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego<sup>4</sup>, o czym stanowi *expressis verbis* art. 3 powołanej ustawy. Pomimo, iż ani uboczny, ani dodatkowy charakter działalności agroturystycznej, w stosunku do podstawowej działalności rolniczej nie został literalnie wyrażony w art. 3 ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, istota zagadnienia sprowadza się do ustalenia kryteriów świadczących o rolniczym charakterze tej działalności. Powyższe bazuje na stwierdzeniu, że producent rolny, obok działalności rolniczej, zajmuje się także działalnością turystyczną, a do jej wykonywania wykorzystywane są składniki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego.<sup>5</sup> Z treści art. 3 ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej wynika, iż wyłączenie dotyczące usług w zakresie agroturystyki odnosi się tylko do podmiotów będących rolnikami. Tylko podmioty zajmujące się wskazaną w powołanym przepisie działalnością wytwórczą w rolnictwie są uprawnione do prowadzenia działalności agroturystycznej na preferencyjnych zasadach<sup>6</sup>. Zauważyć należy także, że w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej agroturystyka pojmowana jest wąsko, jako działalność uboczna prowadzona przez rolnika, w oparciu o składniki gospodarstwa rolnego i została ograniczona do aktywności polegającej na wynajmie pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. Nie obejmuje natomiast innych usług, wśród których można wymienić np. wynajmowanie turystom miejsc przeznaczonych na ustawienie namiotów<sup>7</sup>, organizowanie jazdy konnej, z wykorzystaniem koni hodowanych przez rolnika, przejażdżki bryczkami, saniami, organizacja kuligów i ognisk, wynajem sprzętu turystycznego i sportowego, wypożyczanie sprzętu wędkarskiego czy sprzedaż produktów regionalnych.

Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w odniesieniu do agroturystyki skutkuje bardziej liberalnym podejściem ustawodawcy do reguł prowadzenia takiej działalności. Podjęcie i prowadzenie działalności agroturystycznej nie wiąże się z obowiązkiem wpisu do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub do Centralnej Ewidencji i Informacji

<sup>4</sup> Wyłączenie dotyczy rolników wskazanych w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, Dz. U. nr 120, poz. 690

<sup>5</sup> Na uboczny charakter działalności agroturystycznej zwracają uwagę m.in. Katner W.J., *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2004 r., s. 44 i Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005 r., s. 66.

<sup>6</sup> Przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie definiują pojęcia "rolnika". Przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej przepisu art. 3 można natomiast przyjąć, iż chodzi o podmioty, które prowadzą działalność wytwórczą w rolnictwie. W doktrynie prezentowane jest także odmienne stanowisko, zgodnie z którym dla ustalenia zakresu podmiotowego pojęcia rolnik można się odwołać do definicji rolnika indywidualnego zawartej w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Zawarte w powołanej definicji ograniczenia nie mogą być stosowane na potrzeby wykładni art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z uwagi na jego szerokie zastosowanie do wszystkich osób prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie, bez względu na ich kwalifikacje oraz powierzchnię użytków rolnych, tak m.in. przez K. Kohutek, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, LEX

<sup>7</sup> Ustawianie namiotów było wyraźnie wymienione w ustawie z dnia 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. nr 101, poz. 1178

o Działalności Gospodarczej. Na rolnikach prowadzących działalność agroturystyczną, objętych zakresem tego wyłączenia nie będą ciążyły także inne obowiązki przewidziane w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które zostały nałożone na pozostałych przedsiębiorców<sup>8</sup>. Niepodleganie działalności określonej w art. 3 reżimowi ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej nie oznacza, że działalność ta może być wykonywana w sposób całkowicie dowolny. Także na rolniku ciążyą pewne obowiązki, których przestrzeganie ma na celu zapewnienie ochrony określonych, powszechnie uznawanych wartości, takich jak bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo obrotu.

Preferencyjne traktowanie rolników, którzy podejmują działalność agroturystyczną w gospodarstwie rolnym ustawodawca uwzględnił także w przepisach ustawy z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, jednak jego charakter nie został w sposób wystarczający przemyślany. Podjęcie dodatkowej działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym, nie zwiększa obciążeń publicznoprawnych rolnika, w tym w szczególności nie zwiększa obciążeń z tytułu podatku dochodowego. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, w art. 21 ust. 1 pkt. 43 przewiduje zwolnienie od podatku niektórych dochodów z agroturystyki, o ile działalność taka wykonywana jest na niewielką skalę. Zwolnienie to dotyczy wyłącznie dochodów uzyskanych z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochodów uzyskanych z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza pięciu.<sup>9</sup> Zwolnienie to dotyczy jednak tylko części usług agroturystycznych. Jeżeli działalność taka jest prowadzona w większym rozmiarze lub są to usługi skierowane do innych podmiotów niż te, które korzystają z zakwaterowania lub polegają na świadczeniu innych usług, to podmioty, które je realizują nie korzystają ze zwolnienia. Zaznaczyć należy również, iż zwolnienie działalności polegającego na podawaniu posiłków ma charakter niesamodzielnego. Jeżeli nie jest ona powiązana z wynajmem pokoi, nie jest traktowana preferencyjnie. Powyższe stwarza wątpliwości w sytuacji, gdy w gospodarstwie rolnym nie ma warunków do prowadzenia działalności polegającej na wynajmie pokoi, natomiast istnieją możliwości do świadczenia usług gastronomicznych, w oparciu o produkty pochodzące z gospodarstwa rolnego. W aktualnym stanie prawnym, wyłącznie dochody uzyskiwane z wynajmu pokoi gościnnych i wyżywienia na warunkach wynikających z art. 21 ust. 1 pkt. 43 u.p.d.o.f. są preferowane przez ustawodawcę<sup>10</sup>. Takie podejście nie współgra z regulacją u.s.d.g. i powoduje konieczność wyodrębniania kwot przychodów ze względu na ich rodzaj.

Podjęcie działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym nie pozbawia nadto rolnika wsparcia dochodowego z tytułu płatności bezpośrednich. Co prawda, po reformie WPR z 2013 r., szczególny nacisk został położony na wymóg rolniczej aktywności zawodowej, jednak podjęcie dodatkowo działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym, nie pozbawia rolnika uprawnień do płatności. Zgodnie z przepisem art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR<sup>11</sup>, wsparcie bezpośrednie winno być kierowane wyłącznie do rolników aktywnych zawodowo i stanowić formę utrzymania poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagrodzenia za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo społeczeństwu, dopuszczając także dywersyfikację

<sup>8</sup> Takie jak m.in. obowiązek posługiwania się numerem NIP, poszanowanie zasad uczciwej konkurencji, dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów, przestrzeganie przepisów dotyczących zagrożeń zdrowia, życia, moralności publicznej i ochrony środowiska zapewnienie wykonywania czynności w ramach działalności przez osoby, które posiadają odpowiednie uprawnienia zawodowe, zamieszczenie informacji o towarze wprowadzanym do obrotu na terenie Polski, dokonywanie i przyjmowanie płatności za pośrednictwem konta bankowego.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2012, poz. 361 z późn. zm.

<sup>10</sup> Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na ścisłe rozumienie zwrotów zawartych w przepisie art. 21 ust. 1 pkt. 43 i podkreśla, że zwolnienie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5, zaś budynek mieszkalny położony jest na terenie wiejskim w gospodarstwie rolnym. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lutego 2008 r., i SA/Lu 30/08

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE, L 347/608 z 20.12.2013

działalności rolniczej i uzyskiwanie dochodów z pozarolniczej aktywności zawodowej w określonych przepisami rozmiarach. Uprawnienie do płatności bezpośrednich przysługuje, wyłącznie rolnikom aktywnym zawodowo, a zatem takich których łączny przychód uzyskiwany z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym nie przekracza 5% płatności przysługujących w danym roku<sup>12</sup>. W odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, ograniczenie to ma jednak niewielkie praktyczne znaczenie, z uwagi na fakt, że nie ma ono zastosowania do rolników, których płatności bezpośrednie nie przekroczyły w poprzednim roku kwoty 5 000 euro. Z danych dostępnych na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika bowiem, że aż około 1,25 mln gospodarstw rolnych otrzymało płatności poniżej 5 000 euro<sup>13</sup>. Tylko w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych, które uzyskały płatności w kwocie przekraczającej 5 000 euro, ograniczenie rozmiaru prowadzonej działalności agroturystycznej ma znaczenie. Przekroczeniu pułapu przychodu w wysokości 5% kwoty płatności, pozbawi bowiem gospodarstwo rodzinne dochodu z tego tytułu.

Istotną zachętę do podejmowania działalności agroturystycznej w gospodarstwie rolnym stanowią powinny środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zauważyć bowiem należy, że PROW na lata 2014-2020<sup>14</sup> przewiduje możliwości uzyskania wsparcia na działalność turystyczną prowadzoną na obszarach wiejskich, nie zaś na agroturystykę w rozumieniu przepisu art. 3 u.s.d.g. W szczególności stwierdzić należy, że w ramach działania *Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej* przewidziane jest udzielanie wsparcia na działalność rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą. Przy czym działalność rolnicza jest rozumiana wąsko, jako tzw. działalność rolnicza z naturą<sup>15</sup>. Jest to zatem wsparcie działalności rolniczej, przy jednoznacznym wyłączeniu wsparcia na budynki mieszkalne w gospodarstwie rolnym, co już na wstępie wyłącza możliwość uzyskania środków na działalność agroturystyczną i może zostać pominięte w dalszych rozważaniach. Drugim obszarem wsparcia jest podejmowanie działalności gospodarczej w zakresie usług rolniczych, w tym także turystyki wiejskiej. W odniesieniu do tego poddziałania przesłankami uzyskania premii są jednak między innymi rejestracja działalności gospodarczej w odpowiednim rejestrze – Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz status mikro lub małego przedsiębiorstwa. Tak określone przesłanki uzyskania wsparcia przesądzają o charakterze działalności turystycznej. Przedmiotem wsparcia jest działalność prowadzona w większym rozmiarze i obejmująca świadczenie usług turystycznych na obszarach wiejskich, ale poza gospodarstwem rolnym. Wsparcie nie dotyczy bowiem agroturystyki w rozumieniu przepisów u.s.d.g., gdyż do takiej działalności nie mają zastosowania przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a w szczególności nie jest wymagany wpis do rejestru. Otwartym pozostaje zatem pytanie, czy wsparcie udzielane na podjęcie działalności w zakresie turystyki wiejskiej zrekompensuje potencjalnym beneficjentom zwiększone obciążenia z tytułu opodatkowania działalności podatkiem dochodowym od osób fizycznych lub podatkiem dochodowym od osób prawnych oraz obciążenia wynikające z zastosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Tak określone ramy prawne agroturystyki skłonić muszą do refleksji nad samą problematyką dywersyfikacji prowadzonej w ramach gospodarstwa rodzinnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że agroturystyka należy do jednego z najistotniejszych segmentów tej dywersyfikacji. W tym miejscu pojawić się musi pytanie o istotę prawną dywersyfikacji działalności rolniczej. Zagadnienia to było

<sup>12</sup> Por. Łobos – Kotowska D., *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, Studia Iuridica, 2014 r., nr 59, s. 217 – 231

<sup>13</sup> Dotyczy to 92% gospodarstw otrzymujących płatności w 2010 r. (wg danych ARiMR – Z. Giersz i A. Poślednik, [www.org.pl](http://www.org.pl))

<sup>14</sup> PROW na lata 2014-2020 dostępny na stronie [www.arimr.gov.pl](http://www.arimr.gov.pl)

<sup>15</sup> Przez działalność rolniczą rozumieć należy działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym również produkcji materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego lub reprodukcyjnego, produkcji warzywniczej, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowli i produkcji materiału zarodkowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych lub produkcji zwierzęcej typu przemysłowego fermowego, z wyłączeniem chowu i hodowli ryb.

sygnalizowane w doktrynie prawniczej<sup>16</sup>, lecz – jak dotychczas – problematyka ta nie znalazła szerszego rozwinięcia. Dodatkowo – jak wcześniej zostało podkreślone – ramy pojęcia dywersyfikacji zdeterminowane zostały nowymi rozwiązaniami prawnymi, zawartymi w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (UE) nr 1307/2013.

W polskim systemie prawnym brak jest jednolitych podstaw do zdefiniowania samego pojęcia dywersyfikacji działalności rolniczej. Zanim podejmiemy próbę sformułowania zakresu tego pojęcia na gruncie krajowym, celowe wydaje się syntetyczne przedstawienie tej problematyki w ujęciu prawnoporównawczym. Najbardziej rozbudowany w tej sferze jest włoski system prawny, choć i tam brak jest definicji dywersyfikacji. W systemie tym wskazuje się jednak na dwa zasadnicze kierunki przemian w rolnictwie wywołujące konieczność różnicowania działalności na obszarach wiejskich.

Pierwszy kierunek opierający się na koncepcji „działalności połączonych” (*attività connesse*), nawiązuje subiektywnie do przedsiębiorcy rolnego, zaś obiektywnie do gospodarstwa rolnego. Drugi, odnosi się do słabo rozwiniętych obszarów wiejskich i wskazuje prawne instrumenty ich rozwoju poprzez różnicowanie działalności prowadzonej na tych obszarach. Istota dywersyfikacji polega zatem na możliwości stosowania przepisów dotyczących producentów rolnych do przedsiębiorców prowadzących działalność handlową, ale połączoną z gospodarstwem rolnym. Dotyczy to m.in. przepisów podatkowych, z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa upadłościowego, planowania przestrzennego. W konkretnej sytuacji istotne jest zatem czy przedsiębiorca i prowadzona przez niego działalność może być uznana za rolniczą. W tym zakresie wskazać należy na nowelizację art. 2135 Kodeksu cywilnego (z 2001 r.), która rozszerzyła kategorię prawną działalności połączonych, otwierając ją na oryginalne formy dywersyfikacji włoski system podatkowy, który pozwala uznać za działalność rolniczą produkcję i sprzedaż biopaliwa i energii pochodzącej nie tylko roślin, drewna i odpadów zwierzęcych, ale także z odnawialnych źródeł energii, w tym słońca. Producent rolny może zatem swobodnie podejmować decyzje o dywersyfikacji działalności rolniczej, jednak z zachowaniem przeznaczenia gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego. Musi ponadto uzyskać zgodę właściciela gruntu na zmianę kierunku produkcji, istotne modyfikacje produkcji, zmianę przeznaczenia gruntów lub budynków. Włoski system prawny zachęca zatem do dywersyfikacji działalności<sup>17</sup>.

W większości państw UE, w tym m.in. w Finlandii i Austrii dywersyfikacja rozumiana jest szerzej. Ujmowana jest w kontekście wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W Finlandii, w dwóch dokumentach PROW (jeden dla Finlandii kontynentalnej i jeden prowincji Aland), przewidziane są instrumenty dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich. Według programu wsparcie jest udzielane m.in. na działania ujęte w ramach osi społecznej i leader, obejmuje zatem dywersyfikację działalności w kierunku działalności nierolniczej oraz wsparcie dla tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich<sup>18</sup>.

W Austrii dywersyfikacja rozumiana jest jako instrument zapewnienia ekonomicznego przetrwania gospodarstw poprzez zapewnienie im odpowiedniego poziomu dochodów, ale także w szerszym kontekście. Dywersyfikacja obejmuje nie tylko prowadzenie na obszarach wiejskich działalności gospodarczej, powiązanej z produkcją rolną, ale dotyczy także prowadzenia na gruntach rolnych działalności niezwiązanej z rolnictwem. Istotną zachętą do podejmowania działań dywersyfikacyjnych na obszarach wiejskich są środki, które mogą zostać przyznane beneficjentom ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>19</sup>.

Prowadzone rozważania na tle prawnoporównawczym prowadzą do wniosku, że termin „dywersyfikacja działalności rolniczej” używany jest w różnych kontekstach znaczeniowych.

<sup>16</sup> Por. Kurowska T., Łobos – Kotowska D., *Diversification of the agricultural activities – Comparative legal analysis of the selected questiones*, (w:) *Jahrbuch des Agrarrecht Band XII*, red. Martinez J., Göttingen 2013 r. Stańko M., Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce, *Studia Iuridica Agraria* - T. 8, 2009 r.

<sup>17</sup> Albisinni F., Italian National Raport, [www.cedr.org](http://www.cedr.org)

<sup>18</sup> Nordberg E.H., Finish National Raport, [www.cedr.org](http://www.cedr.org)

<sup>19</sup> Dadatschek B., Austrian National Raport, [www.cedr.org](http://www.cedr.org)

Syntetyczne ujęcie zagadnienia uprawnia do zaproponowania z następującej systematyki dywersyfikacji:

1. dywersyfikacja jako prowadzenie obok działalności rolniczej, innej działalności gospodarczej. W tym ujęciu dywersyfikacja stanowi źródło wsparcia działalności podstawowej, a także wsparcia dochodów z działalności podstawowej;
2. dywersyfikacja jako podejmowanie przez rolnika innej działalności zamiast działalności rolniczej, ale z wykorzystaniem składników gospodarstwa rolnego jako jej „bazy”;
3. dywersyfikacja jako prowadzenie działalności gospodarczej w oddzieleniu od działalności rolniczej; w tym najszerszym zakresie wyróżnić można dwa warianty:
  - prowadzenie gospodarstwa rolnego, a jednocześnie podjęcie innego rodzaju działalności, wprawdzie na obszarach wiejskich, ale nie powiązanej w żaden sposób z gospodarstwem rolnym,
  - zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej i rozpoczęcie innej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w oderwaniu od gospodarstwa rolnego<sup>20</sup>.

Wydaje się, że z punktu widzenia agroturystyki podejmowanej w gospodarstwach rodzinnych, z dywersyfikacją będziemy mieli do czynienia w pierwszym przypadku, czyli prowadzenia działalności rolniczej i obok tej działalności – prowadzenia działalności innej niż rolnicza. Należy jednak mieć na uwadze, że w obecnym stanie prawnym państwa członkowskie nie powinny przyznawać płatności bezpośrednich podmiotom, których działalność rolnicza ma charakter „marginalny” w stosunku do działalności pozarolniczej. Otwarte pozostaje pytanie, czy z ekonomicznego punktu widzenia to zawężenie nie jest nadmierne.

Przyjęte na wstępie założenia niniejszego artykułu wymagają również odniesienie się do samej konstrukcji gospodarstwa rodzinnego jako przedmiotu dywersyfikacji prowadzonej w kierunku agroturystyki. Pomimo, że kategorią gospodarstwa rodzinnego posługujemy się stosunkowo powszechnie (w tym m.in. w licznych aktach prawnych), jak dotychczas brak jest pełnej definicji tego pojęcia.

Kwestia gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego została zasygnalizowana w art. 23 Konstytucji RP z 1997 r. Przepis ten nie kreuje wprawdzie jakichkolwiek praw podmiotowych i nie może być traktowany w kategoriach wyznaczających konstytucyjny status jednostki, niemniej jednak pozwala na sprecyzowanie zakresu tego pojęcia w ustawodawstwie zwykłym, z uwzględnieniem powszechnie przyjętych standardów, zakorzenionych w prawodawstwie unijnym<sup>21</sup>.

Szczególne ujęcie gospodarstwa rodzinnego w polskim ustawodawstwie pojawia się w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>22</sup>. W ustawie tej, na gruncie kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego, wyodrębniona została kategoria prawna gospodarstwa rodzinnego. Według art. 5 powołanej ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 hektarów. Klasyfikacja gospodarstwa rolnego jako gospodarstwa rodzinnego wymaga więc łącznie spełnienia dwóch przesłanek: podmiotowej, dotyczącej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne (przymiot rolnika indywidualnego) oraz przedmiotowej – odnoszącej się do maksymalnej powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład danego gospodarstwa (300 ha).

<sup>20</sup> Wydaje się, że w tym ostatnim ujęciu należałoby raczej przyjąć, iż chodzi o wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, a nie dywersyfikację działalności rolniczej w znaczeniu ścisłym; należy jednak podkreślić, że dywersyfikacja może być jednym z instrumentów tworzenia wielofunkcyjnych obszarów wiejskich.

<sup>21</sup> Por. Kurowska T., *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, *Studia Iuridica Agraria*, tom VIII, s. 14 i n.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2012, poz. 803



W doktrynie podkreśla się, że definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego została sformułowana na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie zaś dla wskazania typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie ustrojowej<sup>23</sup> i mogącego uzyskać szczególne wsparcie tak ze środków unijnych, jak i krajowych<sup>24</sup>.

### Uwagi końcowe

Dotychczasowe ramy prawne agroturystyki wydają się zbyt wąskie i powodują, że podstawowy postulat zwiększenia dochodów rolników przy zachowaniu ich dotychczasowego statusu prawnego nie może być zrealizowany. *De lege ferenda* konieczne jest zakwalifikowanie agroturystyki jako działalności rolniczej lub jako działalności powiązanej z działalnością rolniczą, co umożliwiłoby rolnikowi wykonywanie dodatkowej aktywności gospodarczej, przy zachowaniu uprzywilejowanego statusu. Ten ogólny postulat powinien zostać zrealizowany przy uwzględnieniu założeń szczegółowych opisanych poniżej.

Po pierwsze, należy poszerzyć sferę aktywności wchodzących w skład działalności agroturystycznej, o inne usługi świadczone w gospodarstwie rolnym, o ile są one powiązane z prowadzeniem działalności rolniczej. Niezasadne jest także łączne traktowanie działalności polegającej na wynajmie pokoi, przygotowywaniu posiłków domowych i świadczeniu innych usług związanych z pobytem turystów. Świadczenie wyłącznie jednej z tych usług mogłoby być traktowane jako agroturystyka. Przyczyniłoby się to do promocji produktów regionalnych i form rekreacji specyficznych dla danego regionu. Ograniczenia w tym zakresie przewidziane w przepisach u.s.d.g. wydają się niczym nie uzasadnione.

Po drugie, katalog działalności agroturystycznej wskazany w przepisach ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej powinien być komplementarny ze zwolnieniami przewidzianymi w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. W szczególności ograniczenie liczby wynajmowanych pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku do pięciu pokoi, ogranicza rozmiary prowadzonej działalności i nie pozwala na rozwinięcie działalności na większą skalę. Rozszerzenie katalogu działalności agroturystycznej, która korzysta ze zwolnienia, mogłoby korzystnie wpłynąć na dywersyfikację działalności i wzrost dochodów rolniczych.

Po trzecie postulować należy wsparcie tak rozumianej działalności agroturystycznej ze środków EFRROW, w ramach PROW na lata 2014-2020. Wsparcie działalności polegającej na świadczeniu usług turystycznych na obszarach wiejskich, a pominięcie działalności agroturystycznej prowadzonej w oparciu o składniki gospodarstwa rolnego nie znajduje uzasadnienia w celach Wspólnej Polityki Rolnej, która zakłada między innymi zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, w szczególności przez podniesienie dochodu osób zatrudnionych w rolnictwie.

Jak się wydaje w polskim systemie prawnym zbyt wąsko ujmowana jest dywersyfikacja działalności rolniczej. W wielu systemach prawnych, do których nawiązywaliśmy w niniejszym opracowaniu, dywersyfikacja działalności rolniczej ujmowana jest nie tylko jako prowadzenia działalności innej niż rolnicza, obok działalności podstawowej, ale także zamiast tej działalności, jeżeli tylko gospodarstwo rolne stanowi jej bazę.

Prowadzone rozważania skłaniają również do wniosku, że konieczne staje się zdefiniowanie gospodarstwa rodzinnego nie tylko jako przedmiotu ochrony i ograniczeń w obrocie, ale jako przedmiotu wsparcia ze środków UE.

<sup>23</sup> Por. m.in. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. „Kwartalnik Prawa Prywatnego z 2004 r.,” zeszyt 2

<sup>24</sup> Por. Łobos-Kotowska D., *Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywotnych ekonomicznie* [w:] *Studia Iuridica Agraria*, tom VI pod red. Prutisa S. i Stefańskiej K., s. 56 i nast.

## Literatura

1. Albisinni F., *Italian National Raport*, [www.cedr.org](http://www.cedr.org)
2. Dadatschek B., *Austrian National Raport*, [www.cedr.org](http://www.cedr.org)
3. Lichorowicz A., *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*. Kwartalnik Prawa Prywatnego z 2004 r., zeszyt 2
4. Łobos – Kotowska D., *Działalność rolnicza w przepisach prawa publicznego i prywatnego*, *Studia Iuridica*, 2014 r., nr 59
5. Łobos-Kotowska D., *Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywnotnych ekonomicznie* [w:] *Studia Iuridica Agraria*, tom VI pod red. S. Prutisa i K. Stefańskiej
6. Kurowska T., Łobos – Kotowska D., *Diversification of the agricultural activities – Comparative legal analysis of the selected questiones*, (w:) *Jahrbuch des Agrarrecht Band XII*, red. J. Martinez, Göttingen, 2013
7. Nordberg E.H., *Finish National Raport*, [www.cedr.org](http://www.cedr.org).
8. Stańko M., *Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce*, *Studia Iuridica Agraria* - T. 8, 2009

## Zakończenie

---

Monografia spełniła postawione początkowo założenia i cel, którym było określenie przesłanek stosowania oraz wypracowanie skutecznych prawnych i ekonomicznych mechanizmów ochrony i wsparcia rodzinnych gospodarstw rolnych z uwzględnieniem globalnych wyzwań, unijnej i krajowej polityki rolnej oraz specyfiki regionów i branż, przy wykorzystaniu doświadczeń innych krajów UE. Na jej podstawie sporządzono wnioski i rekomendacje z poszczególnych opracowań monografii. Stanowią one podsumowanie ustaleń wynikających z przeprowadzonych badań i analiz oraz treści poszczególnych rozdziałów monografii. Dodatkowo odbyły się dwa panele eksperckie dotyczące odpowiednio części prawnej i części ekonomicznej monografii, na których sformułowano kompletny zestaw rekomendacji dotyczących celu głównego badania. Rekomendacje te kierowane są do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do instytucji rolniczych.

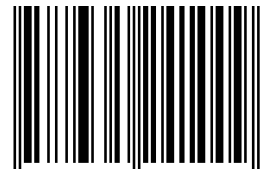
Rekomendacje dotyczące części prawnej monografii odnoszą się w dużej mierze do zmian definicji gospodarstw rodzinnych, zmian kierunku ustawodawstwa i uzupełnienia jego treści w zakresie gospodarstw rodzinnych, jak i modyfikacji w rolnym systemie podatków oraz kompleksowego uregulowania na poziomie ustawowym sytuacji gospodarstwa rodzinnego. Odnoszą się one również do rozważenia argumentu wskazującego na wyłączenie z systemu rolniczego jednostek „o bardzo wysokich dochodach”. Rekomendacje dotyczą ponadto systemu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, zmian zasad finansowania grup producentów rolnych, regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania społeczno-zawodowych organizacji rolników oraz utworzenia w tym zakresie szczególnego reżimu prawnego. Z uwagi na daleko idącą specyfikę rolnictwa rekomendacje wiążą się także z przyjęciem dla rolniczej działalności gospodarczej zasad szczególnych, a także według autorów monografii konieczne jest zakwalifikowanie agroturystyki, jako działalności rolniczej lub jako działalności powiązanej z działalnością rolniczą.

Natomiast rekomendacje dotyczące części ekonomicznej monografii odnoszą się do wprowadzenia rządowego mechanizmu pomocy koncentracji ziemi w celu budowania większego potencjału gospodarstw rodzinnych, tworzenia grup producenckich, wdrożenia regionalnej polityki PROW bądź stosowania w większym zakresie regionalnych kryteriów wsparcia w działaniach dostępnych w PROW. Ponadto, mówią o umożliwieniu w większym zakresie sprzedaży bezpośredniej, szczególnie na terenach górskich i pogórskich. Zgodnie z rekomendacjami wysnutymi na podstawie wniosków monografii nowym zadaniem ARiMR powinno być połączenie gospodarki leśnej z rolną, podatek rolny w większym stopniu powinien kompensować brak środków przeznaczonych na utrzymanie ziemi w kulturze rolnej. Rekomenduje się również zmianę zasady naliczania emerytur dla rolników gospodarstw rodzinnych, realizację działań mających na celu zwiększenie liczby miejsc w zakładach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych, a także uruchamianie prywatnych placówek przedszkolnych na obszarach wiejskich. Według rekomendacji należy również wspierać promocję produktów rolnych wpisanych do poszczególnych rejestrów i systemów jakości. Rekomendacje odnoszą się również do promocji przechodzenia na podatek dochodowy. Nie rekomenduje się natomiast zmiany w rozliczaniu przez rolników podatku VAT. W tej kwestii rekomendowana jest dobrowolność. Nie ma zasadności wprowadzania podatku katastralnego, należy utrzymać odrębny system ubezpieczenia społecznego rolników.

Prof. dr hab. Marian Podstawka



ISBN 978-83-65241-00-9



9 788365 241009



Europejski Fundusz Rolny na rzecz  
Rozwoju Obszarów Wiejskich

