

Łukasz Sokołowski

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Rolnego*

Instrumenty prawne zmiany generacyjnej właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013

Zarys treści: Celem artykułu jest próba kompleksowego przedstawienia instrumentów prawnych służących zmianie generacyjnej właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Uwzględnione zostały dwa działania w ramach osi „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, tj. „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne”. W publikacji poddano analizie w szczególności definicje ustawowe beneficjentów, ukazano prawne aspekty ubiegania się o wsparcie w ramach niniejszych działań, w tym kryteria dostępu, formę i wysokość pomocy. Zaprezentowano kierunek i wpływ orzecznictwa unijnego i krajowego na wykładnię przepisów prawnych regulujących przedmiotowe działania.

Słowa kluczowe: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, ułatwianie startu młodym rolnikom, renty strukturalne, obszary wiejskie, polityka strukturalna

Wstęp

W założeniach do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 przyjęto, że w ramach strategii rozwoju regionalnego szczególny nacisk należy położyć na rozwój obszarów wiejskich, a priorytetami w tym zakresie powinny być: rozwój ekonomiczny podnoszący atrakcyjność obszarów wiejskich dla ich mieszkańców i przedsiębiorców, wzmocnienie zrównoważonego rozwoju sektora rolnego gwarantującego zachowanie trwałości środowiska i walorów krajobrazu, a także podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowaniu podaży do wymagań rynkowych (Strategia... 2005, s. 5). Osiągnięciu tego służyć mają instrumenty krajowe oraz współfinansowane w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie dwóch z powyższych instrumentów, tj. działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty struk-

turalne”, realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, które w swoich założeniach wpływać mają na poprawę struktury demograficznej na obszarach wiejskich. Artykuł w znaczącej części jest analizą prawną aktów normatywnych, uzupełnioną o stanowisko doktryny prawniczej i orzecznictwo. Zwrócenie uwagi na aktualną regulację prawną przedmiotowych działań, problematykę interpretacji i wykładni przepisów o nich traktujących wydaje się szczególnie ważne u schyłku okresu programowania 2007–2013 i wejścia w nowy okres programowania 2014–2020. Niniejsza publikacja może być zaczątkiem dyskusji nad propozycjami dotyczącymi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, postulatami *de lege ferenda* regulacji polityki strukturalnej, w szczególności polityki rozwoju obszarów wiejskich, a także nad oceną realizacji niniejszych działań w aktualnym okresie programowania.

Środki przyspieszające i ułatwiające proces odchodzenia z rolnictwa, likwidacji warsztatów pracy należących do starszych rolników, zbliżających się do wieku emerytalnego, a także ułatwiające gospodarczy start w rolnictwie przedstawicielom młodej generacji rolników uznawane są w literaturze przedmiotu za fundamentalne instrumenty wspólnotowej polityki strukturalnej (Blajer 2010b, s. 161–162).

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej

Według art. 38 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ (dalej: TFUE) Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną. W ramach wspólnej polityki rolnej wyróżnia się dwa rodzaje polityk: dochodowo-rynkową oraz struktur rolnych. Podział ten dokonany został na podstawie art. 39 TFUE. Postanowienia art. 39, ust. 1 TFUE², określające zadania wspólnej polityki rolnej *sensu stricto*, związane są przede wszystkim z krótkookresową polityką dochodową i rynkowo-cenową – I filarem wspólnej polityki rolnej, polegającym w szczególności na zapewnieniu odpowiedniej dochodowości producentów rolnych poprzez właściwą organizację rynków poszczególnych produktów rolnych (Jurcewicz 2011, s. 83). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wskazał, że zadania określone w art. 39, ust. 1 TFUE są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne i w związku z tym nie mogą być one jednocześnie w pełni osiągnięte³. Zdaniem Trybunału instytucje Unii Europejskiej mogą niektórym z powyższych zadań nadać czasowy priorytet, który wynika z potrzeb gospodarczych⁴. Jak wskazuje się zatem w pi-

¹ Dz.U.UE.C. 2008 nr 115, poz. 47.

² Zgodnie z art. 39, ust. 1 TFUE celami wspólnej polityki rolnej są: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej; zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; stabilizacja rynków; zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

³ Sprawa nr 5/67 W. Beus GmbH & Co. v. Hauptzollamt München, Zb. Orz. 1968, s. 83.

⁴ Sprawa nr 5/73 Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof, Zb. Orz. 1973, s. 1091.

śmiennictwie, w zależności od oceny ogólnej sytuacji gospodarczej niektóre cele mogą być traktowane priorytetowo, co nie zwalnia instytucji unijnych z obowiązku minimalizowania ewentualnych negatywnych skutków realizacji innych celów (Zięba 2010, s. 15).

Podstawą zaś polityki struktur rolnych jest art. 39, ust. 2 TFUE⁵. Polityka strukturalna jest pojęciem ekonomicznym, obejmującym wszelkie środki podejmowane w celu wywołania długofalowych zmian w strukturze produkcji, przetwórstwa i handlu produktami rolnymi (Zięba 2010, s. 17). Ta długookresowa polityka stanowi II filar wspólnej polityki rolnej, a jej podstawowym zadaniem jest poprawa warunków gospodarowania w rolnictwie i jego otoczeniu (Jurcewicz 2011, s. 83), wyrównanie warunków rozwoju oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom obszarów wiejskich. Polityka dochodowo-rynkowa oraz polityka strukturalna są wzajemnie powiązane, a treść art. 39 TFUE dosłownie rozumiana przewiduje, że zapewnienie odpowiedniego standardu życiowego producentów rolnych powinno być osiągnięte przez zmiany strukturalne w rolnictwie (Zięba 2010, s. 15–16, Jurcewicz 2011, s. 83). Polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowi odmianę polityki strukturalnej Unii i jest wyodrębniana ze względu na szczególne znaczenie przypisywane rolnictwu (Pastuszko 2009a, s. 262).

Istnieje wiele definicji pojęcia „obszar wiejski”. Według metodologii Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) za obszary wiejskie uznaje się tereny o gęstości zaludnienia do 150 osób/km², natomiast kryterium stopnia urbanizacji Eurostatu klasyfikuje obszar jako wiejski, gdy gęstość jego zaludnienia wynosi do 100 osób/km². W Polsce obszary wiejskie statystycznie definiowane są formalnie jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast i stanowią blisko 93% powierzchni Polski (Pastuszko 2009a, s. 261). 56% ludności 27 państw członkowskich Unii Europejskiej mieszka na obszarach wiejskich, które stanowią 91% jej terytorium (Martínez 2010, s. 48–49).

Podstawowym aktem prawnym regulującym politykę rozwoju obszarów wiejskich jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁶. Art. 4, ust. 1 tego rozporządzenia określa cele polityki: poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji, poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami, a także poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Cele te są wykonywane w ramach 4 osi priorytetowych. Oś 1 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, zwana osi

⁵ Art. 39, ust. 2 TFUE wskazuje, że przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się: szczególnie charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi, potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych, a także fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązaniem z całą gospodarką.

⁶ Dz.U.UE.L. 2005, nr 277, poz. 1.

„gospodarczą”, oś 2 – poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, uznawana za oś „środowiskową”, oś 3 – jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, określana osią „społeczną” (Szymańska 2008, s. 46–48), oś 4 – Leader. Rozporządzenie przewiduje ponad 40 środków do realizacji powyższych celów, rozdzielonych na osie.

Podstawą polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i w każdym państwie członkowskim jest dokument: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Jak każdy dokument programowy Unii Europejskiej, przygotowany jest on na okres programowania wynoszący 7 lat, a obecny – na lata 2007–2013. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest instrumentem realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, będącym skonkretyzowaniem i dostosowaniem polityki do potrzeb każdego państwa członkowskiego (Wojciechowski, Niewiadomski 2011, s. 423). Każde z państw określa konkretne środki do realizacji celów polityki, uwzględniając podział na 4 osie. W krajowym programie ujęto 23 środki, jednakże około 40% całego wsparcia uzyskać można w ramach działań osi 1. W ramach tejże osi – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego – wyróżnić można środki, których celem jest poprawa struktury demograficznej na obszarach wiejskich. Są nimi: „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne”.

Ułatwianie startu młodym rolnikom

Jak wskazano w uzasadnieniu działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, w Polsce około jedna piąta gospodarstw prowadzona jest przez osoby powyżej 55 roku życia, natomiast przejmowanie gospodarstw przez osoby młode, aktywne, o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych sprzyja pożądanym zmianom strukturalnym w rolnictwie i prowadzi do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego (Program... 2007, s. 181). Z uwagi zaś na to, że podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej w rolnictwie wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych, wsparcie finansowe zamierzeń inwestycyjnych wielokrotnie wydaje się nieuniknione. Wobec tego za cel niniejszego działania przyjmuje się stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym przez ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, co ma doprowadzić do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego (Program... 2007, s. 181), oparte na wsparciu finansowym beneficjentów.

Zgodnie z art. 2, ust 1 rozporządzenia 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 2007–2013⁷ (dalej: r.u.s.m.r.) beneficjentem wsparcia w niniejszym działaniu może być wy-

⁷ Dz.U. 2007, nr 200, poz. 1443.

łącznie osoba fizyczna (Blajer 2010a, s. 14–15)⁸. Przedmiotowe rozporządzenie przewiduje szereg szczegółowych kryteriów dostępu, jednak poniżej zostaną przedstawione jedynie te podstawowe. Beneficjent – obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej – musi być pełnoletni i w dniu złożenia wniosku nie mieć ukończonego 40 roku życia. Musi posiadać odpowiednie kwalifikacje zawodowe wynikające z wykształcenia lub stażu pracy w rolnictwie lub uzupełnić wykształcenie w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy. Profitent będzie rozwijał działalność rolniczą zgodnie z założeniami biznesplanu i prowadził gospodarstwo objęte pomocą przez okres co najmniej 5 lat od dnia wypłaty pomocy (Program... 2009, s. 10). Osoba ubiegająca się o wsparcie nie może mieć ustalonego prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.

O pomoc w niniejszym działaniu ubiegać się może osoba, która nie prowadziła działalności rolniczej i po raz pierwszy rozpocznie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym. Blajer dodatkowo wskazuje (Blajer 2010a, s. 15), że wsparcie udzielane jest osobom, które mają dopiero co zostać rolnikami i po raz pierwszy rozpoczną prowadzenie gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55³ k.c.⁹ TSUE wskazał, że wymóg, by zainteresowana osoba podjęła działalność po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym „jako kierujący gospodarstwem”, oznacza w sytuacji, w której zainteresowany, podejmuje działalność, posługując się spółką akcyjną, że sprawuje on faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem. Państwa członkowskie mogą określić konkretnie warunki, w których można przyjąć, że kandydat do pomocy posiada przymiot „kierującego gospodarstwem”. Jest to jednak poddane zastrzeżeniu, że warunki te nie będą wykraczać poza ramy, które mają one określać, i że w zgodzie z celami rozporządzenia nr 1698/2005 zapewnią tym samym, by ów kandydat miał faktyczną i trwałą kontrolę zarówno nad gospodarstwem rolnym, jak i nad jego zarządem¹⁰. W aktualnym stanie prawnym w Polsce wsparcie w ramach przedmiotowego działania udzielone może być jedynie osobie fizycznej, prowadzącej gospodarstwo samodzielnie. W tym zakresie orzeczenie to nie wywiera skutków dla interpretacji i wykładni prawa polskiego, gdyż niemożliwe jest ubieganie się o pomoc przez spółkę akcyjną czy inną spółkę prawa handlowego. Jednakże stanowisko TSUE uzupełnia wyżej przytoczoną definicję beneficjenta. Należy ją rozszerzyć o warunek określony w art. 22, ust. 1, lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005, tj. by osoba po raz pierwszy podejmowała działalność w gospodarstwie rolnym jako kierująca gospodarstwem. Możliwe jest bowiem, że potencjalny beneficjent wcześniej podejmował działalność rolniczą, np. w formie

⁸ Autor wskazuje na możliwość podziału na działania, w ramach których wsparcie adresowane jest wyłącznie do osoby fizycznej, zarówno do osoby fizycznej, jak i jednostki organizacyjnej, w tym osoby prawnej lub tylko do jednostki organizacyjnej. Do działań, które do beneficjentów wsparcia zaliczają wyłącznie osoby fizyczne, należą m.in. „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz „Renty strukturalne”.

⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93); zgodnie z art. 553 k.c. za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

¹⁰ Wyrok TSUE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie Anssi Ketelä, C-592/11, Lex nr 1222356.

spółki, lecz nie kierował gospodarstwem. Nie pozwoliłoby mu to ubiegać się o wsparcie w ramach niniejszego działania ze względu na wcześniejszą aktywność, gdyż przepisy krajowe umożliwiają to jedynie osobom fizycznym. Nie mogłoby to jednak pozbawić takiej osoby możliwości uzyskania pomocy na działalność podejmowaną po raz pierwszy w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55³ k.c., jako kierującej nim, przy spełnieniu pozostałych warunków, ponieważ choć uprzednio prowadziła działalność rolniczą, nigdy nie prowadziła samodzielnie gospodarstwa i nie kierowała nim.

Analizowane rozporządzenie przyjmuje domniemanie, zgodnie z którym uznaje się, że osoba fizyczna prowadziła działalność rolniczą, jeżeli była właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha¹¹. Jest to domniemanie materialne, wzruszalne. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej NSA) w wyroku z dnia 10 lutego 2011 r.¹² Zwrócił w nim uwagę na fakt, iż ustalenie, że ubiegający się o pomoc przed złożeniem wniosku był właścicielem nieruchomości rolnej o określonej powierzchni lub posiadał taką nieruchomość, jest wystarczające do przyjęcia, że prowadził uprzednio działalność rolniczą bez konieczności ustalania faktycznego prowadzenia takiej działalności. Obalenie tego domniemania, zgodnie z klauzulą ciężaru dowodu, spoczywa na stronie ubiegającej się o pomoc.

Powyższe nie dotyczy jednak prowadzących działalność rolniczą, którzy stali się posiadaczami nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych w drodze spadku lub w drodze spadku czy darowizny otrzymanych w trakcie nauki bądź przed uzyskaniem pełnoletności. Pomoc nie może być przyznana po upływie 18 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności rolniczej (Program... 2007, s. 181). NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r.¹³ podkreślił jednak, że kierowanie gospodarstwem rolnym jest możliwe tylko w takiej sytuacji, gdy rolnik włada gospodarstwem, natomiast sam fakt nabycia w drodze spadkobrania praw do wchodzącego w skład spadku gospodarstwa rolnego nie jest wystarczający do uznania, że spadkobierca wszedł w tak rozumiane posiadanie gospodarstwa rolnego.

Należy zwrócić uwagę także na to, że zgodnie z § 6, ust. 3 r.u.s.m.r. pomoc może być przyznana osobie nie posiadającej wymaganych kwalifikacji zawodowych, jeżeli zobowiąże się ona do ich uzupełnienia w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy.

Przedmiotowe rozporządzenie określa też wymagania w zakresie przedkładanego przez profidenta biznesplanu oraz wymagania dotyczące gospodarstwa rolnego. Biznesplan powinien zawierać cele, koncepcję i etapy rozwoju gospodarstwa, opis wyjściowej sytuacji gospodarstwa, w szczególności informacje dotyczące zasobów gospodarstwa oraz struktury produkcji, opis i harmonogram planowanych inwestycji służących dostosowaniu do wymaganych przepisami prawa standardów w zakresie higieny, ochrony środowiska i warunków utrzyma-

¹¹ § 2, ust. 2, pkt 1 r.u.s.m.r.

¹² Sygn. akt. II GSK 124/10, Lex nr 1071042.

¹³ Sygn. akt II GSK 234/10, Lex nr 1071105.

nia zwierząt, początkowy i docelowy wynik ekonomiczny gospodarstwa, informacje na temat sposobu uzupełnienia wykształcenia oraz planowanych szkoleń lub doradztwa, a także informacje na temat innych zamierzeń dotyczących rozwoju gospodarstwa (Program... 2009, s. 9). Natomiast co do wymogów, jakie spełniać musi przedmiotowe gospodarstwo, § 2, ust. 1, pkt 1, ppkt a r.u.s.m.r. wskazuje, że powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju oraz nie większa niż 300 ha. W myśl § 3, pkt 5 r.u.s.m.r. musi ono być przedmiotem: własności beneficjenta, użytkowania wieczystego, dzierżawy z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, od jednostek samorządu terytorialnego lub od innych podmiotów na określony czas. Jednakże budynki i budowle znajdujące się w gospodarstwie wykorzystywane do produkcji rolnej oraz użytki rolne w gospodarstwie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej nie mogą stanowić przedmiotu współwłasności lub współposiadania, z wyjątkiem małżeńskiej wspólności majątkowej¹⁴. Warunkiem koniecznym jest także, by gospodarstwo spełniało, określone odrębnymi przepisami, wymagania w zakresie ochrony środowiska, higieny i warunków utrzymania zwierząt¹⁵.

Wsparcie w ramach niniejszego działania udzielane jest w formie decyzji¹⁶ organu – dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR). Pomoc udzielana jest w formie jednorazowej płatności w wysokości 75 tys. zł. Przyznawana jest konkretnej osobie co do zasady tylko raz¹⁷. Zgodnie z § 20 r.u.s.m.r. wsparcie podlega zwrotowi w całości lub części, jeżeli beneficjent nie spełni warunków jej otrzymania lub nie przedłoży w Agencji wymaganych prawem dokumentów¹⁸.

Renty strukturalne

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 w uzasadnieniu działania „Renty strukturalne” wskazuje, że w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, których użytkownicy są ubezpieczeni w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, ponad 260 tys. gospodarstw (tj. 33%) jest kierowanych przez rolników będących w wieku od 50 do 59 lat, czyli w przedziale wiekowym, umożliwiającym ubieganie się o rentę strukturalną w latach 2007–2013 (Program... 2007, s. 186). Działanie to ma na celu poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także poprawę rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie

¹⁴ § 2, ust. 1, pkt 1, ppkt a r.u.s.m.r.

¹⁵ § 2, ust. 1, pkt 1, ppkt a r.u.s.m.r.

¹⁶ Pomoc w ramach Programu Rozwój Obszarów Wiejskich 2007–2013 może być udzielana w formie decyzji albo umowy, w zależności od konkretnego wsparcia.

¹⁷ § 8 r.u.s.m.r.

¹⁸ Kwota zwracana jest w całości lub w części w zależności od dokonanego naruszenia – § 20 r.u.s.m.r.

przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. Jest jednym z instrumentów łagodzących skutki przemian agrarnych na obszarach wiejskich i poprzez zapewnienie źródła dochodów osobom rezygnującym z prowadzenia towarowej produkcji rolnej przyczyni się do poprawy rentowności rolnictwa, jakości życia na obszarach wiejskich oraz pośrednio do zmniejszenia bezrobocia wśród ludzi młodych na wsi¹⁹.

W piśmiennictwie zgodnie wskazuje się, że wsparcie skierowane jest do producentów rolnych będących w wieku przedemerytalnym, podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym będącym własnością ich bądź ich małżonka i którzy zdecydują się na przekazanie posiadanego gospodarstwa rolnego następcom lub innym producentom rolnym (Szymańska 2008, s. 57). Beneficjentem działania może być wyłącznie osoba fizyczna, która ponadto spełni wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania Renty strukturalne objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013²⁰ (dalej: r.r.s.). Zgodnie z § 4 r.r.s. rentę strukturalną może uzyskać producent rolny, prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą²¹ w gospodarstwie rolnym położonym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Musi on ukończyć 55 lat, lecz nie osiągnąć wieku emerytalnego i nie mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty. Warunkiem jest, by wnioskodawca prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym w okresie co najmniej 10 lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o rentę strukturalną i w okresie ostatnich 10 lat podlegał przez okres co najmniej 5 lat ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników. NSA w wyroku z dnia 26 września 2006 r.²² podkreślił, że nieprzerwany, dziesięcioletni okres prowadzenia gospodarstwa rolnego – jako jeden z warunków przyznania renty strukturalnej – przypadać musi na czas bezpośrednio poprzedzający złożenie wniosku o wymienione wyżej świadczenie. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Bydgoszczy w wyroku z dnia 13 kwietnia 2005 r.²³ wskazał, że ustawodawca nie wprowadził zastrzeżenia, by ubezpieczenie było nieprzerwane przed złożeniem wniosku. Znalazło to również potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 21 lutego 2006 r.²⁴ W związku z tym wymóg pięcioletniego okresu ubezpieczenia zostanie spełniony, jeżeli producent rolny podlegać jemu będzie w dziesięcioletnim okresie prowadzenia działalności rolnej. Beneficjent w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną podlegać musi ubezpie-

¹⁹ Ibidem, s. 186–187.

²⁰ Dz.U. 2007 nr 109, poz. 750.

²¹ § 2, pkt 1 r.r.s. wskazuje, że przez działalność rolniczą rozumie się produkcję roślinną lub zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego i reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych i grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowlę i produkcję materiału zarodkowego ssaków, ptaków i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

²² Sygn. akt II GSK 136/06, Lex nr 273685.

²³ Sygn. akt II SA/Bd 110/05, Lex nr 860203.

²⁴ Sygn. akt II OSK 1000/05, Lex nr 194886.

czeniu emerytalno-rentowemu i nie może mieć zaległości w opłacaniu należności z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników. Osoba ubiegająca się o pomoc musi być wpisana do ewidencji producentów, stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Konieczne jest także przekazanie gospodarstwa rolnego oraz zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej przez profitenta.

Zgodnie z § 6, pkt 1 r.r.s. warunek przekazania gospodarstwa rolnego zostanie spełniony, jeżeli przekazane zostały wszystkie użytki rolne wchodzące w skład gospodarstwa będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak i przedmiotem ich współwłasności. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 2006 r.²⁵ stwierdził, że przedmiotem przekazania są te użytki rolne, stanowiące zorganizowaną całość gospodarczą – gospodarstwo rolne, na których wnioskodawca prowadził określoną działalność rolniczą, ponosząc z związku z tym określone ciężary, jak też uzyskując określone korzyści, niezależnie od tego czy stanowiły własność odrębną jego lub małżonka, czy też ich współwłasność. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 lipca 2009 r.²⁶ stanął na stanowisku, że w zamian za rentę strukturalną konieczne jest przekazanie wszystkich gruntów użytkowanych faktycznie rolniczo, niezależnie od tego czy wchodzi one w skład jednego czy kilku gospodarstw rolnych. Natomiast w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r.²⁷ WSA w Olsztynie wskazał, że rolnik i jego małżonek zobowiązani są także do wyzbycia się w dowolny sposób również tych gruntów rolnych, które są przedmiotem ich posiadania we współwłasności z „innymi osobami”, i to bez względu na to, czy grunty te zadeklarowali we wniosku o rentę.

Z § 9 r.r.s. wynika, że warunek zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej uważa się za spełniony, jeżeli po przekazaniu gospodarstwa rolnego łączna powierzchnia użytków rolnych posiadanych lub współposiadanych przez uprawnionego do renty strukturalnej i jego małżonka nie przekracza 0,5 ha, a działalność rolnicza prowadzona na tych użytkach służy wyłącznie zaspokajaniu potrzeb własnych uprawnionego oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2009 r.²⁸, w którym Sąd wyraził pogląd, że samo posiadanie gruntów o powierzchni powyżej 0,5 ha, wchodzących w skład innego gospodarstwa rolnego niż przekazane następcy, nie wyłącza przyznania renty, jeżeli osoba uprawniona do renty bądź jej małżonek nie prowadzi na tych gruntach komercyjnej działalności rolniczej. Natomiast WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 16 lutego 2011 r.²⁹ wskazał, że nie ma znaczenia fakt pozostawiania właścicielem lub współwłaścicielem użytków rolnych, którymi rolnik bądź jego małżonek nie władają i nie prowadzą na nich na własny rachunek komercyjnej działalności rolniczej. Kwestią drugorzędną w świetle przepisów dotyczących rent struktural-

²⁵ Sygn. akt IV SA/Wa 944/06, Lex nr 283613.

²⁶ Sygn. akt I SA/Kr 640/09, Lex nr 552463.

²⁷ Sygn. akt I SA/Ol 635/11, Lex nr 1101480.

²⁸ Sygn. akt I SA/Rz 745/09, Lex nr 588886.

²⁹ Sygn. akt I SA/Bk 734/10, Lex nr 783994.

nych jest bowiem uregulowanie tytułów własności wszystkich gruntów rolnych rolnika i jego małżonka.

Zgodnie z § 6, ust. 1, pkt 2 r.r.s. gospodarstwo rolne może być przekazane na kilka sposobów. Pierwszym jest przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy. Jest nią osoba fizyczna, rozpoczynająca działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejścia gospodarstwa rolnego od producenta rolnego ubiegającego się o rentę strukturalną, która nie ukończyła 40 roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę strukturalną, tj. następcy, który rozpocznie po raz pierwszy działalność rolniczą, podejmując prowadzenie tego gospodarstwa jako beneficjent działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Drugim sposobem jest przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na powiększenie gospodarstwa rolnego innego producenta rolnego. Należy zauważyć, że zgodnie z § 6, ust. 2 r.r.s. warunek przekazania gospodarstwa rolnego uważa się także za spełniony, jeżeli Agencja Nieruchomości Rolnych skorzystała z prawa pierwokupu³⁰ lub prawa, o którym mowa w art. 4, ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w zakresie użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Przekazywane gospodarstwo musi mieć łączną powierzchnię użytków rolnych wynoszącą co najmniej 6 ha, a w przypadku gospodarstw rolnych położonych w województwie małopolskim, podkarpackim, śląskim lub świętokrzyskim co najmniej 3 ha. W przypadku gospodarstw rolnych położonych na obszarze więcej niż jednego województwa, za województwo, w którym jest położone gospodarstwo rolne, uznaje się to województwo, w którym jest położona największa część użytków rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Analizowane rozporządzenie w §7 i § 8 wskazuje na umowny tryb przeniesienia gospodarstwa rolnego. W piśmiennictwie podkreśla się, że w ramach „umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego” należy konstruować dany typ umowy o charakterze odpłatnym względnie nieodpłatnym, znany przede wszystkim kodeksowi cywilnemu. Uzasadnia to w szczególności zawieranie umów sprzedaży, darowizny, dożywocia oraz zamiany. Doktryna wskazuje też na konieczność wystąpienia skutku rozporządzającego oraz konieczność zachowania formy aktu notarialnego (Pastuszko 2009b, s. 353).

Producent rolny może zawrzeć umowę i przekazać gospodarstwo rolne zarówno osobie fizycznej, jak i osobie prawnej³¹. Osoba fizyczna musi być następcą albo rolnikiem, który nie ukończył 50 roku życia, oraz posiadać odpowiednie kwalifikacje, przydatne do prowadzenia działalności rolniczej. Nie może mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty. Konieczne jest zobowiązanie się tej osoby do prowadzenia osobiście działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat. Umowa może zostać zawarta również z osobą prawną albo jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, nie

³⁰ Chodzi o prawo pierwokupu określone w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2012, poz. 803).

³¹ § 7 r.r.s.

będącą jednostką sektora finansów publicznych, jeżeli działalność rolnicza należy do zakresu jej działania.

Wsparcie w ramach niniejszego działania przyznawane jest w formie decyzji, wydawanej przez kierownika biura powiatowego ARiMR. Renta strukturalna stanowi 150% kwoty najniższej emerytury. Wysokość renty strukturalnej może ulec zwiększeniu o 100% najniższej emerytury, jeżeli przekazane gospodarstwo rolne stanowiło źródło utrzymania dla obojga małżonków, oboje małżonkowie w dniu złożenia wniosku spełniają warunki do przyznania renty, a małżonek wnioskodawcy dodatkowo nie posiada własnych źródeł dochodu z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, lub nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty. Wysokość renty zwiększa się o dodatkowe 15% najniższej emerytury w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego o łącznej powierzchni użytków rolnych większej niż 10 ha osobie w wieku poniżej 40 lat. Rentę strukturalną wypłaca się beneficjentowi za każdy miesiąc, nie później jednak niż do osiągnięcia 65 lat życia. Pomoc ta jest źródłem dochodu po zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej.

Wykorzystanie środków

W ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” do dnia 31 grudnia 2011 r. przeprowadzono 4 nabory wniosków o przyznanie pomocy – w 2008, 2009, 2010 i 2011 r. W sumie wpłynęło 29 240 wniosków na łączną kwotę 2 001 625 000 zł. Najwięcej wniosków złożono w województwie mazowieckim (4836), wielkopolskim (4292) oraz lubelskim (3446), najmniej zaś w lubuskim (473), śląskim (612) oraz małopolskim (719). Spośród wszystkich złożonych, 5845 wniosków na łączną kwotę 389 675 000 zł zostało odrzuconych lub cofniętych przez składających. Organ wydał 23 151 decyzji przyznających wsparcie na łączną kwotę 1 594 650 000 zł, co stanowi 93,18% wykorzystania limitu środków publicznych przekazanych dla tego działania ogółem. Warto zauważyć, że ponad 31% gospodarstw młodych rolników to gospodarstwa przekazane przez osoby ubiegające się o rentę strukturalną. 41% beneficjentów to osoby z wykształceniem średnim rolniczym. Dominującą grupą wśród młodych rolników były osoby w wieku 18–25 lat (66% beneficjentów działania). 83% beneficjentów działania stanowili mężczyźni.

Dla działania „Renty strukturalne” przeprowadzono trzy nabory wniosków o przyznanie pomocy – w roku 2007, 2008 i 2010. Łącznie złożono 28 535 wniosków. Podobnie jak w przypadku działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” najwięcej wniosków o pomoc wpłynęło w województwie mazowieckim (4584), wielkopolskim (3018) oraz lubelskim (2872). Najmniej zaś w lubuskim (315), zachodniopomorskim (858) oraz opolskim (873). 7 713 wniosków zostało odrzuconych lub cofniętych, natomiast wydano 19 944 decyzje o udzieleniu renty strukturalnej. W ten sposób wykorzystano w pełni limit przekazanych na działanie środków publicznych w wysokości 9 687 250 596,09 zł. 43,4% wydanych

decyzji o przyznaniu pomocy dotyczy renty strukturalnej bez dodatków, 39,2% decyzji – renty strukturalnej z dodatkiem z tytułu przekazania gospodarstwa o powierzchni większej niż 10 ha osobie w wieku poniżej 40 lat, 7% decyzji – renty z dodatkiem z tytułu wspólnego przekazywania gospodarstwa przez wnioskodawcę i małżonka, 10,4% decyzji – renty z obydwojoma dodatkami. 83% wnioskodawców stanowili mężczyźni. 54,5% gospodarstw zostało przekazanych na rzecz następcy, a pozostałe na powiększenie innego gospodarstwa. Łącznie rolnicy przekazali gospodarstwa o powierzchni 238 528,10 ha. Uwagę należy zwrócić na fakt, że średni wiek rolników przejmujących gospodarstwa wynosił około 31 lat³².

Podsumowanie

Pośród wszystkich działań realizowanych w ramach programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 w Polsce, szczególnego znaczenia nabierają te, które w swoich założeniach wpływać mają na zmianę struktury demograficznej na obszarach wiejskich, a mianowicie: „Renty strukturalne” oraz „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Ich celem jest stymulowanie zmian strukturalnych w sektorze rolnym oraz ułatwianie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Przedstawione działania w zamierzeniu wpłynąć powinny na odmłodzenie struktury wiekowej producentów rolnych. Z jednej strony ułatwiają podjęcie działalności rolniczej osobom młodym, z drugiej zaś zachęcają osoby w wieku przedemerytalnym do przekazywania gospodarstw rolnych, na których prowadzona jest działalność rolna, osobom młodszym w zamian za rentę strukturalną, mającą im zapewnić środki do egzystencji. Analizowane działania w zamyśle wpływać mają również na poprawę struktury obszarowej w rolnictwie. Gospodarstwa rolne w Polsce są w większości gospodarstwami małymi, prowadzonymi indywidualnie lub w środowisku rodzinnym. Ponad 45% gospodarstw rolnych przekazanych zostało w ramach działania „Renty strukturalne” na powiększenie innych. Intencją ustawodawcy było również to, by w wyniku realizacji niniejszych działań nastąpiło zwiększenie potencjału gospodarczego w rolnictwie. „Ułatwianie startu młodym rolnikom” wymaga bowiem od przyszłych beneficjentów, a Renty strukturalne od osób fizycznych, mających być nabywcami gospodarstw, posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Działania osób dobrze przygotowanych do zawodu rolnika winny wpłynąć na wzrost konkurencyjności sektora rolnego.

Abstrahując jednak od skutków realizacji przedmiotowych działań, których ustalenie niemożliwe jest bez dokładniejszych badań wykorzystania przekazane-

³² Dane pochodzą ze „Sprawozdania z realizacji Programu Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”, zatwierdzonego uchwałą nr 70 Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z dnia 26 czerwca 2012 r. oraz „Zbiorczego sprawozdania bieżącego tygodniowego” z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 narastająco od uruchomienia programu na dzień 2 maja 2013 r.; dokumenty dostępne na stronie internetowej www.minrol.gov.pl.

go beneficjentom wsparcia, które przekracza ramy tej publikacji, „Renty strukturalne” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom” uznać należy za instrumenty prawne zmiany generacyjnej właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych o szczególnym znaczeniu. Możliwość uzyskania wsparcia w ramach tych działań budzi duże zainteresowanie producentów rolnych, do których są one kierowane. W ramach przedmiotowych działań udzielono wsparcia w kwocie ponad 11 mld zł (9 687 250 596,09 zł – „Renty strukturalne”, 1 594 650 000 zł – „Ułatwianie startu młodym rolnikom”). Z powyższych względów dokonanie analizy prawnej regulacji niniejszych instrumentów, wyodrębnienie ich spośród pozostałych i przedstawienie w sposób kompleksowy było konieczne i uzasadnione, uwzględniając przede wszystkim pojawiające się problemy interpretacyjne, a także wpływające na wykładnię przepisów prawnych orzecznictwo sądów europejskich i krajowych oraz stanowisko doktryny prawniczej.

Literatura

- Blajer P. 2010a. Beneficjenci „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1: 13–34.
- Blajer P. 2010b. Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne). *Przegląd Prawa Rolnego*, 2: 161–177.
- Jurcewicz A. 2011. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. [W:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*. LexisNexis, Warszawa, s. 81–104.
- Martínez J. 2010. Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2: 47–61.
- Pastuszko R. 2009a. Rozwój Obszarów Wiejskich. [W:] A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 260–284.
- Pastuszko R. 2009b. System emerytalno-rentowy rolników indywidualnych. [W:] A. Oleszko (red.) *Prawo rolne*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 337–355.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013). 2007. M.P., nr 94, poz. 1035 – zał.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Materiał informacyjny. 2009. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. 2012. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 (z elementami prognozy do roku 2020). 2005. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r.
- Szymańska A. 2008. Fundusze unijne i europejskie 2007–2013 dla mieszkańców obszarów wiejskich. Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Wojciechowski P., Niewiadomski A. 2011. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. [W:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*. LexisNexis, Warszawa, s. 419–434.
- Zięba J. 2010. Zadania wspólnej polityki rolnej. [W:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa, s. 14–19.

Legal instruments of generative change of individual farm owners in Poland under the Rural Development Programme 2007–2013

Abstract: The aim of this article is to attempt to provide a comprehensive analysis of the legal instruments which lead to the generative change of individual farm owners in Poland under the Rural

Development Programme 2007–2013. With regards to “improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector”, two actions will be looked at, mainly, “setting up of young farmers” and “early retirement of farmers and farm workers”. The publication scrutinizes briefly the legal definitions of beneficiaries and aspects of joining the aforementioned programmes, including, entry criteria and the type and value of a subsidy. The influence of EU and national jurisdiction on the legal norms regulating these activities is described.

Key words: the Rural Development Programme 2007–2013, setting up of young farmers, early retirement of farmers and farm workers, rural areas, structural politics