

*Piotr Iwaszkiewicz*

Fundacja FAPA Polska Izba Bankowości Spółdzielczej, Polska

e-mail: [iwaszkiewicz78@gmail.com](mailto:iwaszkiewicz78@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-1145-6412

*Przemysław Litwiniuk*

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: [przemyslaw\\_litwiniuk@sggw.edu.pl](mailto:przemyslaw_litwiniuk@sggw.edu.pl)

ORCID: 0000-0003-2099-157X

**O ZNACZENIU KONCEPCJI GOSPODARSTWA  
RODZINNEGO, ROLNIKA AKTYWNEGO ZAWODOWO  
I ROLNIKA INDYWIDUALNEGO W SYSTEMIE  
PLANOWANIA STRATEGICZNEGO WPR**

**ON IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF A FAMILY FARM,  
ACTIVE FARMER, AND INDIVIDUAL FARMER IN CAP  
STRATEGIC PLANNING SYSTEM**

**Abstract**

In the new proposed legal solutions, shaping the instruments of the Common Agricultural Policy of the European Union, the concept of “active farmer” is of great importance, as it is an key element of a family farm. The European Union and the member states will program strategic interventions, addressed mainly to family farms. The authors of the article characterized the structural elements of the proposed legal concept of “active farmer” and compared them with the elements of the concept of “individual farmer” known in Polish law. They presented a conclusion that the Polish

and EU understanding of the legal category of “family farm” is different and the current Polish legal solutions will not be useful in constructing and implementing the strategic plan for 2023–2027. They also call for a revision of Polish legal solutions relating to family farms.

## KEYWORDS

family farm, active farmer, individual farmer, strategic plan, common agricultural policy

## SŁOWA KLUCZOWE

gospodarstwo rodzinne, rolnik czynny, rolnik indywidualny, plan strategiczny, wspólna polityka rolna

**1.** Projektowanie nowego modelu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) Unii Europejskiej na lata 2023–2027<sup>1</sup> oparto na przedstawionych przez Komisję Europejską wnioskach legislacyjnych. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013<sup>2</sup>. Plany strategiczne, zgodnie z art. 1 ust. 2 projektu

<sup>1</sup> Zob. motyw (2) oraz art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz.Urz. UE L nr 437 z 2020 r., s. 1).

<sup>2</sup> COM(2018)0392 final; dalej: projekt rozporządzenia w sprawie planów strategicznych. Pozostałe dwa projekty przedłożone przez Komisję Europejską w ramach wniosków legislacyjnych to: projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 COM(2018)0393 oraz projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochro-

rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, mają być podstawowym dokumentem służącym programowaniu wsparcia udzielanego w ramach WPR. Co jednak znamienne, w projekcie powyższego rozporządzenia określono ściśle powiązanie w zakresie korzystania przez państwa członkowskie z mechanizmów tej polityki, mających na celu wspieranie nowoczesnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa, z koniecznością zabezpieczenia modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego. Rozwiązanie to nabiera kluczowego znaczenia w odniesieniu do mechanizmu wspierania dochodów rolniczych realizowanego w ramach I filaru WPR, który poprzez związanie z konstrukcją rolnika aktywnego zawodowo, stanie się instrumentem służącym bezpośrednio ochronie gospodarstw rodzinnych<sup>3</sup>.

Należy podnieść, że projekt rozporządzenia w sprawie planów strategicznych nie definiuje gospodarstwa rodzinnego, określając jednak elementy pozwalające na zrekonstruowanie tego pojęcia od strony podmiotowej. Służy temu definicja ramowa rolnika aktywnego zawodowo, określona art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, której *ratio legis* jest utrzymanie istniejącego w Unii Europejskiej modelu rolnictwa rodzinnego<sup>4</sup>. W rezultacie obligatoryjnego włączenia konstrukcji rolnika aktywnego zawodowo do planów strategicznych, które będą przygotowywać poszczególne państwa członkowskie, wsparcie realizowane w ramach I filaru WPR ukierunkowane więc będzie bezpośrednio na podmioty funkcjonujące w takim modelu gospodarstwa<sup>5</sup>. Prowadzenie w powyższym zakresie polityki ochrony gospodarstw rodzinnych wynika z intencji zachowania i wzmocnienia tych gospodarstw w europejskim ustroju rolnym. Stanowią one bowiem gwarancję zrównoważonej produkcji żywności,

---

ny oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego COM(2018)0394.

<sup>3</sup> Zob. motyw (26a) oraz art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

<sup>4</sup> Zob. motyw (9) projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

<sup>5</sup> Projekt rozporządzenia w sprawie planów strategicznych pierwotnie jako beneficjentów wsparcia bezpośredniego dochodu wskazywał osoby „faktycznie prowadzące działalność rolniczą”. Na mocy poprawek przyjętych przez Parlament Europejski w dniu 23 października 2020 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)), w treści projektu w tym kontekście pojawiła się kategoria „rolnika aktywnego zawodowo”.

zachowania zasobów naturalnych, zaspokajania potrzeb w zakresie dywersyfikacji oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego<sup>6</sup>.

Warto zaznaczyć, iż nowe uwarunkowania prawne WPR określone projektem rozporządzenia w sprawie planów strategicznych mają umożliwić realizację tej polityki w oderwaniu od obowiązującego obecnie rygorystycznego systemu szczegółowych wymagań określonych regulacjami prawa unijnego, na rzecz przyznania państwom członkowskim władztwa w zakresie określania warunków kwalifikowalności pomocy na poziomie krajowym<sup>7</sup>. Kluczową rolę w tym zakresie będą pełnić plany strategiczne, które mają umożliwiać programowanie instrumentów wsparcia w ramach I i II filaru WPR na podstawie określonych rodzajów strategii interwencji. Uproszczenie zasad udzielania wsparcia w ramach zmodernizowanej WPR ma podnieść efektywność tej polityki w zakresie realizacji celów wyznaczonych art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>8</sup>, w tym również w zakresie realizacji wysokich ambicji związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatu<sup>9</sup>. Realizacja postulatu przejścia na w pełni zrównoważone rolnictwo oraz dynamiczny rozwój obszarów wiejskich, opartych na solidnej strukturze społeczno-gospodarczej, dostarczających bezpiecznej żywności o wysokiej jakości, nie może jednak dokonywać się w oderwaniu od modelu gospodarstwa rodzinnego<sup>10</sup>. Gospodarstwo to bowiem w pełni umożliwia prowadzenie polityki rolnej w warunkach zachowania zasobów naturalnych obszarów wiejskich, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego<sup>11</sup>. Dlatego też paradygmaty nowej WPR zostały oparte – zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie planów strategicznych – w znacznej mierze na funkcji ochronnej gospodarstwa rodzinnego, co w pełni zostało odniesione do mechanizmu płatności bezpośrednich, będącego głównym instrumentem wsparcia dochodów rolników w Unii Europejskiej.

Ponieważ państwa członkowskie zostały zobligowane, zgodnie z art. 106 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, do przedłożenia planów strategicznych z rocznym wyprzedzeniem, wejście w życie tego aktu, zapewnienie możliwości korzystania z mechanizmów WPR w celu wspierania polskich producentów rolnych wymaga rychłego podjęcia na poziomie krajowym wielu zabiegów, w tym określenia na potrzeby planu strategicznego definicji rolnika aktywnego zawodowo. Przesądzi to bowiem o właściwym ukierunkowaniu

<sup>6</sup> Zob. motyw (26a) projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

<sup>7</sup> A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 116.

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE L nr 202 z 2016 r., s. 47.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 2 maja 2018 r. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, COM(2018)0321 final.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Zob. motyw (26a) projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

płatności bezpośrednich, realizowanych dotychczas na podstawie 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<sup>12</sup>. Ukierunkowanie to musi bowiem służyć realizacji celu ogólnego WPR, sformułowanego w art. 5 lit. a projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, którym jest wspieranie nowoczesnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa, zapewniającego długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe, które służyć ma zarazem zabezpieczeniu modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Wydaje się, iż powyższy cel wpisuje się w jedną z podstawowych zasad polskiego prawa rolnego, którą jest szczególna ochrona rodzinnego charakteru gospodarstw<sup>13</sup>. Zasada ta ma tym większe znaczenie, iż znajduje ona zakorzenienie w art. 23 Konstytucji RP<sup>14</sup>. Mechanizmy normatywne, które mają służyć wdrażaniu powyższej zasady na poziomie ustawodawstwa zwykłego zostały zawarte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>. Regulacje tego aktu w założeniu ustawodawcy mają służyć ochronie i wspieraniu gospodarstw rodzinnych, zapewnieniu efektywnego wykorzystania zasobów, zagwarantowaniu bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieraniu zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Występuje więc zauważalna zbieżność pomiędzy założeniami ochrony gospodarstw rodzinnych, która ma być realizowana w ramach nowych ram prawnych WPR, a deklarowanym przez ustawodawcę w preambule u.k.u.r. *ratio legis* przepisów kształtujących polski ustrój rolny. Dlatego też zasadne jest rozważenie, na ile przepisy tego aktu mogą stanowić punkt odniesienia w programowaniu mechanizmów wsparcia polskiego sektora rolnego, z wykorzystaniem instrumen-

<sup>12</sup> Dz.Urz. UE L nr 347 z 2013 r., s. 608; dalej: rozporządzenie 1307/2013. Przepisy rozporządzenia 1307/2013 zgodnie z art. 140 ust. 2 projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych tracą moc z dniem 1 stycznia 2022 r. Jednakże zgodnie z rozporządzeniem 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającym niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz.Urz. UE L nr 437 z 2020 r., s. 1) określony w tym akcie okres przejściowy obejmujący lata 2021–2022 gwarantuje dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów WPR na podstawie dotychczasowych ram prawnych, a więc również tych określonych rozporządzeniem 1307/2013.

<sup>13</sup> A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 30.

<sup>14</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1655, z późn. zm., dalej: u.k.u.r.

tów interwencji określonych w krajowym planie strategicznym. Programowanie prowadzone na podstawie tego planu będzie bowiem musiało, zgodnie z postulatem poprawy efektywności WPR, ukierunkować mechanizm wsparcia dochodu w ramach płatności bezpośrednich do rolników aktywnych zawodowo, a więc podmiotów funkcjonujących w ramach europejskiego modelu gospodarstwa rodzinnego. Zasadne jest więc w tym zakresie rozważenie, na ile w ramach zabiegów związanych z zdefiniowaniem na potrzeby planu strategicznego pojęcia rolnika aktywnego zawodowo może się okazać przydatna konstrukcja normatywna rolnika indywidualnego, określona przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jako podmiotowo istotnego elementu definicji gospodarstwa rodzinnego w prawie polskim.

Biorąc powyższe pod uwagę, w dalszej części rozważań wydaje się zasadne poddać w pierwszej kolejności analizie projektowaną na użytek rozporządzenia w sprawie planów strategicznych metodologię wdrażania jednego z podstawowych założeń WPR, jakim jest umacnianie pozycji gospodarstw rodzinnych będących z założenia trwałym elementem europejskiego ustroju rolnego. Analiza ta będzie prowadzona w kontekście efektywności kształtowania tą drogą docelowego modelu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z którym przestrzeń rolnicza pełni jednocześnie funkcję socjalną, ekonomiczną oraz środowiskową<sup>16</sup>.

Kolejnym aspektem, który będzie stanowił przedmiot dalszych rozważań, jest ocena możliwości wykorzystania w procesie programowania mechanizmów wsparcia WPR polskich regulacji prawnorolnych, służących ochronie i umacnianiu gospodarstw rodzinnych. Chodzi tu przede wszystkim o weryfikację przydatności unormowań zwartych w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, do wdrożenia krajowego oprzyrządowania legislacyjnego przyszłych planów strategicznych, ukierunkowujących wsparcie udzielane w ramach WPR na realizację celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych określonych w art. 5 projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

2. Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych państwa członkowskie w procesie sporządzania tychże planów będą odpowiedzialne za dostosowywanie interwencji w ramach WPR, tak aby zmaksymalizować swój wkład w osiąganie celów Unii Europejskiej, z uwzględnieniem nowego kontekstu gospodarczego, klimatycznego oraz środowiskowego tej polityki. Stosownie do art. 3 lit. c projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych przez pojęcie interwencji należy rozumieć instrument wsparcia opatrzony zestawem warunków kwalifikujących, określony przez państwa członkowskie w planach strategicznych. Warunki kwalifikujące będą określać przedmiotowe oraz podmiotowe przesłanki umożliwiające korzystanie

<sup>16</sup> A. Stelmachowski, *Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej*, (w:) *Polska, rolnictwo, Unia Europejska*, Warszawa 1996, s. 89.



z mechanizmów wsparcia w ramach WPR. Przyznanie państwom członkowskim znacznej elastyczności w powyższym zakresie wymaga jednak, aby na poziomie ponadkrajowym zostały wskazane ramy odniesienia, w tym definicje ramowe, gwarantujące równe warunki działania określające istotne elementy, które państwa członkowskie będą zobowiązane uwzględniać w definicjach tworzonych na potrzeby planów strategicznych. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma definicja ramowa rolnika aktywnego zawodowo określona w art. 4 ust. 1 lit. d. projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych. Państwa członkowskie, stosując elementy konstrukcyjne wymienione w tym przepisie, zostały zobligowane do opracowania definicji tego pojęcia. Jednocześnie regulacja ta określa imperatyw podporządkowania działań prowadzonych w tym zakresie ochronie unijnego modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego o indywidualnym charakterze, zorganizowanego niezależnie od rozmiarów. Treść normatywna art. 4 ust. 1 lit. d. projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych potwierdza więc status gospodarstwa rodzinnego, rozumianego jako idealny model gospodarstwa rolnego, który wraz z kolejnymi etapami ewolucji WPR konsekwentnie jest obejmowany mechanizmami służącymi jego wspieraniu<sup>17</sup>.

Bez wątpienia konstrukcja rolnika aktywnego zawodowo, zaproponowana w projekcie rozporządzenia, będzie stanowić istotny podmiotowo element systemu wspierania europejskiego modelu gospodarstwa rodzinnego. Teza ta znajduje potwierdzenie w samej preambule projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych. W pierwszej kolejności unijny prawodawca wskazał bowiem, iż ukierunkowanie wsparcia na rzecz rolników aktywnych zawodowo wymaga, aby docelowa definicja określająca to pojęcie, oparta na elementach wskazanych w definicji ramowej, przyczyniała się do utrzymania istniejącego w Unii Europejskiej modelu rolnictwa rodzinnego<sup>18</sup>. Następnie zaś zostało podniesione, że wsparcie dochodu rolników w ramach WPR powinno zostać ukierunkowane na podmioty będące rolnikami aktywnymi zawodowo. W ten sposób mechanizm płatności bezpośrednich, realizowany w ramach I filaru tej polityki, ma się przyczynić do zwiększenia stabilności i trwałości wielu małych i rodzinnych gospodarstw, których ochrona zgodnie z art. 5 lit. a projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych została określona jako ogólny cel WPR.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych konkretyzacja pojęcia rolnika aktywnego zawodowo przez państwa członkowskie powinna w pierwszej kolejności umożliwiać przyznawanie wsparcia wyłącznie podmiotom prowadzącym działalność rolniczą co najmniej na minimalnym poziomie, dostarczającym określone dobra publiczne. Postanowienie to jest istotne, gdyż przesądza w istocie o zakresie podmiotowym interwencji w formie płatności bezpośrednich, których rodzaje zostały wskazane w art. 14 projektu

<sup>17</sup> A. Jurcewicz, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienie prawne*, Warszawa 2004, s. 46.

<sup>18</sup> Zob. motyw (9) projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

rozporządzenia w sprawie planów strategicznych<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 16 oraz art. 29 tego projektu możliwość przyznania przez państwa członkowskie odpowiednio płatności bezpośrednich niezwiązanych, jak też związanych z wielkością produkcji, została zawężona jedynie do podmiotów wpisujących się w określone w planach strategicznych przez państwa członkowskie definicje rolnika aktywnego zawodowo skonstruowane na podstawie elementów ramowych.

Należy przy tym wskazać, iż wytyczne w zakresie definiowania pojęcia „działalność rolnicza”, będącego koniecznym elementem konstrukcyjnym pojęcia rolnika aktywnego zawodowo, zostały określone w art. 4 ust. 1 lit. a projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych. Przepis ten nakazuje uznawać na potrzeby planów strategicznych, że działalnością rolniczą jest wytwarzanie produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TFUE, w tym bawełny i zagajników o krótkiej rotacji oraz użytkowanie torfowisk, jak również 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 użycie zwykłego sprzętu rolniczego. W tym zakresie definicja działalności rolniczej pokrywa się w znacznej mierze z obowiązującą obecnie definicją określoną w art. 4 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1307/2013. W tym aspekcie warto jednak zwrócić uwagę na przyznanie państwom członkowskim w art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych możliwości wykluczenia z zakresu znaczeniowego pojęcia rolnika aktywnego osób fizycznych lub przedsiębiorstw zajmujących się przetwarzaniem produktów rolnych na dużą skalę. Jest to konsekwencją przyjętej definicji działalności rolniczej, która wiąże to pojęcie z wytwarzaniem produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TFUE. Na płaszczyźnie prawa pierwotnego (art. 38 TFUE) przez produkty rolne należy rozumieć płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. W załączniku I do TFUE zostały zaś wymienione w sposób kazuistyczny produkty, które uważa się za produkty rolne. Należy wskazać, iż zakres pojęciowy produktu rolnego doprecyzowany został przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który to sąd dokonał również wykładni pojęcia

<sup>19</sup> W rozdziale II projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych wyróżniono płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji (tj.: podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności, uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów stabilności; uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników; systemy na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt „ekoprogramy”, systemy na rzecz zwiększenia konkurencyjności) oraz płatności bezpośrednie związane z wielkością produkcji (wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji, płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny). Nadmienić należy również, że ukierunkowanie wsparcia na definicji rolnika aktywnego zawodowo będzie się również odnosić do wsparcia na narzędzia zarządzania ryzykiem zgodnie z art. 70 tego projektu.



produktu pierwszego przetworzenia<sup>20</sup>. Decydujące znaczenie w tym zakresie Trybunał przyznał związkowi ekonomicznemu pomiędzy produktem podstawowym a produktem przetworzonym, co oznacza, że to ostatnie pojęcie nie powinno obejmować produktu, którego koszty przetworzenia są na tyle znaczące, iż cena produktu podstawowego, z którego wytworzony został ten produkt, ma znaczenie marginalne<sup>21</sup>. Rozgraniczenie działalności rolniczej oraz działalności przetwórczej, którego fakultatywnie mogą dokonać państwa członkowskie na potrzeby definicji rolnika aktywnego zawodowo, powinno więc zostać dokonane na podstawie wskazanego kryterium, z uwzględnieniem skali działalności przetwórczej.

Istotne w tym kontekście wydaje się również skojarzenie w ramach konstrukcji definicji rolnika aktywnego zawodowo, wyrażonej w art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, pojęcia działalności rolniczej z funkcją dostarczania dóbr publicznych. To ostatnie pojęcie określone zostało w sposób wiążący w art. 3 lit. b a tego projektu. Zgodnie z tym przepisem przez pojęcie dóbr publicznych należy rozumieć dobra lub usługi, za które rynek nie oferuje wynagrodzenia i które przynoszą wyniki środowiskowe oraz społeczne, wykraczające poza zakres prawodawstwa dotyczącego środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt. Skojarzenie to należy traktować więc jako służące podkreśleniu konieczności wspierania w ramach WPR wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa, które poza wypełnianiem funkcji produkcyjnych, pozwala na generowanie usług o charakterze publicznym, świadczonych na rzecz społeczeństwa, o wymiarze środowiskowym czy też kulturowym<sup>22</sup>. Funkcje te realizuje najpełniej model rodzinnego gospodarstwa rolnego, które dostarczając powyższych dóbr publicznych, pozwala na odróżnienie prowadzonej w jego ramach działalności rolniczej od innych działalności o charakterze nierolniczym<sup>23</sup>.

Powiązanie pojęcia rolnika aktywnego zawodowo, wyznaczającego podmiotową stronę gospodarstwa rodzinnego na potrzeby WPR, z realizacją usług o charakterze publicznym należy więc pożytywać jako podkreślenie roli modelu tego gospodarstwa w zwiększeniu zaangażowania europejskiej polityki rolnej w dostawę dóbr publicznych i usług ekosystemowych związanych z glebą, wodą i różnorodnością biologiczną<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie 185-73, *Hauptzollamt Bielefeld przeciwko Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König*.

<sup>21</sup> Szerzej w tym zakresie: P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

<sup>22</sup> E. Tomkiewicz, E. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. XII, s. 240.

<sup>23</sup> T. Kurowska, *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 69.

<sup>24</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29 listopada 2019 r. *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017) 713 final.

W efekcie powiązania interwencji w postaci płatności bezpośrednich z konstrukcją rolnika aktywnego zawodowo, będącego podmiotem dostarczającym w ramach prowadzonej działalności rolniczej dóbr o charakterze publicznym, państwa członkowskie mają zyskać większą możliwość promowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu. Interwencją służącą realizacji tego zamierzenia będą ekoprogramy realizowane w ramach systemu płatności bezpośrednich. Zgodnie z art. 28 projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych państwa członkowskie zostaną zobowiązane do ustanawiania systemów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt. Interwencje w tym zakresie będą adresowane do rolników aktywnych zawodowo, którzy na zasadach dobrowolności zobowiążą się do zachowania i stosowania korzystnych praktyk oraz do przejścia zarówno na praktyki i techniki rolnicze, jak i certyfikowane systemy, które w większym stopniu przyczyniają się do ochrony klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt.

Powyższe wpisuje się w kontekst zwiększenia roli WPR w przechodzeniu na zrównoważony system żywnościowy, którego podstawę powinny stanowić gospodarstwa rodzinne. Funkcjonowanie tego modelu gospodarstw jest niezbędne do zwiększenia udziału europejskich rolników w realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej i ochrony środowiska, zgodnie z określoną przez Komisję Europejską w 2020 r. Strategią „od pola do stołu”<sup>25</sup>, Strategią na rzecz bioróżnorodności 2030<sup>26</sup> oraz Planem w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. W efekcie tego plany strategiczne opracowane przez państwa członkowskie, przyjęte następnie przez Komisję Europejską, będą realizowały cele WPR oraz ambicje Europejskiego Zielonego Ładu w sposób całościowy<sup>27</sup>.

Artykuł 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych określa kolejną istotną wytyczną, skierowaną do państw członkowskich w związku z definiowaniem pojęcia rolnika aktywnego zawodowo. Ustanawia ona zakaz wykluczania ze wsparcia bezpośredniego rolników prowadzących działalność rolniczą i nierolniczą, w szczególności rolników pracujących w niepełnym wymiarze godzin, jak też rolników prowadzących gospodarstwa nisko-towarowe oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej. Tworzenie planów strategicznych powinno w związku z powyższym przyczyniać się do ukierunkowywania wsparcia na wzmacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich i rozwiązywanie problemów społecznych na tych obszarach. Podejście takie ma przeciwdziałać postępującej w wielu państwach członkowskich dynamice wyludniania się lub starzenia społeczeństwa na terenach wiejskich, co

<sup>25</sup> COM(2020) 381.

<sup>26</sup> COM(2020) 380.

<sup>27</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zalecenia dla państw członkowskich w sprawie ich planów strategicznych dotyczących wspólnej polityki rolnej, COM(2020) 846 final.

wymaga wdrożenia skutecznych rozwiązań w celu przyciągnięcia osób młodych do sektora rolnictwa<sup>28</sup>.

Kolejnym ważnym aspektem definicji ramowej rolnika aktywnego zawodowo, określonej w art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych, który może mieć znaczenie dla ochrony gospodarstw rodzinnych, jest konieczność zagwarantowania przez państwa członkowskie, że wsparcie w ramach WPR ukierunkowane będzie do rolników, którzy realizują ekologiczne ambicje, przy jednoczesnym wyłączeniu z niego podmiotów i przedsiębiorstw, które są jedynie właścicielami gruntów rolnych. Zgodnie z powyższą regulacją podmioty, które administrują portami lotniczymi, wodociągami, stałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi, jak również świadczą usługi przewozu kolejowego lub usługi w zakresie obrotu nieruchomościami, wyłączone zostały z mechanizmów wsparcia bezpośredniego. Tak określone zawężenie podmiotowe podyktowane jest dążeniem do zniwelowania możliwości przyznawania wsparcia podmiotom, które władają znacznymi arealami użytków rolnych, nie prowadząc jednak działalności rolniczej lub prowadząc ją w zakresie marginalnym (np. dokonują minimalnych, podstawowych zabiegów agrarnych). Obostrzenie to wydaje się mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do takich krajów jak Bułgaria, Rumunia czy Węgry, w których największym beneficjentem płatności bezpośrednich jest państwo, jak też jednostki samorządu terytorialnego<sup>29</sup>. Co istotne, brak możliwości przyznania wsparcia powyższym podmiotom ma charakter bezwarunkowy.

W art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych został również sformułowany katalog ściśle określonych elementów, służących bezpośrednio do kwalifikowania na poziomie krajowym podmiotów ubiegających się o wsparcie w ramach mechanizmów WPR, jako rolników aktywnych zawodowo, realizujących model gospodarstwa rodzinnego. Przepis ten określa, iż konstruowanie przez państwa członkowskie definicji rolnika aktywnego zawodowo na potrzeby planowania strategicznego może odbywać się w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria, przy zastosowaniu takich elementów, jak: badanie dochodu, nakładu pracy w gospodarstwie, uwzględnienie przedmiotu działalności przedsiębiorstwa, minimalne kryteria działalności rolniczej, odpowiednie doświadczenie, szkolenia lub umiejętności, czy też włączenie działalności rolniczej do rejestrów krajowych. Powiązanie kwestii dochodowości gospodarstw, czy też nakładu pracy w gospodarstwie, jako przesądzającej o możliwości uzyskania statusu rolnika aktywnego zawodowo będącego beneficjentem wsparcia w ramach płatności bezpośrednich, powoduje, że mechanizm ten należy traktować jako służący podnoszeniu rentowności gospodarstw rodzinnych, na wzór niektórych rodzajów wsparcia udzielanego z EFRROW. Oznacza

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 213.

to zwiększenie roli wsparcia bezpośredniego, jako mechanizmu związanego z towarzyszącym od lat WPR dążeniem do wspierania gospodarstw rozwojowych o charakterze rodzinnym, a więc jednostek rolniczych, prowadzonych przez osoby, których główne źródło utrzymania stanowi działalność rolnicza, pracujące w gospodarstwie oraz posiadające kwalifikacje rolnicze<sup>30</sup>.

Istotnym elementem konstrukcji rolnika aktywnego zawodowo jest również wprowadzenie obowiązku ustalenia przez państwa członkowskie kwoty płatności bezpośrednich, która nie może przekraczać 5000 euro, w ramach której rolnicy prowadzący działalność rolniczą co najmniej na minimalnym poziomie i dostarczający dobra publiczne, są w każdym przypadku uznawani za rolników aktywnych zawodowo. Powyższe wprowadza swoisty automatyzm w uznawaniu określonych podmiotów za rolników aktywnych zawodowo, bez konieczności dokonywania dodatkowych weryfikacji. Wydaje się, że stosowanie takiego rozwiązania w praktyce może zniweczyć zamiar ukierunkowania wsparcia bezpośredniego na podmioty, które traktują gospodarstwo rolne jako warsztat pracy, stanowiący źródło utrzymania prowadzącej je rodziny<sup>31</sup>.

Powiązanie możliwości udzielania wsparcia w ramach systemu płatności bezpośrednich nie tylko z faktem posiadania gruntów rolnych, lecz także z realizacją obowiązku wypełniania określonych funkcji gospodarczych, środowiskowych czy społecznych obecne jest w założeniach WPR od końca lat 90. XX w.<sup>32</sup>. Tendencja integrowania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich oraz wsparcia w ramach I filaru z aktywnością zawodową producentów rolnych została wyrażonej zaakcentowana w ramach reformy WPR prowadzonej po 2013 r., co spowodowało, że bezpośrednio wsparcie dochodów rolniczych zaczęło być traktowane jako wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych związanych z ochroną środowiska czy zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w obliczu światowych kryzysów<sup>33</sup>. Za sprawą tego właśnie powiązania w art. 9 rozporządzenia 1307/2013 pojawiła się konstrukcja rolnika aktywnego zawodowo, która miała

<sup>30</sup> Por. T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylemat wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 114.

<sup>31</sup> Próg 5000 euro uprawniający do płatności bezpośrednich podmioty, które nie odpowiadały ówczesnej definicji rolnika aktywnego zawodowo, przewidziany został w art. 9 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013. Próg ten został przyjęty przez polskiego ustawodawcę (art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1341, z późn. zm.). Wskutek tego za rolników aktywnych zawodowo *ex lege* zostało uznane 91% podmiotów ubiegających się o płatności bezpośrednie (szerzej: P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik...*, *passim*).

<sup>32</sup> Zob. M. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015, s. 240.

<sup>33</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, t. XI, s. 63.

służyć realizacji postulatów ograniczenia przyznawania płatności bezpośrednich rolnikom, których działalność rolnicza miała charakter marginalny<sup>34</sup>.

Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo występujące w obecnym stanie prawnym jest więc zbliżone zakresowo do pojęcia rolnika aktywnego zawodowo określonego art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych. Istotne jest przy tym, iż zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia 1307/2013 państwa członkowskie mogą wykluczyć z systemu tychże płatności podmioty, których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczną część ogółu działalności gospodarczej. W tym aspekcie art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych przyznaje państwom członkowskim większą swobodę w określaniu proporcji między działalnością rolniczą a innymi aktywnościami zawodowymi, tak aby umożliwić zakwalifikowanie jako rolników aktywnych zawodowo także osób zatrudnionych poza sektorem rolnym (jednak w niepełnym wymiarze), jak też prowadzących gospodarstwa niskotowarowe i realizujących rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej. Podnieść ponadto należy, iż za sprawą rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. stosowanie klauzuli rolnika aktywnego zawodowo, jako generujące zbyt duże koszty administracyjne, stało się dobrowolne<sup>35</sup>.

3. Można założyć, iż powiązanie wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich z zastosowaniem konstrukcji rolnika aktywnego zawodowo, jako podmiotowo istotnego elementu planów strategicznych przygotowywanych przez państwa członkowskie, będzie miało istotne znaczenie dla realizacji zasadniczego celu WPR, którym jest zabezpieczenie modelu rodzinnego gospodarstwa rolnego<sup>36</sup>. Tak rozumiana rola planów strategicznych może mieć istotny wpływ również na polski sektor rolnictwa. Planowanie strategiczne na poziomie krajowym będzie w pierwszej kolejności wymagać zaprogramowania wsparcia w zakresie płatności bezpośrednich, a więc mechanizmów realizowanych w ramach I filaru WPR, tak aby z dniem 1 stycznia 2023 r. mogło być ono udzielane jedynie podmiotom spełniającym ustalone kryteria.

Tym samym plan strategiczny stanie się podstawowym instrumentem prowadzenia przez państwo aktywnej polityki rolnej, a więc również oddziaływania na

<sup>34</sup> P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik...*, s. 223.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (Dz.Urz. UE L nr 350 z 2017 r., s. 15).

<sup>36</sup> Zob. art. 5 lit. a projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

szeroko rozumiany ustrój rolny państwa<sup>37</sup>. Interesująca jest w tym zakresie relacja pomiędzy obecnie obowiązującymi polskimi konstrukcjami prawnymi, których zadaniem jest kształtowanie ustroju rolnego oraz wspieranie gospodarstw rodzinnych, a założeniami nowo projektowanych rozwiązań, a także kwestia możliwości zastosowania zastanych instrumentów prawnych w procesie wdrażania nowej WPR.

Podstawową bazą badawczą w tym przedmiocie są regulacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z preambułą tego aktu ma on służyć ochronie i rozwojowi gospodarstw rodzinnych, zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego obywateli oraz wspieraniu zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Dodatkowo art. 1 u.k.u.r., który stanowi na płaszczyźnie materialnej rozwinięcie powyższych deklaracji, określa, iż obszar regulacji tego aktu obejmuje kwestie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa oraz prowadzenia aktywnej polityki rolnej. Choć zakreślone przez ustawodawcę mocą przywołanych przepisów pole regulacyjne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wydaje się być niezwykle szerokie, jak też w znacznej mierze zgodne z celami WPR w zakresie ochrony rodzinnych gospodarstw rolnych, rzeczywista sfera oddziaływania tego aktu jest znacznie węższa. Ograniczona ona została bowiem *de facto* do kwestii reglamentacji własnościowego obrotu nieruchomościami rolnymi. Ustawodawca nie przewidział bowiem w ramach tego aktu instrumentarium prawnego, które mogłoby służyć prowadzeniu przez państwo aktywnej polityki rolnej, a tym bardziej wspieraniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa<sup>38</sup>. W związku z tym deklarowana ochrona oraz wsparcie gospodarstwa rodzinnego, którego model stanowi zasadniczą konstrukcję normatywną tego aktu, ograniczają się do uprzywilejowania tych jednostek w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>39</sup>.

Dysfunkcyjność regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na płaszczyźnie realizacji deklarowanych przez ustawodawcę celów pogłębia dodatkowo podmiotowa strona konstrukcji normatywnej gospodarstwa rodzinnego, którą determinuje pojęcie rolnika indywidualnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę, która osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, czyli samodzielnie podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzonej w nim działalności, jak też samodzielnie wykonuje pracę w tym gospodarstwie. Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego z zastrzeżeniem wyłączności w podejmowaniu decyzji świadczy dobitnie o pozorności rodzinnego

<sup>37</sup> Por. A. Stelmachowski, *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 9.

<sup>38</sup> P. Litwiniuk, *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 54.

<sup>39</sup> Z. Truszkiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 251.



charakteru gospodarstwa rolnego modelowanego regulacjami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Gospodarstwo rodzinne wyróżniać bowiem powinien aksjomat wyrażający konieczność kojarzenia jednostki gospodarczej, którą jest to gospodarstwo, z pracą w jej ramach osób, które łączą więzy osobiste o charakterze rodzinnym<sup>40</sup>. Tym samym osoba rolnika indywidualnego, tworząca w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwo rodzinne, jednoznacznie przesądza o odmienności modelu tego gospodarstwa od europejskiego rozumienia charakteru takiej jednostki. Ta ostanía oparta jest bowiem na bazie co najmniej jednej rodziny rolniczej, a jej funkcjonowanie polega na podziale praw i obowiązków związanych z prowadzeniem gospodarstwa między współmałżonków, tendencja zaś do uznawania jednoosobowego władztwa w takim gospodarstwie odgrywa znaczenie marginalne<sup>41</sup>. Należy wskazać, że projekt rozporządzenia w sprawie planów strategicznych określa, iż realizacja przez państwa członkowskie mechanizmów wsparcia w ramach WPR zabezpiecza tak właśnie rozumiany model gospodarstwa rodzinnego, będącego jednostką służącą wzmocnieniu tkanki społecznej życia na obszarach wiejskich.

Brak adekwatności konstrukcji gospodarstwa rodzinnego, którą definiują regulacje ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, do modelu tego gospodarstwa, który zrekonstruować można w oparciu o nowo projektowane unijne pojęcie rolnika aktywnego zawodowo, przejawia się również w tym, iż jego strona podmiotowa została ograniczona do osób fizycznych. Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wykluczają możliwość prowadzenia gospodarstwa rodzinnego np. w formie spółki, którą to postać organizacji gospodarstwa o charakterze rodzinnym przewiduje prawodawstwo poszczególnych państw Unii Europejskiej<sup>42</sup>. Dlatego też zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych definicja ramowa rolnika aktywnego zawodowo obejmuje również osoby prawne.

W rozważanym aspekcie istotne znaczenie ma wyrażony w art. 4 ust. 1 lit. d projektu rozporządzenia w sprawie planów strategicznych wymóg formułowania przez państwa członkowskie definicji rolnika aktywnego zawodowo na podstawie m.in. kryterium dochodowości prowadzonej działalności rolniczej, czy też nakładu pracy w gospodarstwie. Elementy te są tymczasem obce konstrukcji

<sup>40</sup> B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 19.

<sup>41</sup> A. Lichorowicz, *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 267.

<sup>42</sup> Gospodarstwa rodzinne o charakterze zespołowym, w których decyzje dotyczące jego funkcjonowania są podejmowane zbiorowo przez współników będących członkami szeroko pojętej rodziny (krewni, jak i powinowaci nawet do III i IV stopnia), są zakorzenione we francuskim ustroju rolnym i występują tam jako spółki prawa handlowego (szerzej: A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000).

rolnika indywidualnego określonej przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W wyniku tego model gospodarstwa rodzinnego, który określa ten akt, nie pozwala na ukierunkowanie prowadzonej przez państwo polityki rolnej na zwiększenie rentowności takich gospodarstw, jako jednostek stanowiących najefektywniejszą formę gospodarowania oraz zapewniających źródło godziwych dochodów dla rodzin rolniczych.

4. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż programowanie wsparcia polskiego rolnictwa na podstawie mechanizmów przewidzianych projektem rozporządzenia w sprawie planów strategicznych będzie raczej prowadzone w oparciu o nowe, incydentalne konstrukcje prawne, bez wykorzystania dotychczasowej siatki pojęciowej zawartej w regulacjach mających kształtować ustrój rolny.

Wydaje się zatem, że brak jest spójnej unijnej i polskiej koncepcji prawnej gospodarstwa rodzinnego, które ma być przedmiotem szczególnej interwencji publicznej ze środków WPR i budżetu państwa, zaś pojęcie rolnika indywidualnego nie okaże się przydatne w procesie ukierunkowywania wsparcia bezpośredniego w ramach instrumentów WPR, zgodnie z celami tej polityki, do których należy ochrona gospodarstw rodzinnych kojarzonych z pracą rolnika i jego rodziny, zapewniających odpowiedni parytet dochodowy rodziny rolniczej.

## REFERENCES

- Jurcewicz A., *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienie prawne*, Warszawa 2004
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019
- Król M., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, (w:) M. Podstawka (red.), *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, Warszawa 2015
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylemat wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998
- Kurowska T., *Pozycja gospodarstwa rodzinnego a proces kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2016
- Lichorowicz A., *Podstawowe rozwiązania regulujące status prawny gospodarstw rodzinnych w krajach Europy Zachodniej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Lichorowicz A., *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego. Miejsce prawa rolnego w polskim systemie prawa*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009

- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Białystok 2000
- Litwiniuk P., *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1
- Litwiniuk P., *Ochrona własności rolniczej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2
- Łobos-Kotowska D., *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI
- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019
- Rakoczy B., Bień-Kacała A., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3
- Stelmachowski A., *Pojęcie, przedmiot i przesłanki ustrojowe prawa rolnego*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Stelmachowski A., *Rolnictwo polskie wobec wspólnej polityki rolnej krajów Unii Europejskiej*, (w:) *Polska, rolnictwo, Unia Europejska*, Warszawa 1996
- Tomkiewicz E., Bocheński E., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. XII
- Truskiewicz Z., *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XVI