

Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności

I

Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR² ustanawia nowy system płatności podstawowych dla wszystkich państw UE. Zastąpi on system płatności jednolitych i system jednolitej płatności obszarowej. W ramach systemu płatności podstawowych wszyscy rolnicy w danym regionie (lub państwie członkowskim) otrzymają uprawnienia do płatności na podstawie kwalifikowanej liczby hektarów, posiadanej w pierwszym roku składania wniosków. System ten wprowadza także pewne nowe rozwiązania, w szczególności realizuje postulat, aby płatności adresowane były do rolników aktywnych zawodowo, którzy są w stanie zapewnić funkcjonowanie nie tylko produkcji rolnej, ale również społecznej infrastruktury rolniczej. Pomoc bezpośrednia obejmować będzie – podobnie jak do tej pory – poza płatnością podstawową – także dodatkowe elementy wsparcia.³ Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zagadnienia pozostaną jednak poza jego zakresem.

Wskazanie podstawowych założeń tego systemu, w szczególności w zakresie wymogu aktywności rolniczej, wydaje się kwestią pierwszoplanową dla przedstawicieli nauki prawa rolnego, ale posiada także istotny wymiar praktyczny, w zakresie kształtowania pożądanej polityki rozdziału środków z UE. Szczegółowe odniesienie się do tej problematyki będzie możliwe dopiero po wejściu w życie projektowanej regulacji oraz po przyjęciu przez polskiego ustawodawcę zasad i trybu przyznawa-

1 Uniwersytet Śląski

2 COM (2011) 625 z dnia 12.10.2011 r., dalej wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich. Powołane rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1.01.2015 r., tak by dać państwom członkowskim czas na przygotowanie się do jego wdrożenia. Przed dniem oddania artykułu do druku osiągnięto porozumienie odnośnie środków przejściowych dla Wspólnej Polityki Rolnej, po przyjęciu jego treści przez Parlament Europejski zostanie ono opublikowane w Dz.Urz.

3 Są to m.in. dodatkowa krajowa płatność dla rolników przyznawana pod warunkiem wprowadzenia jednego z trzech tzw. wariantów proekologicznych, płatność dodatkowa dla rolników na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, dodatkowa płatność dla młodych rolników. Ponadto wniosek przewiduje uproszczony system dla drobnych producentów rolnych i system dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją.

nia płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, jednak już teraz możliwe i potrzebne jest przybliżenie tych zagadnień.

Celem rozważań podjętych w artykule jest określenie zakresu pojęcia działalności rolniczej, jako warunku uzyskania płatności oraz w tym kontekście powiązanie tego pojęcia z definicją rolnika aktywnego zawodowo. Charakter prawny działalności rolniczej był już przedmiotem licznych rozważań prawnych, zarówno na gruncie przepisów prawa publicznego gospodarczego, prawa cywilnego, jak i przepisów prawa rolnego. Projektowana regulacja art. 4 wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, która stanowi nową definicję działalności rolniczej wskazuje na potrzebę ponownego odniesienia się do tej podstawowej dla gałęzi prawa rolnego definicji.

II

W klasycznych ujęciach, działalność rolnicza ujmowana jest jako określenie pewnej sfery działalności gospodarczej, ze wskazaniem na gospodarczy, profesjonalny aspekt produkcyjnej działalności rolnika.⁴ Nowe przepisy dotyczące zasad i trybu przyznawania pomocy unijnej, związanej z posiadaniem gruntów rolnych, rodzą potrzebę ponownej analizy tego zagadnienia przy uwzględnieniu przesłanek, które łączą posiadanie gruntu rolnego z wykonywaniem działalności rolniczej. Trend ten jest wyrazem zmian w zasadach Wspólnej Polityki Rolnej i wynika przede wszystkim z założenia, że ochrona przysługuje nie z uwagi na sam fakt posiadania gruntu rolnego, ale też ze względu na inne spełniane przez producentów rolnych funkcje: produkcyjną, środowiskową i społeczną. Kierunek ten został zapoczątkowany już w tzw. Raporcie Buckwella⁵ i był realizowany w Krajowych Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2000–2006 i 2007–2013, przy uwzględnieniu wsparcia w ramach I filaru WPR, w szczególności płatności bezpośrednich. Zgodnie z tymi założeniami, oddziaływanie na rolnictwo miało stanowić jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, obejmującej także obszary wiejskie. Strategia ta zakładała zastąpienie instrumentów subwencji dla producentów w poszczególnych sektorach instrumentami o charakterze socjalnym, z jednoczesnym uwzględnieniem funkcji rolnośrodowiskowej i wsparciem pozarolniczej aktywności gospodarczej.⁶ Z juretycznego punktu widzenia, istotą reformy było ściśle powiązanie wydatków publicznych przeznaczanych na rolnictwo europejskie z obowiązkami nałożonymi na rolników, związanymi z zapewnieniem bezpiecznej, zdrowej i jakościowo dobrej żywności oraz ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, w tym w szczególności ze spełnieniem wymogów dotyczących ochrony środowiska, ochrony kra-

4 B. Jeżyńska, *Rolnik jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 89 i n.

5 A. Buckwell, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, „European Economy” 1997, nr 5.

6 Por. T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 240.

jobrazu wsi i zasobów kulturowych obszarów wiejskich.⁷ W takim ujęciu znaczenie ma nie tylko samo posiadanie gruntu rolnego, a pomoc unijna przysługuje podmiotowi, który faktycznie realizuje nałóżone na niego obowiązki o różnym zakresie.

Przedstawiona koncepcja została rozbudowana w wyniku reformy Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 o wymóg aktywności zawodowej. Zgodnie z założeniami Komunikatu Komisji do Parlamentu, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18.11.2010 r. – *WPR do 2020 r. – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, wsparcie bezpośrednio wino być kierowane wyłącznie do rolników czynnych zawodowo i stanowić formę utrzymywania poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagradzania za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo społeczeństwu, przede wszystkim związane z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniem kryzysom światowym, zwłaszcza w zakresie niedoborów żywności. Kontynuacją tej strategii jest nowe ujęcie działalności rolniczej we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, które nie ogranicza tego pojęcia do aktywności gospodarczej w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, ale włącza w to także utrzymanie gruntu rolnego przy zachowaniu odpowiednich norm.

Takie ujęcie problematyki wymaga analizy nie tylko w oparciu o przepisy prawa rolnego, ale także cywilnego i publicznego gospodarczego. Podjęcie próby określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego działalności rolniczej, na gruncie przepisów wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, winno być poprzedzone ustaleniem wzajemnych relacji pomiędzy działalnością gospodarczą i działalnością rolniczą na gruncie polskich przepisów prawa publicznego i prywatnego. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy działalność rolnicza, zdefiniowana we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich, może być uznana za działalność gospodarczą.

III

Status prawny rolnika i działalności rolniczej był przedmiotem licznych opracowań przedstawicieli doktryny oraz rozstrzygnięć judykatury,⁸ co usprawiedliwia nieco pobieżną prezentację poglądów w tym zakresie. Dla dalszych rozważań ko-

7 Zachowanie modelu rolnictwa europejskiego zostało zdefiniowane w deklaracji Rady Ministrów Rolnictwa z listopada 1997 r., zatwierdzonej przez Parlament Europejski w grudniu 1997 r., por. D. Bianchi, *La Politique Agricole Commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruxelles 2006, s. 287–309.

8 Por. R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy* (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, nr 3, R. Budzinowski, [w:] *Prawo rolne*, P. Czechowski (red.), Warszawa 2011, s. 113 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, Kraków 2009, s. 321–323; P. Blajer, *Definicja i status rolnika w prawie polskim i włoskim*, KPP 2007, z. 3; A. Lichorowicz, *Gospodarstwo rolne a kodeks handlowy*, PUG 1998, nr 7–8, s. 23; D. Łobos-Kotowska, *Gospodarstwo rodzinne. Prawne formy organizacji*, Sosnowiec 2005, s. 56 i n.; odnośnie statusu prawnego rolnika jako przedsiębiorcy, zob. też A. Szymecka, *Przedsiębiorstwo rolne we włoskim systemie prawnym (I)*, PPR 2007, nr 2, s. 177 i n. i (II), PPR 2008, nr 1, s. 199.

nieczne jest jednak udzielenie odpowiedzi na pytanie o tożsamość zakresu pojęcia „działalność gospodarcza” w przepisach ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹ i przepisach innych ustaw. Jest to konieczne z uwagi na posłużenie się przez prawodawcę, w przepisach o płatnościach bezpośrednich, odmiennym pojęciem działalności rolniczej, które nie sposób zaliczyć do form wykonywania działalności gospodarczej w tradycyjnym rozumieniu.

Pierwszy z poglądów reprezentowanych w doktrynie oparty jest na założeniu spójności systemu prawnego, w którym w miarę możliwości pojęcia winny być używane w tym samym znaczeniu oraz na koncepcji uniwersalnego charakteru definicji działalności gospodarczej z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Definicja stosowana na gruncie przepisów powołanej ustawy winna być zatem używana we wszystkich przypadkach, gdy przepisy odrębnych ustaw posługują się pojęciem działalności gospodarczej i jednocześnie nie stanowią własnych definicji działalności gospodarczej, także na gruncie prawa prywatnego, w szczególności art. 43¹ kc.¹⁰ Przepisy o płatnościach nie formułują własnej definicji działalności gospodarczej, a czynią to wyłącznie w odniesieniu do działalności rolniczej. Należy jednak wyraźnie wskazać, że jest to definicja sformułowana wyłącznie na potrzeby rozdziału środków finansowych na płatności bezpośrednie. W tym kontekście bezzasadne pozostaje pytanie o możliwość zaliczenia działalności rolniczej zdefiniowanej we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich do kategorii działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a co za tym idzie o możliwość przyznania rolnikowi statusu przedsiębiorcy.

Według odmiennego poglądu, pojęcie „działalności gospodarczej” w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ma autonomiczne znaczenie wobec przepisów innych ustaw, w szczególności kodeksu cywilnego, ale też przepisów ze sfery publicznoprawnej.¹¹ Zwolennicy tego poglądu wskazują na odmiennosc wymienionych wyżej regulacji. Kodeks cywilny reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa działającymi na zasadzie autonomii, a pojęciu przedsiębiorcy, jako profesjonalisty w obrocie przeciwstawiany jest konsument, jako słabsza i podlegająca szczególnej ochronie strona stosunku prawnego. Zarówno ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, jak i inne przepisy o publicznoprawnym charakterze, w tym przepisy wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich i krajowej ustawy z dnia 26.01.2007 r. o płatnościach w ramach systemów

9 Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

10 Tak m.in. J. Frąckowiak, Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym, „Rejent” 2003, nr 6, s. 31, Z. Radwański, Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14.02.2003 r., „Prawo Spółek” 2003, nr 7–8, s. 18–19, T. Mróz, E. Bieniek–Koronkiewicz, Kontrowersje wokół pojęcia przedsiębiorca, „Prawo Spółek” 2003, nr 6, s. 45.

11 Por. R. Budzinowski, [w:] Prawo rolne, *op. cit.*, s. 213–214. B. Jeżyńska, Producent rolny jako przedsiębiorca, Lublin 2008, s. 78 i n.

wsparcia bezpośredniego¹² regulują natomiast stosunki pomiędzy podmiotem prawa a organem administracji, pomijając relacje pomiędzy podmiotami. Także judykatura wskazuje na odmienności w interpretowaniu pojęcia działalności gospodarczej na gruncie powołanych przepisów.¹³ Z punktu widzenia prowadzonych w artykule rozważań należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy działalność wytwórcza w rolnictwie jest kategorią działalności gospodarczej w sferze publicznoprawnej. Zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalność gospodarcza to działalność zarobkowa, a także zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Z prowadzeniem tej działalności we własnym imieniu związany jest status przedsiębiorcy. Jednak mimo tak szerokiego ujęcia zakresu regulacji, 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 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, o czym stanowi *expressis verbis* art. 4 powołanej ustawy.¹⁴ Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, nie wyłącza to zaliczenia prowadzenia gospodarstwa rolnego pod takie rozumienie działalności gospodarczej. Działalność rolnicza spełnia bowiem wszystkie ustawowo określone wymagania dla zakwalifikowania jej jako gospodarczej. Jest to bowiem działalność prowadzona zarobkowo, której można przydać przymioty zorganizowania i ciągłości. Brak jest również uzasadnienia dla negowania gospodarczego charakteru działalności z uwagi na uwarunkowania klimatyczne czy przyrodnicze determinujące przebieg i organizację produkcji rolnej. Wniosek taki jest uprawniony również z zastosowaniem wykładni systemowej. Wskazuje na to sposób ujęcia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, polegający na tym, że najpierw w art. 2 określa się, co jest działalnością gospodarczą, a następnie w art. 3 stanowi się, że przepisów tej ustawy nie stosuje się do działalności wymienionej w tym artykule. Należy zatem przyjąć, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy, jednakże do tej działalności nie stosuje się pozostałych jej przepisów. Zadania organów administracji publicznej w stosunku do rolnictwa określają natomiast inne akty prawne.¹⁵

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 z późn. zm.

13 TK w uzasadnieniu do uchwały z dnia 8.03.1995 r. wskazał na trudności interpretacyjne tych samych pojęć użytych na gruncie przepisów należących do sfery prawa publicznego i prywatnego, W 3/94, OTK 1995, nr 1, poz. 21.

14 O których mowa 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.

15 Por. R. Budzinowski, [w:] *Prawo rolne...*, op. cit., s. 113–114; R. Budzinowski, Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane), RPEiS 2002, nr 3; B. Jeżyńska, Producent rolny..., op. cit., s. 101 i n.; A. Szymeczka, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymeczka, *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, Warszawa 2009; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 28; M. Wałigórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 90;

Także przepisy innych aktów o charakterze publicznoprawnym uznają działalność rolniczą za gospodarczą, w szczególności dotyczy to ustaw podatkowych. Wystarczy tu wskazać na art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29.08.1997 r. ordynacja podatkowa,¹⁶ w myśl którego za działalność gospodarczą uważa się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają jej do działalności gospodarczej, czy też osoby wykonującej taką działalność do przedsiębiorców. Podobnie ustawa z dnia 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁷ obejmuje swoim zakresem działalność rolniczą. Rolnik jest bowiem podatnikiem podatku od towarów i usług. Wynika to z art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług, który zawiera szeroką definicję działalności gospodarczej (na potrzeby stosowania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług). Zgodnie z tym przepisem działalność ta obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników (...). Podatnikami podatku od towarów i usług są także osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

Zasadniczo odmienna definicja działalności rolniczej została zaproponowana w prawodawstwie dotyczącym płatności bezpośrednich. Już w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników¹⁸ działalność rolnicza została zdefiniowana jako produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarczych lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zacytowana definicja działalności rolniczej została powtórzona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolni-

M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005, s. 57; K. Bukowski, Z problematyki ograniczenia działalności gospodarczej radnego gminy, „Radca Prawny” 2000, nr 4, s. 94 i n. Podobne stanowisko wyraził NSA w uchwale z dnia 29.08.2007 r., II OSK 1618/06, lex nr 364703, uchwale NSA podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 2.04.2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA z 2007 nr 3 poz. 62, wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 2298/10, lex nr 953044, w których NSA stwierdził, że prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 24f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zaznaczyć należy, że orzecznictwo nie jest jednolite, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25.05.2006 r., VI SA/Wa 255/06, lex nr 276749, w którym sąd stwierdził, że ustawodawca nie uznaje za przedsiębiorców osób prowadzących wyłącznie działalność wytwórczą w rolnictwie w postaci upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także agroturystyki.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29.09.2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (EWG) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999 (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71, (WE) nr 2529/2001, Dz.U. L 270 z 21.10.2003 r., s. 1.

ków w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników,¹⁹ a następnie rozbudowana w art. 4 ust. 1 pkt c) wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich.

IV

Prowadzenie działalności rolniczej, dające uprawnienia do uzyskania płatności do gruntów, okazuje się jednak być pojęciem bardziej złożonym. Aby uzyskać uprawnienie do płatności nie wystarczy prowadzić działalność rolniczą, ale należy również być rolnikiem aktywnym zawodowo. Projekt rozporządzenia uzależnia otrzymywanie przez rolników wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich od spełnienia dwóch grup wzajemnie powiązanych ze sobą przesłanek.

Pierwsza przesłanka polega na prowadzeniu działalności rolniczej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt c) wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich. Zgodnie z powołanym przepisem, działalność rolnicza to:

- chów lub uprawa produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowla zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich,
- utrzymywanie powierzchni użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadaje się ona do wypasu lub uprawy bez konieczności podjęcia żadnych szczególnych działań przygotowawczych wykraczających poza tradycyjne metody rolnicze i tradycyjny sprzęt rolniczy lub
- prowadzenie działań minimalnych – określanych przez państwa członkowskie – na powierzchni użytków rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy.

Definicja działalności rolniczej przyjęta w powołanym przepisie dalece odbiega od jej tradycyjnego ujęcia, a w szczególności jest zasadniczo inna od definicji przewidzianej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Obejmuje bowiem także utrzymywanie gruntów rolnych przy zachowaniu norm dobrej kultury rolnej, bez konieczności prowadzenia na tych gruntach dalej idącej aktywności w postaci produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Przepisy unijne wskazują dziedziny, w których muszą być zachowane wymogi dobrej kultury rolnej, ale pozostawiają ich szczegółowe określenie uznaniu państw członkowskich w ustawodawstwach krajowych.

Spełnienie przesłanki prowadzenia działalności rolniczej nie jest jednak wystarczające dla uzyskania uprawnienia do płatności, a należy traktować ją jako punkt wyjścia do analizy, czy rolnik w danym wypadku odpowiada warunkom do uzyskania płatności. Dopiero w przypadku, gdy wnioskujący o płatności spełnia ten

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19.01.2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie nr 1782/2003, Dz.U. L 30 z 31.01.2009 r., s. 16.

wymóg, kontroli podlega charakter prawny prowadzonej przez rolnika działalności. Niezbędne jest bowiem także pozostawanie w rolniczej aktywności zawodowej na gruntach utrzymywanych zgodnie z normami.

Definicja rolnika aktywnego zawodowego, ujęta w art. 9 wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności stanowi rozwiązanie nowe, nieznanе wczesniejszym regulacjom prawnym. Przesłanki uznania rolnika za aktywnego zawodowo zostały określone przez zastosowanie dwóch przesłanek o negatywnym charakterze. Pierwsza z nich ma charakter kwotowy i odnosi się do stosunku przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej i kwoty płatności bezpośrednich. Uprawnienie do płatności bezpośrednich nie przysługuje, jeżeli roczna kwota płatności bezpośrednich nie przekracza 5% łącznych przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej w ostatnim roku obrotowym. Druga przesłanka dokonuje rozróżnienia pomiędzy rolnikiem aktywnym i nieaktywnym zawodowo, według kryterium sposobu korzystania z gruntu rolnego. W tym przypadku prawodawca za niewystarczające uznaje utrzymywanie większości powierzchni w stanie naturalnym odpowiednim do wypasu lub uprawy i nieprowadzenie na jej powierzchni działalności, co najmniej minimalnej. Ograniczenia wynikające z powołanego przepisu nie dotyczą rolników, których płatności bezpośrednie nie przekroczyły w poprzednim roku kwoty 5.000 euro.

Wobec tak zdefiniowanej działalności rolniczej, konieczne jest poszukiwanie zakresu tego pojęcia, w szczególności wskazanie reguł pozwalających na odróżnienie przychodów uzyskiwanych z działalności rolniczej i pozarolniczej – zwłaszcza prowadzonej w ramach gospodarstwa rolnego. Przy określeniu tych reguł nie należy tracić z pola widzenia celu ustawodawcy, polegającego na lepszym ukierunkowaniu wsparcia i pominięciu osób, których cel działalności nie jest w ogóle lub jest tylko w niewielkim stopniu związany z prowadzeniem działalności rolniczej oraz skierowaniu płatności do osób faktycznie zajmujących się działalnością rolniczą.

Zauważyć jednak należy, że takie podejście pozostaje w sprzeczności z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, które preferują zróżnicowanie działalności prowadzonej w gospodarstwach rolnych. Dywersyfikacja aktywności rolniczych, jako właściwa dla potrzeb zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, została również uwzględniona we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych,²⁰ stanowi także istotną oś wsparcia strukturalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W kontekście definicji działalności rolniczej przyjętej przez unijnego prawodawcę pojawia się kilka kwestii wymagających szerszego komentarza. Pierwsza z nich dotyczy rozdzielenia pojęć działalność rolnicza, działalność wytwórcza

20 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1242/2008 z 8.12.2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych, Dz. Urz. UE L 335, z. 13.12.2009 r., s. 3.

w rolnictwie i prowadzenie gospodarstwa rolnego. W szczególności dostrzec należy, że pojęcie działalności rolniczej jest pojęciem szerszym niż działalność wytwórcza w rolnictwie, obejmuje ono bowiem oprócz działalności wytwórczej z zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także zbywania płodów rolnych uzyskanych m.in. dzięki uprawie ziemi i hodowli zwierząt – także skup produktów rolnych, przetwórstwo rolne i usługi dla rolnictwa. Takie rozumienie działalności rolniczej prezentuje między innymi ustawa o podatku od towarów i usług.²¹ Pogląd taki prezentowany jest także w literaturze przedmiotu.²² Nie można również za pojęcia tożsame uznać pojęcia działalności rolniczej i prowadzenia gospodarstwa rolnego. W prawie rolnym występuje kilka definicji gospodarstwa rolnego. Jednak nawet pobieżna analiza pozwala na stwierdzenie, że nie zawsze prowadzenie działalności rolniczej jest tożsame z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.²³ W szczególności w ujęciu klasycznym – gruntowym, gdzie do uznania jednostki wytwórczej za gospodarstwo rolne wystarcza spełnienie kwalifikacji gruntu jako rolny i potencjalna możliwość ich rolniczego wykorzystania, a nie jest wymagane prowadzenie produkcji rolnej na gruntach. Pojęciami tymi należy zatem posługiwać się rozważnie, ze świadomością ich znaczenia i uwzględniając, że na gruncie przepisów wniosku w sprawie rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich prawodawca unijny posługuje się pojęciem działalności rolniczej, którą definiuje na potrzeby przyznawania uprawnień do płatności. Zatem obejmuje nim nie tylko działalność wytwórczą, ale też inne formy aktywności w rolnictwie. Za niewystarczający natomiast należy uznać sam fakt posiadania gruntu rolnego, co stwarza dopiero potencjalną możliwość prowadzenia na nim działalności rolniczej.

Kolejna kwestia łączy się z problematyką dywersyfikacji działalności w gospodarstwie rolnym, w kierunku pozarolniczej działalności gospodarczej. Cechą zarówno unijnego, jak i polskiego ustawodawstwa jest brak legalnej definicji dywersyfikacji. Pojęcie to zostało zdefiniowane w nauce ekonomii. Dywersyfikacja określana jest jako różnicowanie struktury produkcji rolniczej oraz wykorzystanie zasobów ziemi, kapitału i pracy w gospodarstwach do prowadzenia działalności innej niż

21 W art. 2 pkt 15 ustawy o podatku od towarów i usług wskazane zostało, iż pojęciem działalności rolniczej należy objąć produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, gruntową, szklarniową i pod folią, produkcję roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadowniczą, chów, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego lub fermowego oraz chów i hodowlę ryb i innych organizmów żyjących w wodzie, a także uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermową hodowlę i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, chów i hodowlę dżdżownic, entomofagów i jedwabników, prowadzenie pasiek oraz chów i hodowlę innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej, z wyjątkiem drewna okrągłego z drzew tropikalnych (PKWiU 02.20.13.0) oraz bambusa (PKWiU ex 01.29.30.0), a także świadczenie usług rolniczych.

22 K. Kohutek, Komentarz do art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wersja lex 2005 r.

23 Tak NSA w wyroku z dnia 29.08.2007 r., II OSK 1618/06, lex nr 364703.

rolnicza.²⁴ Jest to zatem szerokie ujęcie, które swoim zakresem obejmuje nie tylko zmianę czy rozszerzenie prowadzonych w gospodarstwie kierunków produkcji rolnej, ale także rozciąga się na podejmowaną w gospodarstwie rolnym pozarolniczą działalność gospodarczą. Jedynym wymogiem, aby pozarolniczą działalność gospodarczą podejmowaną na obszarach wiejskich klasyfikować w kategorii dywersyfikacji działalności rolniczej jest jej prowadzenie przy użyciu funkcjonalnie ujmowanych składników gospodarstwa rolnego. Takie ujęcie zawiera zatem także podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej, jeżeli tylko podmiotowo lub przedmiotowo – poprzez czynnik ziemi czy kapitału, podjęcie to łączy się z gospodarstwem rolnym. Poza określonym obszarem badawczym pozostaje zatem dywersyfikacja produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym, rozumiana jako zmiana lub rozszerzenie kierunków produkcji rolnej, a przedmiotem dalszych rozważań powinno być wskazanie rodzajów działalności, które choć rolnego charakteru nie mają, to przychód z nich powinien być zaliczany do przychodów z działalności rolniczej. Wykonywanie takiej działalności na obszarach wiejskich wpisuje się bowiem w strategię rozwoju tych obszarów i uwzględnia specyficzną funkcję rolnika jako dostawcy dóbr publicznych. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, prócz funkcji produkcyjnej gospodarstw rolnych, zakłada także rozwój pozostałych funkcji obszarów wiejskich ujmowanych jako zapewnienie ochrony środowiska, zachowanie naturalnego krajobrazu i tradycyjnych wartości kulturowych, a także zapewnienie żywotności tych obszarów. Takie ujęcie dobra publicznego wpisuje się w zmiany zachodzące w rolnictwie. Wsparcie rolnictwa nie powinno mieć bowiem charakteru monofunkcyjnego, ukierunkowywanego wyłącznie na produkcję rolną prowadzoną w gospodarstwach rolnych, ale winno mieć wymiar wielofunkcyjny, polegający na wsparciu środowiskowym i społecznym obszarów wiejskich. Realizacja tych nowych funkcji, pojmowanych właśnie jako dobra publiczne, powoduje konieczność wsparcia ze środków publicznych podmiotów, które tę funkcję zamierzają realizować, nie ograniczając tego wsparcia wyłącznie do rolników, którzy wykonują wyłącznie działalność *stricte* rolniczą.

Dla określenia działalności, z których przychody są uznawane za przychody z działalności rolniczej można skorzystać z doświadczeń państw europejskich, Włoch i Francji, które mają regulacje prawne w tym zakresie. Wskazują one rodzaje działalności powiązanej z działalnością rolniczą, które korzystają z określonych preferencji. Taka konstrukcja przyjęta została m.in. we włoskim systemie prawnym, którego cechą jest brak definicji dywersyfikacji. W systemie tym występuje jednak legalna definicja działalności rolniczej w art. 2135 kc. Zgodnie z powołanym przepisem przedsiębiorcą rolnym jest ten, kto prowadzi jedną z następujących działalności: uprawę gruntu, leśnictwo, hodowlę zwierząt i działalności powiązane. Trzy

24 Por. m.in. I. Paluszek, Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. X, z. 3.

pierwsze z wymienionych aktywności mają charakter działalności rolniczej *sensu stricto* i określono je mianem działalności podstawowej, natomiast działalności „powiązane” polegają na przetworzeniu lub sprzedaży produktów rolnych. Są one uważane za rolnicze (poprzez ich powiązanie), jeśli wchodzą w zakres działalności podstawowej, choć mają *de facto* odmienny charakter.²⁵ We Francji, podobnie jak we Włoszech, za rolnicze uznano zgodnie z art. L. 331–1 francuskiego Kodeksu te wszystkie działalności, które są właściwe dla kontroli i rozwoju cyklu biologicznego o charakterze roślinnym i zwierzęcym oraz obejmują jeden lub więcej etapów koniecznych dla rozwoju tego cyklu, jak również działania wykonywane przez producenta rolnego, stanowiące przedłużenie procesu produkcji albo mające w każdym razie oparcie w gospodarstwie. Zatem przy ocenie, czy działalność jest rolnicza uwzględnić należy kryterium podstawowe „cyklu biologicznego”, ale i kryteria dodatkowe²⁶ „działania stanowiące przedłużenie procesu produkcji” oraz „mające oparcie w gospodarstwie”.

Już to wybiórcze przywołanie regulacji odnoszącej się do uznania danej działalności za rolniczą każe zastanowić się nad możliwością zaliczenia przychodów z działalności, które nie są *stricto* rolnicze, za takie właśnie. Pozwoliłoby to na rozszerzenie zakresu podmiotowego rolników uprawnionych do płatności. Uwagi te dotyczą w szczególności działalności wyłączonych spod zakresu stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. działalności agroturystycznej oraz wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich do 100 hektolitrów, jeżeli są one wykonywane przez rolników. Nie jest to jednak – jak się wydaje, pełny katalog takich działalności, a rozważenia wymaga uznanie za rolniczą działalność w zakresie przetwórstwa rolnego, czy usług świadczonych na rzecz rolnictwa. Zaproponowane podejście wymaga jednak ustalenia jasnych kryteriów uznania przychodu z danej działalności za przychód z działalności rolniczej. Problemy praktyczne wynikają także z braku organów, w strukturze administracji publicznej, uprawnionych do dokonania stosownej weryfikacji charakteru działalności oraz z liczby wniosków o płatności (około 1,4 mln wniosków rocznie).

Rozważyć należy także dalej idący postulat, rezygnacji z powiązania kwoty płatności i przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Wyłączenie z systemu płatności rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą i jednocześnie z powodzeniem prowadzą pozarolniczą działalność gospodarczą wydaje się rozwiązaniem sprzecznym z celami proponowanego przez Komisję Europejską rozwiązania.

25 Por. R. Budzinowski, Prawne pojęcie działalności rolniczej, Prawo i Administracja. Tom II (red. R. Budzinowski), Piła 2003, s. 172–173.

26 Art. 2 ustawy nr 88–1202 z dnia 30 grudnia 1988 r. o adaptacji gospodarstw rolnych do nowych warunków ekonomicznych i socjalnych. Patrz: Art. L. 311–1 Code Rural et de la Pêche maritime. Code Forestier, Commenté. 32e édition. Dalloz 2012.

W końcu, zauważyć należy również niewielkie praktyczne znaczenie przyjętej regulacji, wobec wyłączenia jej stosowania do rolników, którzy za poprzedni rok otrzymali płatności bezpośrednie w wysokości do 5.000 euro. Oznacza to, że w Polsce ograniczenia wynikające z wymogu aktywności zawodowej w rolnictwie dotyczą niecałych 10% gospodarstw rolnych. Z danych dostępnych na stronie ARiMR wynika bowiem, że około 1,25 mln gospodarstw rolnych otrzymało w 2010 r. płatności poniżej 5.000 euro.²⁷

V

Płatności bezpośrednie są istotnym instrumentem prawno–finansowym wspierania nie tylko polskiego rolnictwa, ale także rozwoju obszarów wiejskich. Skorelowanie uprawnień do płatności z aktywnością zawodową w rolnictwie nie do końca odpowiada jednak założeniom reformy WPR na lata 2014–2020. Powoduje także powstawanie szeregu wątpliwości, które przyjdzie rozwiązywać polskiemu ustawodawcy, na gruncie przepisów ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Prowadzone rozważania skłaniają do sformułowania wniosków zarówno o charakterze generalnym, jak bardziej szczegółowych.

Po pierwsze analiza prawna definicji działalności rolniczej w przepisach wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego płatności bezpośrednich winna być dokonywana łącznie z przesłanką utrzymywania gruntu rolnego z zachowaniem norm dobrej kultury rolnej oraz aktywnością zawodową rolnika. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska są pozaprodukcyjne funkcje gruntów rolnych, w tym w szczególności funkcja środowiskowa i społeczna.

Po drugie należy jednak dostrzec, że tak określone przesłanki uzyskania uprawnień do płatności nie spełniają podstawowego założenia stawianego reformowanemu systemowi płatności. System ten bowiem określając uprawnienie do płatności nie uwzględnia w ogóle dochodów z działalności rolniczej, tym samym nie eliminuje grupy beneficjentów, która nie prowadzi działalności rolniczej *sensu stricto* (nie wytwarza produktów rolnych), a tylko korzysta ze wsparcia bezpośredniego. W tym kontekście otwarte pozostaje pytanie, czy wystarczającym uzasadnieniem dla przyznania takiemu podmiotowi płatności jest koncepcja oparta na założeniu, że utrzymując grunty zgodnie z wymogami ochrony środowiska i zasady *cross-compliance* jest dostarczycielem dóbr publicznych?

Po trzecie uzależnienie uprawnień do płatności od wysokości stosunku kwoty płatności za poprzedni rok i przychodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej wskazuje na wyraźne rozgraniczenie działalności rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej. Podejście takie wydaje się nieuzasadnione w kontekście

²⁷ W przypadku Polski dotyczy to 92% gospodarstw otrzymujących płatności w 2010 r. (według danych ARiMR – obliczenia dokonała Z. Giersz i A. Poślednik, www.org.pl).

Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności

wspierania dywersyfikacji działalności na obszarach wiejskich, w kierunku pozarolniczej działalności gospodarczej, w szczególności ze środków strukturalnych WPR. Sprzeczne z celami proponowanego przez KE rozwiązania wydaje się bowiem wykluczenie z grupy aktywnych rolników i pozbawienie tym samym płatności bezpośrednich takich podmiotów, które prowadzą dochodową pozarolniczą działalność gospodarczą, jednocześnie pozostając w rolniczej aktywności zawodowej.

Po czwarte uwzględnić należy także argument o charakterze finansowym, dotyczący dodatkowych kosztów związanych z administrowaniem systemem płatności bezpośrednich (monitoring wysokości przychodów z działalności rolniczej i pozarolniczej), co pozostaje w opozycji do postulatu uproszczenia, przyspieszenia i obniżenia kosztów postępowań w sprawach dotyczących płatności ze środków na Wspólną Politykę Rolną.

AGRICULTURAL ACTIVITIES AS A CONDITION FOR ENTITLEMENT
TO DIRECT PAYMENT

Key words: agricultural activity, active farmer, direct payments

The aim of this article is to define the concept of *agricultural activity*, as a condition for direct payments. This requires a relationship of this concept to the definition of *an active farmer*. The draft regulation art. 4 of the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing rules for direct payments to farmer under support schemes within the framework of the Common Agricultural Policy, which is a new definition of agricultural activity, indicates the need to refer to this basic definition for agricultural law. In the classical formulations, agricultural activity is recognized as a sphere of business, with an indication of the economic, professional aspect of the production activities of the farmer. New regulations concerning the rules and procedures for the granting of EU fund, relating to the possession of agricultural land, raise the need to re- examine this issue, taking into account the conditions that combine possession of agricultural land with the performance of agricultural activities. This trend reflects the changes in the rules of the Common Agricultural Policy and is based on the assumption that the protection is not due to the mere fact of possessing of agricultural land, but also due to other fulfilled by agricultural producers functions: production, environmental and social.

The presented approach requires analysis of the definition of agricultural activity on the basis of public law, private law and agricultural law. To determine the activity of which revenues are recognized as income from agricultural activities should furthermore benefit from the experience of European countries, Italy and France, which have regulations of this issues. They indicate the types of activities associated with agricultural activities and give them special preferences.

In conclusion, it should be noted that the new rules for the granting of payments, which exclude from the system farmers receiving a certain income from non-agricultural activities are in conflict with the objectives of the Common Agricultural Policy, which prefer the diversity of activities in the farms. Diversification of agricultural activities, as appropriate for the needs of sustainable rural development, is also an important axis of the structural support financed by the European Agricultural Fund for Rural Development.