

FUNKCJE RENT STRUKTURALNYCH W PROCESIE INTEGRACJI POLSKIEGO ROLNICTWA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Elżbieta Tomkiewicz

Streszczenie. Obowiązująca od niedawna ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych była wzorowana na przepisach rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 dotyczącego wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa. Jednakże mimo daleko idących zbieżności obu tych regulacji, polska ustawa nie do końca się pokrywa z rozwiązaniami prawa wspólnotowego. Stąd też zasadniczym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych rozwiązań ustawowych i ich konfrontacja z przepisami przytoczonego rozporządzenia wraz ze wskazaniem przyczyn istniejących w tym zakresie rozbieżności. W artykule szczegółowo przedstawiono wymagane warunki nabywania prawa do renty strukturalnej stawiane rolnikowi przekazującemu gospodarstwo rolne, jak również warunki wymagane od przejmującego to gospodarstwo. Naświetlone także zostały zasady finansowania tych świadczeń obowiązujące w polskim systemie prawnym i w ustawodawstwie wspólnotowym. Przeprowadzona analiza porównawcza obu regulacji prawnych pozwoliła na sformułowanie generalnego wniosku, iż rozwiązania naszej ustawy są w wielu kwestiach znacznie bardziej rygorystyczne niż przepisy prawa wspólnotowego. Wynika to z tego, iż w intencji polskiego ustawodawcy system rent strukturalnych ma służyć przede wszystkim stymulowaniu pożądanych przemian strukturalnych w rolnictwie.

Słowa kluczowe: rolnictwo, renty strukturalne, prawo rolne.

ZASADNICZE CELE RENT STRUKTURALNYCH W POLSKIM PRAWIE

Renty strukturalne są nową instytucją w systemie polskiego ustawodawstwa rolnego, polegającą na stworzeniu atrakcyjnych zachęt finansowych dla rolników w wieku przedemerytalnym do definitywnego zaprzestania działalności rolniczej. Zgodnie z intencją polskiego ustawodawcy, zasadniczym *ratio legis* tej instytucji prawnej jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby gospodarstw rolnych, a także zapewnienie rolnikom wycofującym się z działalności rolniczej źródeł dochodów w okresie przedemerytalnym. Polski ustawodawca

połączył zatem w tej regulacji cele strukturalne polegające na stymulowaniu pożądanych przemian strukturalnych i demograficznych w polskim rolnictwie z nie mniej ważnymi celami socjalnymi. Dodatkową przesłanką przemawiającą za ustanowieniem takiej regulacji prawnej było stosunkowo niewielkie oddziaływanie systemu wcześniejszych emerytur rolniczych na przemiany strukturalne w rolnictwie. Przyjęta bowiem w ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (DzU z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zmianami) konstrukcja wcześniejszych emerytur z wielu przyczyn nie stanowi dostatecznie atrakcyjnej zachęty do obszarowego powiększania gospodarstw rolnych, co w pełni potwierdzają badania przeprowadzone przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej [Koczur 2002].

Ujęcie rent strukturalnych jako jednego z instrumentów służących poprawie struktury obszarowej polskiego rolnictwa w długookresowej perspektywie wynika z realizacji zobowiązań określonych w strategicznych dokumentach rządowych, w tym m.in. „Narodowym programie dla członkostwa w Unii Europejskiej”, „Pakcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich”, „Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”, a także w przyjętym przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r. dokumencie „Spójna polityka strukturalna obszarów wiejskich i rolnictwa do 2006 r.”. Ujęcie rent strukturalnych w ramach szeroko rozumianej polityki strukturalnej jest także zbieżne z treścią polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze polityki strukturalnej w rolnictwie.

EWOLUCJA FUNKCJI WCZEŚNIEJSZYCH EMERYTUR W ŚWIETLE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Obowiązująca w polskim systemie prawnym ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (DzU Nr 52, poz. 539) wyraźnie wzorowana jest na przepisach rozporządzenia Rady WE z dnia 17 maja 1999 r. nr 1257/99 dotyczącego wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa (OJ 1999 L 160/80). Jednakże mimo daleko idących zbieżności obu tych regulacji, przyjęta w okresie przedakcesyjnym polska ustawa w kwestiach szczegółowych nie do końca się pokrywa z rozwiązaniami prawa wspólnotowego, chociaż naturalnie nie może być sprzeczna z *acquis communautaire*. Stąd też zasadniczym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych rozwiązań nowej ustawy o rentach strukturalnych i ich konfrontacja z przepisami przytoczonego już rozporządzenia Rady nr 1257/99 wraz ze wskazaniem istniejących między nimi różnic. Jest to tym bardziej uzasadnione, że z chwilą uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa wspólnotowego staną się częścią polskiego porządku prawnego, o ile do tego czasu nie zostaną uchylone lub znowelizowane.

Mechanizmy stymulowania rolników do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zostały ustanowione na szczeblu wspólnotowym już na początku lat 70. W tym miejscu konieczne wydaje się wyjaśnienie terminologiczne. W prawie wspólnotowym analizowana tutaj instytucja określana jest mianem wcześniejszych emerytur dla rolników, podczas gdy polski ustawodawca używa określenia renty strukturalne. Ponieważ instytucja ta u nas nie jest finansowana z funduszy ubezpieczeń społecznych, tak jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnych emerytur, polski ustawodawca nie chcąc wprowa-

dzać zamętu terminologicznego, posługuje się pojęciem renty strukturalne. Jest to, jak się wydaje, także podyktowane faktem, że w polskim ustawodawstwie od lat już obowiązują rozwiązania przewidujące wcześniejsze emerytury dla rolników (art. 19 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), które nie mają naturalnie nic wspólnego z analizowaną instytucją prawa wspólnotowego.

Przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia polskiej regulacji rent strukturalnych w rolnictwie konieczne wydaje się przedstawienie ewolucji przepisów prawa wspólnotowego w tym zakresie [Lichorowicz 1996]. Na przestrzeni bowiem ponad 30 lat funkcjonowania instytucji wcześniejszych emerytur (early retirement) dostrzec można wyraźną zmianę priorytetowych jej celów, które zmieniały się wraz z reformami wspólnej polityki rolnej.

Pierwszym aktem prawa wspólnotowego w tym zakresie była dyrektywa Rady WE z 17 kwietnia 1972 r. nr 160/72 w sprawie zachęcania rolników do zaprzestania działalności zawodowej w rolnictwie i przeznaczania gruntów na cele poprawy struktury agrarnej (OJ 1072 L 96/9), wyraźnie ukierunkowana na przyspieszenie procesu zmian generacji w rolnictwie i na stymulowanie pożądanych przemian strukturalnych, generalnie zmierzających w kierunku modernizowania struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Takie *ratio legis* tej dyrektywy wyraźnie odpowiadało przyjętej w latach 60. i następnie „twórczo” rozwijanej koncepcji intensywnego rozwoju wspólnotowego rolnictwa, uwzględniającej przede wszystkim jego cele produkcyjne.

W kolejnej regulacji prawa wspólnotowego, tj. rozporządzeniu Rady WE z 25 kwietnia 1988 r. nr 1096/88 (OJ 1988 L 110/28), obok tradycyjnych już niejako strukturalnych i demograficznych celów leżących u podstaw wcześniejszych emerytur, uwzględniono także nowe cele, ściśle związane z ograniczaniem produkcji rolnej. W tym bowiem okresie w rolnictwie wspólnotowym problem nadwyżek produkcyjnych wyłonił się z całą ostrością, co wymagało zmiany dotychczasowej „proprodukcyjnej” strategii wspólnej polityki rolnej w kierunku ograniczania nadprodukcji rolnej [Tomkiewicz 2000]. Te nowe, wówczas zaledwie zarysowane, cele znalazły prawny wyraz m.in. w przepisach rozporządzenia Rady WE nr 1096/88 zobowiązujących nabywcę gruntów do niepodwyższania produkcji rolnej w zakresie produktów nadwyżkowych [Lichorowicz 1996, s. 143].

Narastający w rolnictwie WE problem strukturalnych nadwyżek produkcyjnych spowodował, że w kolejnym rozporządzeniu Rady WE z 30 czerwca 1992 r. nr 2079/92 dotyczącym systemu wcześniejszych emerytur (OJ 1992 L 215/91 z późn. zmianami), instytucja ta ściśle została sprzęgnięta z reformami wspólnej polityki rolnej McSharry’ego, których istota polegała na ograniczeniu produkcji rolnej i ustanowieniu dopłat bezpośrednich o charakterze rekompensacyjnym, mających wyrównać producentom rolnym straty w ich dochodach [Tomkiewicz 2000]. Instytucja wcześniejszych emerytur została ujęta jako środek towarzyszący reformom CAP obok zalesiania gruntów oraz tzw. środków agrosrodowiskowych [Costato 1992]. W nowej regulacji wcześniejszych emerytur ustawodawca wspólnotowy wyraźnie wyeksponował jej cele socjalne związane z zapewnieniem dochodów rolników i pracowników rolnych oraz cele związane z ograniczaniem nadprodukcji rolnej w ścisłym powiązaniu z ochroną środowiska naturalnego i krajobrazu wiejskiego. Wzmocnienie aspektów środowiskowych można dostrzec m.in. w treści przepisu art. 6 ust. 4 tego rozporządzenia, w którym

mowa jest o obowiązku prowadzenia działalności rolniczej na przejętych gruntach rolnych zgodnie z wymogami ochrony środowiska.

Wyraźną zmianę funkcji leżących u podstaw instytucji wcześniejszych emerytur można dostrzec na tle obecnie obowiązującego rozporządzenia Rady WE z 17 maja 1999 r. nr 1257/99. W ramach zreformowanej, kompleksowej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2000–2006 wcześniejsze emerytury zostały ujęte jako środki wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich obok takich instrumentów, jak m.in.: zalesianie gruntów, pomoc z tytułu inwestycji w rolnictwie, pomoc dla młodych rolników, dla gospodarstw położonych w regionach o trudnych warunkach gospodarowania, programy agrośrodowiskowe. Punkt ciężkości tej regulacji prawnej przesunął się wyraźnie w kierunku realizacji celów socjalnych, związanych z zapewnieniem dodatkowych dochodów rolnikom zaprzestającym działalności zawodowej. Obok tego zasadniczego celu tej regulacji w preambule rozporządzenia ustawodawca wymienił także przyspieszenie procesu zmiany generacji w rolnictwie, wspieranie procesu przemian strukturalnych w rolnictwie, poprawę rentowności gospodarstw, a także przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze, zgodnie z założeniami rozwoju obszarów wiejskich.

Wspólnotowa konstrukcja prawna wcześniejszych emerytur *ab initio* została oparta na kilku podstawowych warunkach, od spełnienia których zależy uzyskanie przedemerytalnych świadczeń dla rolników. Na przestrzeni wielu lat warunki te nie uległy zasadniczym zmianom, choć naturalnie były systematycznie nowelizowane i konkretyzowane. Warunki te stawiane są zarówno rolnikowi przekazującemu gospodarstwo rolne, jak również rolnikowi przejmującemu to gospodarstwo. Należą do nich: wymagany wiek rolnika, warunek prowadzenia gospodarstwa przez określony normatywnie czas, wymóg definitywnego zaprzestania działalności rolniczej. Cechą charakterystyczną kolejnych regulacji prawa wspólnotowego dotyczących systemu wcześniejszych emerytur było to, że ustawodawca wspólnotowy określił jedynie ich generalne ramy, pozostawiając państwu członkowskiemu stosunkowo szeroki margines swobody w określaniu krajowych regulacji prawnych. W normatywnie zakreślonych ramach państwa członkowskie mogły dodatkowo skonkretyzować warunki uzyskania świadczeń przez rolników, określić różnorodne formy pomocy finansowej, jak również zróżnicować ich zakres, stosownie do własnych potrzeb i możliwości finansowych. Ponadto, od początku funkcjonowania systemu wcześniejszych emerytur w prawie wspólnotowym ustawodawca szeroko ujmował krąg jego adresatów, obejmując jego zakresem nie tylko rolników, ale także pracowników rolnych zatrudnionych przy pracach związanych z prowadzeniem gospodarstwa.

NORMATYWNE WARUNKI NABYWANIA PRAWA DO RENTY STRUKTURALNEJ. KONFRONTACJA Z PRZEPISAMI ROZPORZĄDZENIA RADY WE NR 1257/99

Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. określa zarówno warunki nabywania prawa do renty strukturalnej stawiane rolnikowi przekazującemu gospodarstwo rolne, jak również warunki wymagane od rolnika przejmującego to gospodarstwo. Podstawowym warunkiem prawnym wymaganym do otrzymania renty strukturalnej jest osiągnięcie normatywnie

określonej dolnej granicy wieku. W świetle przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 polskiej ustawy prawo do renty przysługuje rolnikom w przedziale wieku od 55 do 60 lat w przypadku kobiet, a w odniesieniu do mężczyzn w wieku od 60 do 65 lat. Jak więc z tego wynika, ustawodawca zróżnicował wymagany wiek dla kobiet i dla mężczyzn, co jest ewidentną konsekwencją obowiązujących w naszym kraju zasad ubezpieczenia społecznego rolników. Tymczasem w rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 ustalona jest wspólna dolna granica wieku dla wszystkich rolników, bez względu na płeć. W świetle przepisu art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia prawo do wcześniejszej emerytury nabywają rolnicy, którzy ukończyli co najmniej 55 lat, ale jeszcze nie osiągnęli wieku emerytalnego w momencie przekazywania gospodarstwa, stosownie do przepisów prawa krajowego. Porównawczo można wskazać, że w pierwszej regulacji wspólnotowej, tj. w dyrektywie Rady nr 160/72, świadczenia finansowe z tytułu zaprzestania działalności rolniczej przewidziane były dla rolników w przedziale wieku od 55 do 65 lat, dla których praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania w rozumieniu art. 3 dyrektywy. W kolejnych regulacjach ustawodawca wspólnotowy ustalił dolną granicę wieku na poziomie 55 lat, rezygnując natomiast z określenia wieku emerytalnego, co należy do kompetencji państw członkowskich.

Kolejnym w świetle polskiej ustawy warunkiem uzyskania prawa do renty strukturalnej jest podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres wymagany do uzyskania emerytury rolniczej z chwilą ukończenia 55 lat w przypadku kobiety, albo 60 lat w przypadku mężczyzny. Zgodnie z treścią przepisu art. 19 ust. 2 cytowanej już ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, okres ten wynosi 120 kwartałów. Warto w tym miejscu zauważyć, że jeśli obydwójce małżonkowie spełniają wszystkie wymagane prawem kryteria, to renta strukturalna przysługuje każdemu z nich (art. 5 ust. 2 ustawy).

Podobnie jak w przepisach prawa wspólnotowego, polski ustawodawca wymaga także dziesięcioletniego stażu nieprzerwanego prowadzenia działalności rolniczej przed przekazaniem gospodarstwa rolnego, która była jedynym lub głównym źródłem jego utrzymania. Warunek ten został nieco złagodzony w przepisie art. 3 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym uznaje się, że działalność ta była jedynym lub głównym źródłem utrzymania, jeśli w tym okresie rolnik co najmniej przez 5 lat podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników, z czego co najmniej 2 lata bezpośrednio przed zgłoszeniem wniosku o rentę strukturalną. Sformułowany w naszej ustawie wymóg 10-letniego stażu pracy w rolnictwie jest zbieżny z przepisami prawa wspólnotowego, z tą jednakże różnicą, że pod rządami rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 brak jest analogicznego jak w polskiej ustawie warunku, by praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania rolnika. W tym miejscu warto zauważyć, że wymóg taki sformułowany był w poprzednio obowiązujących regulacjach. W rozumieniu art. 3 dyrektywy Rady nr 160/72 praca w rolnictwie stanowiła główne źródło utrzymania, jeśli rolnik osiągał co najmniej 50% dochodów z działalności rolniczej, poświęcając w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o świadczenie finansowe co najmniej 50% łącznego czasu pracy.

Kolejnym *condictio iuris* uzyskania prawa do renty strukturalnej jest definitywne zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej przez wyzbycie się własności gospodarstwa rolnego (art. 3 ust. 1 ustawy) [Czechowski 2001], co stanowi odpowiednik przepi-

su art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1257/99. Jednakże na tym tle uwidacznia się wyraźnie różnica między polskimi rozwiązaniami i przepisami prawa wspólnotowego. W rozumieniu polskiej ustawy zaprzestanie działalności rolniczej polega wyłącznie na przeniesieniu własności gospodarstwa rolnego w formie umowy sprzedaży, darowizny, dożywocia. Tymczasem ustawodawca wspólnotowy nadaje pojęciu zaprzestania towarowej działalności rolniczej znacznie szerszą treść, obejmując jego zakresem nie tylko przeniesienie własności gospodarstwa rolnego, ale także przekazanie gruntów w posiadanie zależne. Oznacza to zatem, że ustawodawca wspólnotowy przewiduje możliwość objęcia pomocą finansową z tytułu wcześniejszych emerytur także wydzierżawiającego gospodarstwo rolne, co w myśl polskich przepisów, opartych wyłącznie na konstrukcji przeniesienia własności gospodarstwa, nie jest dopuszczalne.

W świetle polskich rozwiązań przekazujący gospodarstwo rolne może pozostawić na własne potrzeby działkę gruntu o powierzchni nie podlegającej opodatkowaniu podatkiem rolnym, tj. o powierzchni do 1 ha fizycznego lub przeliczeniowego (art. 1 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, DzU z 1993 Nr 94, poz. 431 z późn. zmianami). Takie rozwiązanie jest co do zasady zbieżne z przepisem art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 gwarantującym rolnikom wspólnotowym możliwość wykorzystania działki gruntów na cele niekomercyjne, z zachowaniem budynku mieszkalnego. Jeśli przy tym rolnik przekazujący kontynuuje działalność rolniczą na potrzeby własne, działalność ta nie podlega pomocy w ramach wspólnej polityki rolnej, o czym stanowi rozporządzenie Komisji WE z dnia 23 lipca 1999 r. nr 1750/1999 ustalające szczególne zasady stosowania rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 (OJ 1999 L 214/31).

Polski ustawodawca uzależnia przy tym uzyskanie prawa do renty strukturalnej od przekazania gospodarstwa o powierzchni nie mniejszej niż 3 ha (w projekcie ustawy przewidywano 5 ha), jeśli tylko stanowiło ono własność rolnika lub jego małżonka przez okres co najmniej ostatnich 5 lat (art. 3 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy). Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie, określające minimum obszarowe przekazywanego gospodarstwa rolnego, jest w warunkach polskiego rozdrobnionego rolnictwa zbyt rygorystyczne, co w znacznym stopniu może zawęzić listę adresatów ustawy [Przygodzka 2001]. Rolnicy mający mniejsze gospodarstwa obszarowe będą mogli skorzystać z wcześniejszej emerytury na dotychczasowych zasadach, określonych przepisach ustawy z 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Przekazanie własności gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa w trybie ustawy o rentach strukturalnych może nastąpić na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych (art. 6 ust. 1 ustawy). Kierując się potrzebą poprawy struktury obszarowej rolnictwa, ustawodawca wymaga, by obszar powiększonego gospodarstwa liczył nie mniej niż 15 ha (art. 6 ust. 2 ustawy). Wydaje się, że również tak ustalone kryterium obszarowe powiększanej gospodarstwa jest zbyt rygorystyczne i w warunkach polskiego rolnictwa będzie stanowić prawdziwie trudną barierę w realizacji założonych celów strukturalnych, głównie ze względów ekonomicznych. Wysoka cena ziemi w niektórych regionach będzie stanowić dla rolników poważną barierę w powiększaniu obszaru gospodarstw rolnych. Zdawał sobie z tego sprawę ustawodawca, upoważniając Radę Ministrów (w art. 6 ust. 3) do obniżenia w drodze rozporządzenia tej granicy w poszczególnych województwach lub powiatach, z uwzględnieniem średniej

powierzchni gospodarstw rolnych na tych terenach, ale jak dotychczas nie skorzystano z tej delegacji.

Jeśli rolnik nie ma możliwości przekazania gospodarstwa rolnego (w całości lub części), to nieruchomości wchodzące w jego skład mogą zostać nieodpłatnie przejęte do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w stanie wolnym od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych (art. 9 ustawy).

Wzorując się na ustawodawcy europejskim, polski prawodawca uzależnił uzyskanie prawa do renty strukturalnej od spełnienia określonych normatywnie warunków przez przejmującego gospodarstwo rolne. W świetle przepisu art. 8 ust. 1 ustawy gospodarstwo może przejąć rolnik legitymujący się posiadaniem kwalifikacji rolniczych i jednocześnie nie mający ustalonego prawa do renty lub emerytury. W rozumieniu ustawy przez pojęcie kwalifikacji rolniczych należy rozumieć zarówno kwalifikacje teoretyczne (wyszkolenie), jak i praktyczne, tj. prowadzenie działalności rolniczej od co najmniej 5 lat. Są to zatem warunki zasadniczo zbieżne z przepisem art. 11 ust. 3 rozporządzenia Rady WE nr 1257/99, stanowiącym, że przejmujący gospodarstwo rolne powinien mieć odpowiednie kwalifikacje i zobowiązać się jednocześnie do prowadzenia działalności rolniczej przez co najmniej 5 lat. Dodatkowo jeszcze, czego nie ma w polskiej ustawie, w przepisach rozporządzenia nałożono na rolnika obowiązek poprawienia rentowności przejmowanego gospodarstwa rolnego, z uwzględnieniem powierzchni gospodarstwa rolnego, regionu, rodzaju prowadzonej produkcji rolnej (art. 11 ust. 2 rozporządzenia).

Odmienne niż w przepisach prawa wspólnotowego, w ustawie o rentach strukturalnych nie ma możliwości przekazania gruntów rolnych na cele nierolnicze. W świetle bowiem przyjętych rozwiązań umowa o przekazaniu gospodarstwa może być zawarta z rolnikiem lub też z osobą prawną lub jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, o ile tylko działalność rolnicza pozostaje w zakresie jej działania. Tymczasem w świetle przepisu art. 11 ust. 4 rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 przejmującym gospodarstwo rolne (w całości lub części) może być także inna niż rolnik osoba fizyczna lub prawna, pod warunkiem, że przejęte grunty będą użytkowane na cele nierolnicze, w tym m.in. zostaną zalesione, przeznaczone na tworzenie rezerwatów ekologicznych w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego.

Brak analogicznego rozwiązania wydaje się sporym mankamentem ustawowym, raz jeszcze wskazując na to, że nadrzędnym celem polskiej regulacji prawnej jest poprawa struktury obszarowej polskiego rolnictwa, podczas gdy w prawie europejskim cel ten ma obecnie drugorzędne znaczenie, ustępując wyraźnie celom socjalnym i celom związanym z ochroną środowiska naturalnego i walorów krajobrazowych. Co więcej, w polskiej regulacji prawnej nie mówi się o rolniczym wykorzystaniu przekazywanych gruntów rolnych zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego, podczas gdy ustawodawca wspólnotowy również i te względy ma na uwadze.

Odmienne niż w rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 w ustawie z 26 kwietnia 2001 r. nie przewidziano możliwości uzyskania prawa do renty strukturalnej dla osób pracujących w przekazywanym gospodarstwie rolnym. Takie zawężenie podmiotowego zakresu ustawy podyktowane było względami finansowymi, wyraźnie wskazując na dominację strukturalnych założeń ustawy nad jej celami socjalnymi. Tymczasem

w świetle przepisów analizowanego rozporządzenia Rady nr 1257/99 pracownicy rolni są uprawnieni do uzyskania wcześniejszej emerytury, jeśli zaprzestali całkowicie działalności rolniczej, mają nie mniej niż 55 lat, byli zatrudnieni przez co najmniej 5 lat w rolnictwie w wymiarze co najmniej połowy swego czasu pracy i jednocześnie przepracowali w przekazywanym gospodarstwie rolnym co najmniej dwa lata w pełnym wymiarze czasu w ostatnich 4 latach poprzedzających przejście na wcześniejszą emeryturę osoby przekazującej gospodarstwo (art. 11 ust. 3 rozporządzenia).

ZASADY FINANSOWANIA RENT STRUKTURALNYCH W POLSKIM I WSPÓLNOTOWYM USTAWODAWSTWIE ROLNYM

W świetle polskich rozwiązań renta strukturalna przybiera postać miesięcznego świadczenia, wypłacanego w wysokości równej półtorakrotności najniższej emerytury określonej w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 11 ust. 1). Renta strukturalna wypłacana byłaby do osiągnięcia wieku emerytalnego lub do czasu nabycia prawa do renty lub emerytury, ale nie dłużej niż 5 lat. Dla porównania można wskazać, że ustawodawca wspólnotowy ustalił dłuższy okres wypłacania świadczeń emerytalnych, ustalając go na poziomie maksymalnie 15 lat dla przekazującego gospodarstwo rolne i 10 lat dla pracownika rolnego (art. 12 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1257/99). Pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia Rady WE nr 2079/92 okres ten ustalono na 10 lat, jednak nie dłużej niż do osiągnięcia 70 roku życia [Jędrzejewski 1996]. W świetle obecnie obowiązujących regulacji świadczenia te są przewidziane dla osób, które przekazały gospodarstwo do ukończenia przez nie 75 roku i robotnikom rolnym nie dłużej niż do osiągnięcia wieku emerytalnego.

W Polsce w okresie przedakcesyjnym renty strukturalne będą świadczeniem finansowanym z budżetu państwa, a środki na ten cel określane są corocznie w ustawie budżetowej (art. 21 ustawy). Po przystąpieniu do UE świadczenia te będą współfinansowane ze środków Sekcji Gwarancji FEOGA na zasadach określonych obecnie w rozporządzeniu Rady nr 1257/99, pod warunkiem, że do tego czasu nie ulegną one żadnym zmianom. Według obowiązujących zasad, udział finansowy WE sięga aż 75% ponoszonych z tego tytułu wydatków. W perspektywie członkostwa Polski w europejskich strukturach gospodarczych celowe więc byłoby przedstawienie obowiązujących zasad finansowania wcześniejszych emerytur w prawie wspólnotowym. W rozporządzeniu Rady WE nr 1257/99 zostały określone maksymalne pułapy świadczeń z tytułu wcześniejszych emerytur, zróżnicowane dla rolników i pracowników rolnych. Jak stanowi załącznik do tego rozporządzenia, wysokość rocznego świadczenia dla rolników została określona na poziomie do 15 000 EUR z możliwością dwukrotnego jej zwiększenia do 30 000 EUR w określonych przypadkach. Suma świadczeń w całym okresie ich pobierania przez rolnika nie może przekroczyć 150 000 EUR. Dla pracownika rolnego sumy te wynoszą odpowiednio 3500 EUR rocznie i 35 000 EUR. Jeśli gospodarstwo rolne zostało przekazane przez więcej niż jednego rolnika, to wysokość świadczeń finansowych nie może przekraczać maksymalnego limitu przewidzianego dla jednego rolnika (przepis art. 7 rozporządzenia Komisji WE z 23 lipca 1999 r. nr 1750/99).

WNIOSKI

Podjmując próbę oceny rozwiązań ustawy o rentach strukturalnych, należy stwierdzić, że w porównaniu z przepisami rozporządzenia Rady WE nr 1257/99 w wielu kwestiach szczegółowych jest ona znacznie bardziej rygorystyczna. Nadmierny rygoryzm naszej regulacji prawnej wynika przede wszystkim z tego, iż w okresie przedakcesyjnym ciężar sfinansowania świadczeń z tytułu rent strukturalnych obciąża budżet naszego państwa, co sprawia, że skala pomocy finansowej dla rolników jest nieporównanie mniejsza niż przewidywana w ramach wspólnej polityki rolnej. Znacznie surowiej określono także w ustawie warunki uzyskania prawa do renty strukturalnej w rolnictwie. Dotyczy to zwłaszcza zbyt wysoko określonego kryterium obszarowego przekazywanego i nowo utworzonego gospodarstwa rolnego (15 ha), co w znacznym stopniu zawężyło krąg jej potencjalnych adresatów. W niemalym także stopniu zakres podmiotowy ustawy ogranicza jej oparcie na konstrukcji przeniesienia własności gospodarstwa rolnego, które ma uregulowany od co najmniej 5 lat stan prawny. Jak twierdzi P. Czechowski [2001], rygorystycznie sformułowane warunki wymagane od rolników przekazujących gospodarstwo w trybie ustawy zdają się wyraźnie potwierdzać fakt, że priorytetowym celem naszej regulacji jest poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a jej cel socjalny schodzi na dalszy plan. Tymczasem w obecnie obowiązujących regulacjach prawa wspólnotowego funkcje socjalne wcześniejszych emerytur zyskują systematycznie na znaczeniu w ścisłym powiązaniu z celami związanymi z ochroną środowiska naturalnego i walorów krajobrazu wiejskiego. Te akurat cele zostały całkowicie pominięte przez ustawę o rentach strukturalnych, nie przewidującą ani możliwości przekazania gruntów rolnych na cele nierolnicze, ani również nie uwzględniającą aspektów ochrony środowiska w przejętym przez rolnika gospodarstwie.

Jest przy tym swoistym paradoksem, że polski ustawodawca, dążąc usilnie do stymulowania procesu koncentracji gruntów w rolnictwie poprzez mechanizm rent strukturalnych, ustanowił tak restrykcyjne rozwiązania, które właśnie w praktyce stać się mogą poważną barierą w realizacji założonych celów strukturalnych. Świadczą o tym dowodnie pierwsze doświadczenia z praktyki stosowania tej ustawy, gdyż do dnia 31 marca 2002 r. zgłoszono zaledwie 1202 wnioski o przyznanie renty strukturalnej, podczas gdy Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacowało liczbę takich wniosków na około 8 tys. rocznie. Na tym tle należy stwierdzić, że jeśli ustawa ma spełniać założone przez ustawodawcę cele strukturalne, to powinna równocześnie przewidywać finansowe wsparcie nie tylko dla wycofującego się z działalności zawodowej rolnika, ale i dla obejmującego gospodarstwo rolne w trybie tej ustawy. Z doświadczeń bowiem 10 państw członkowskich UE, w których wprowadzono programy wcześniejszych emerytur, wynika, że zostały one połączone z pomocą finansową dla młodych rolników. Programy te obecnie są stosowane w Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Portugalii i we Włoszech [Przygodzka 2001]. Tylko bowiem wsparcie znacznymi środkami obu tych kierunków działań może zaowocować w przyszłości pożądanymi przekształceniami strukturalnymi.

PIŚMIENNICTWO

- Czechowski P., 2001: Proces dostosowywania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej. Twigger, Warszawa.
- Costato L.: Norme ambientali d'accompagnamento alla riforma della PAC e regolamento sul prepensionamento in agricoltura. „Diritto e giurisprudenza agraria” 1992 z. 7–8.
- Jędrzejewski J.: Reforma agrarna we Wspólnocie Europejskiej „Wspólnoty Europejskie” 1996 nr 2.
- Koczur W.: Renty strukturalne w rolnictwie. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Zdrowotnych” 2002 nr 2.
- Lichorowicz A., 1996: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej. Zakamycze, Kraków.
- Przygodzka R.: Ewolucja funkcji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, t. 3, z. 1.
- Renty strukturalne w Polsce – stan obecny. Materiały na seminarium pt. „System rent strukturalnych w rolnictwie. Uwarunkowania. Wdrażanie. Oddziaływanie”, które zostało zorganizowane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniach 28–29 maja 2002 r.
- Tomkiewicz E., 2000: Limitowanie produkcji rolnej w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej. Scholar, Warszawa.

EARLY RETIREMENT IN THE PROCESS OF INTEGRATION OF POLISH AGRICULTURE INTO THE EUROPEAN UNION

Abstract. The Polish law of 26 April 2001 on early retirement in agriculture that has recently entered into force is based on the Council Regulation 1257/99 regarding support development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. However, in spite of far reaching parallelism between the two legal acts, the Polish law does not entirely follow the EU model. The paper presents primary elements of the Polish law and compares them to the Council Regulation, pointing out to reasons of divergence between the two legal acts. The paper presents in details conditions that need to be fulfilled by farmers who hand over their farms in order to become eligible to early retirement, as well as conditions that need to be fulfilled by ones who takes such farm. It also describes principles of financing of early retirement according to the Polish law and according to the Community law. The comparative analysis of the two legal acts leads to the conclusion that the Polish law is in many areas much more restrictive than the Community law, as it was the Polish legislators's intention that early retirement should first of all stimulate desirable structural changes in Polish agriculture.

Key words: agriculture, early retirement, law regulations.

Elżbieta Tomkiewicz, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa