

Renty strukturalne na gruncie prawa niemieckiego

Renty strukturalne są instrumentem wspierania rozwoju obszarów wiejskich przewidzianym w prawodawstwie wspólnotowym na okres programowania 2007–2013 i finansowanym częściowo ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Instrument został przejęty przez systemy prawne niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz włączony do krajowych planów rozwoju obszarów wiejskich. Na gruncie prawa niemieckiego renty strukturalne (tłum. dosł. *renta za przekazanie ziemi – Landabgaberente*) są instrumentem wspierania rozwoju obszarów wiejskich pochodzącym z innego okresu historycznego i na obecnym etapie rozwoju rolnictwa niemieckiego mają jedynie charakter marginalny. Z naukowego punktu widzenia istotne jest jednak bliższe przyjrzenie się modelowym rozwiązaniom prawa niemieckiego.

W związku z tym, że renty strukturalne są instrumentem fakultatywnym, krajom związkowym pozostawiono możliwość ich uwzględnienia w realizowanych na ich poziomie programach rozwoju obszarów wiejskich, przy czym odpowiednia część kosztów stosowania instrumentu musi być finansowana z budżetu danego kraju związkowego. W okresie programowania 2000–2006 renty za przekazanie ziemi zostały włączone do programu rozwoju obszarów wiejskich dwóch krajów związkowych – Saksonii i Saksonii-Anhalt. Stosowanie instrumentu w obu krajach uzasadnione było koniecznością zaradzenia problemowi rozdrobnionej struktury obszarowej. Składanie wniosków o renty możliwe było do końca 2006 r. Instrument nie został jednak przejęty do odpowiedniego programu obejmującego lata 2007–2013. W okresie od 2007 do 2016 nastąpi wypłata już przyznanych świadczeń, bez możliwości składania nowych wniosków przez producentów rolnych.

W aktualnie obowiązującym programie rozwoju obszarów wiejskich tak na płaszczyźnie federalnej, jak i na płaszczyźnie krajów związkowych, brak jest zatem odpowiedniej regulacji dotyczącej rent strukturalnych. Poniższe rozważania skoncentrują się przede wszystkim na zagadnieniach ogólnych związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Niemczech oraz na regulacjach ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej FELEG z 1989 r. dotyczących dwóch świadczeń: renty

z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*) i wyrównania pieniężnego (*Ausgleichgeld*), a także będących ich pierwowzorem regulacjach renty za przekazanie ziemi (*Landabgaberente*) wprowadzonej ustawą z 1969 r.

1. Programy rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech

1.1. Płaszczyzna federalna – założenia Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (GAK) 2008–2011

Paleta instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich przewidziana w niemieckim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz – GAK*) stanowi trzon programów rozwoju obszarów wiejskich opracowanych na poziomie krajów związkowych¹. GAK jest instrumentem finansującym i koordynującym, skupiającym środki przewidziane we wszystkich osiach wspierania rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z rozporządzeniem nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)². Program ten posiada status krajowej regulacji ramowej, będącej odpowiednikiem polskiego Planu Wspierania Rozwoju Obszarów Wiejskich, zatwierdzonej przez Komisję Europejską na dany okres finansowania. Ramy prawne instrumentów przewidzianych w GAK oraz w planach rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych zawarte zostały w Narodowym Planie Strategicznym 2007–2013 (*Nationaler Strategieplan*)³.

Instrumenty przewidziane w GAK odpowiadają aktualnym potrzebom rolnictwa niemieckiego. Nowością w okresie programowania 2008–2011 są środki wspierające pozyskiwanie energii odnawialnej, środki dotyczące doradztwa w zakresie gospodarowania energią skierowane do gospodarstw indywidualnych posiadających status małych lub średnich przedsiębiorstw, zachowanie zasobów biologicznych w rolnictwie, wsparcie dla gospodarstw rolnych hodujących rzadkie lub zagrożone wyginięciem gatunki zwierząt i ryb, budowanie systemów energetycznych dla energii pozyskiwanej z biogazu. Obok tych niewątpliwie nowatorskich instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, do dyspozycji producentów rolnych postawione są instrumenty służące poprawie dobrostanu zwierząt, wspierające inwestycje w działalność pozarolniczą, a także, przykładowo, instrument polegający na tworzeniu sieci połączeń internetowych na wsi, skierowany do gmin i związków gmin.

1 Tekst federalnego programu rozwoju obszarów wiejskich dostępny jest na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) <http://www.bmelv.de> z dnia 13 października 2008 r.

2 Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

3 Tekst krajowego planu strategicznego dostępny jest pod adresem: <http://www.bmelv.de> z dnia 13 października 2008 r.

W kwestii charakteru instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich na uwagę zasługuje ich odmienna dymensja w porównaniu z instrumentami przewidzianymi w polskim PROW. Polska regulacja skupia się w dalszym ciągu na wspieraniu pojedynczych jednostek produkcyjnych, stawiając do dyspozycji rolników różne instrumenty służące podniesieniu konkurencyjności ich produkcji oraz zmodernizowaniu gospodarstw rolnych. Jest to uzasadnione zróżnicowanym stanem rozwoju rolnictwa polskiego i niemieckiego. Ustawodawca niemiecki preferuje środki mające charakter horyzontalny, obejmujące rolnictwo i obszary wiejskie całościowo, traktując je jako przestrzeń do życia, a nie wyłącznie jako miejsce prowadzenia produkcji rolniczej. Widoczna jest tu troska o zachowanie środowiska naturalnego i zasobów naturalnych. Aż 20,9% środków przeznaczana jest na tzw. zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, 17,5% środków na wspieranie pojedynczych gospodarstw rolnych, 16,1% na instrumenty dotyczące gospodarki wodnej, 11% na instrumenty dotyczące dobrostanu zwierząt, 9,1% na instrumenty ochrony wybrzeża, a 6,8% na poprawę struktury rynkowej. 75% wszystkich instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich finansowana jest z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Stosunek finansowania instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez Federację i kraje związkowe wynosi 60:40.

1.2. Płaszczyzna krajów związkowych

Konsekwencją posiadania przez kraje związkowe kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska i rolnictwa jest opracowanie przez nie programów rozwoju obszarów wiejskich. W obecnym okresie programowania, oprócz funkcjonującego na poziomie federalnym GAK 2008–2011, w Niemczech istnieje 14 programów wspierania rozwoju obszarów wiejskich⁴, realizowanych na poziomie poszczególnych krajów związkowych: Badenii–Wirtembergii, Bawarii, wspólny program dla Brandenburgii i Berlina, Hamburga, Hesji, Meklemburgii–Pomorza Przedniego, wspólny program dla Dolnej Saksonii i Bremy, Północnej Nadrenii–Westfalii, Nadrenii–Palatynatu, Kraju Saary, Saksonii, Saksonii–Anhalt, Szlezwika–Holsztyna oraz Turynгии. Katalog instrumentów dostępny w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych i główne założenia znacznie różnią się od siebie i zależą od warunków panujących w ich sektorach rolnych. I tak, przykładowo, w Bawarii nacisk położony jest na działania związane z ochroną środowiska, w Brandenburgii, jednym z pięciu tzw. nowych krajów związkowych, które dotknięte są problemami demograficznymi, polegającymi na odplywie ludności oraz ze stosunkowo wysoką stopą bezrobocia, instrumenty dostępne w ramach programu

4 Dostęp do tekstów programów rozwoju obszarów wiejskich poszczególnych krajów związkowych możliwy jest poprzez stronę internetową Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/index_en.htm z dnia 8 sierpnia 2008 r.

rozwoju obszarów wiejskich koncentrują się na poprawie jakości życia na obszarach wiejskich oraz zapewnieniu stabilności miejsc pracy i dochodów rolniczych.

2. System świadczeń pieniężnych z tytułu przekazania ziemi w prawie niemieckim

Począwszy od lat 60. ustawodawca niemiecki wprowadzał szereg instrumentów skierowanych na poprawę struktur rolnych gospodarstw dobrze rokujących poprzez likwidację nierozwojowych jednostek produkcyjnych. Wprowadzone instrumenty miały zaradzić trudnościami, jakie pociągał za sobą ten proces, przy jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniu na struktury rolne. Proces ten rozpoczął się zanim odpowiednie instrumenty pojawiły się na płaszczyźnie prawodawstwa wspólnotowego i częściowo wzorowany był na środkach podejmowanych przez kraje sąsiednie, przykładowo przez Francję. Zamiarem ustawodawcy niemieckiego było dokonanie sprawnych, skutecznych i długotrwałych przekształceń struktur agrarnych w określonych ramach czasowych za pomocą wachlarza nowych instrumentów finansowo-prawnych. Panowało zgodne przekonanie, że trwałe przekształcenia strukturalne w rolnictwie są możliwe przy wzajemnym uzupełnianiu się środków z zakresu polityki strukturalnej i środków polityki socjalnej⁵.

2.1. Renta za przekazanie ziemi (*Landabgabrente*)

System rent za przekazanie ziemi, wprowadzony w Niemczech w 1969 r., umożliwiał producentom rolnym uzyskanie tzw. renty za przekazanie ziemi (*Landabgabrente*). Podkreślano zasadność wprowadzenia instrumentu, który miał przyczynić się do wzrostu mobilności na rynku pracy, poprawy zabezpieczenia społecznego rolników, trwałości przekształceń strukturalnych, wzrostu dochodów gospodarstw rolnych pozostających na rynku, a także do ochrony środowiska⁶.

U podłoża wprowadzenia renty za przekazanie ziemi leżała realizacja założeń programu reformy rolnej. Celem strukturalnym instrumentu było zwiększenie podaży w zakresie gruntów, które mogły być oddane w dzierżawę (przekazujący nie musiał wyzbywać się prawa własności) i przekazanie ich na rzecz gospodarstw o powierzchni przekraczającej 10 ha. Cel socjalny instrumentu sprowadzał się do zapewnienia dogodnego systemu zabezpieczenia na starość rolnikom prowadzącym działalność w gospodarstwach niewielkich powierzchniowo i nieposiadających następcy. Powszechnie bowiem rolnicy tacy prowadzili działalność rolniczą nawet

5 Zob. E. Lienau, Möglichkeiten und Grenzen der Inanspruchnahme von Landabgabrente, Die Agrarsoziale Gesellschaft e.V., Materialsammlung nr 118, Göttingen 1973, s. 2.

6 K. Hagedorn, K. Klare, Neue Landabgabrente. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik, Braunschweig, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Juli 1985, s. 85. Odnośnie do celów instrumentu por. W. Altkrüger, Die Landabgabrente als Struktur- und sozialpolitisches Instrument – Verlauf, Prognose, Nutzen–Kosten–Untersuchung, Materialsammlung nr 121, Göttingen 1974, s. 25 i nast.

po przekroczeniu 65. roku życia, ponieważ było to rozwiązanie bardziej opłacalne w porównaniu z niewielką emeryturą rolniczą⁷. Zakładano, że instrument renty za przekazanie ziemi umożliwi wyłączenie gruntów rolnych z produkcji i ich transfer od nierozwojowych jednostek produkcyjnych do gospodarstw rolnych dobrze rokujących. Kwota świadczenia miała przewyższać kwotę emerytury wypłacanej w ramach systemu ogólnego, a zakładane skutki wprowadzenia instrumentu miały być widoczne na wielu płaszczyznach: na płaszczyźnie rolnictwa w znaczeniu ogólnym (pomoc rolnikom ze strony państwa, zwiększenie podaży w zakresie gruntów, które mogły zostać wydzierżawione, zapobieżenie zwiększaniu się liczby przypadków podejmowania działalności rolniczej jako działalności dodatkowej); w sytuacji rolników przejmujących uwolnione grunty rolne (podjęcie rozbudowy gospodarstwa rolnego w odpowiednim czasie i poprawa warunków pracy poprzez zakup nowych maszyn, zmniejszających także wypadki przy pracy); w sytuacji rolników przechodzących na rentę (zapewnienie środków na starość, uniknięcie chorób zawodowych poprzez wcześniejsze zaprzestanie działalności rolniczej); a także z punktu widzenia samego państwa (zaoszczędzenie wydatków na opiekę zdrowotną, odciążenie rynku rolnego w przypadku, gdy likwidowane gospodarstwa rolne dotknięte były nadprodukcją, zalesianie przejętych gruntów).

Renta za przekazanie ziemi na podstawie ustawy o pomocy rolnikom na starość była wypłacana w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., czyli łącznie przez ponad 14 lat. Konstrukcja warunków uzyskania świadczenia była typowa dla tego typu instrumentu i zawierała elementy gwarantujące przekształcenia w rolnictwie, zarówno na płaszczyźnie strukturalnej, jak i na płaszczyźnie socjalnej. Podstawowym warunkiem uzyskania renty było przekazanie gospodarstwa rolnego (*Hofübergabe*) na cele poprawy struktur rolnych. Producent rolny ubiegający się o rentę musiał mieć ukończony 60. (lub 55. rok życia, gdy był kobietą) albo być trwale niezdolnym do pracy. Dodatkową przesłanką, wskazującą na związek instrumentu z ogólnym systemem zabezpieczenia społecznego rolników, był wymóg zrealizowania co najmniej 60 okresów składkowych na ubezpieczenie w kasie ubezpieczenia rolniczego.

Rencie za przekazanie ziemi towarzyszyły instrumenty dodatkowe zwiększające jej atrakcyjność. I tak, piąta ustawa zmieniająca i uzupełniająca ustawę o pomocy rolnikom na starość z 1957 r. (*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte – GAL*) z 1970 r.⁸ wprowadziła możliwość ubiegania się przez rolnika o dodatek do składek na system zabezpieczenia społecznego. Z roszczeniem tym mogli wystąpić rolnicy przekazujący ziemię za rentę i podejmujący poza sektorem rolnictwa działalność wymagającą uiszczania składek na ubezpieczenie społeczne. Kolejnym instrumen-

7 W. Altkrüger, tamże, s. 2.

8 BGBl I. s. 1774.

tem uzupełniającym były szkolenia przeznaczone dla rolników, umożliwiające im przekwalifikowanie się i podjęcie pracy w innym zawodzie. Obok renty za przekazanie ziemi, w 1969 r. wprowadzono także premię jednorazową, wypłacaną ze środków budżetu federalnego wydzierżawiającemu z tytułu długotrwałego przekazania gruntów w dzierżawę⁹. Premia przeznaczona była dla rolników, którzy nie spełniali przesłanek do przyznania im renty za przekazanie ziemi i wydzierżawili gospodarstwo rolne na okres przynajmniej 12 lat. Premia nie miała charakteru roszczenia.

2.1.1. Niemiecki system zabezpieczenia społecznego rolników

System zabezpieczenia społecznego rolników w Niemczech, jako nowa dodatkowa gałąź ogólnego zabezpieczenia społecznego, został stworzony przez ustawę z dnia 27 lipca 1957 r. o pomocy rolnikom na starość (*Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte – GAL*)¹⁰. Dokonywane się w późniejszym okresie w rolnictwie niemieckim zmiany strukturalne były podstawą gruntownej reformy niemieckiego systemu zabezpieczenia społecznego rolników, odzwierciedlonej w regulacji ustawy o zabezpieczeniu społecznym rolników z 1994 r.¹¹, która zastąpiła ustawę z 1957 r.

System rent za przekazanie ziemi od samego początku został umiejscowiony w systemie ogólnego zabezpieczenia społecznego rolników jako jego integralna część. Świadczenie zostało wprowadzone do prawa niemieckiego w 1969 r. czwartą ustawą zmieniającą i uzupełniającą ustawę o pomocy rolnikom na starość z 1957 r.¹² Włączenie rent za przekazanie ziemi w ogólny system zabezpieczenia społecznego rolników nasuwa skojarzenie z polską regulacją rent strukturalnych z 2001 r., na gruncie której instytucją właściwą w sprawie realizacji rent strukturalnych pozostawała Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a renty w całości pokrywane były z budżetu państwa. Podobnie w Niemczech, renty za przekazanie ziemi wypłacane były przez kasy ubezpieczenia rolniczego (*Landwirtschaftliche Alterskassen – LAK*), odpowiedzialne za kompleksową realizację świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników, a w związku z tym, że kompetencja do regulowania zagadnień zabezpieczenia społecznego spoczywa w gestii Federacji, pokrycie świadczenia następowało w całości z budżetu federalnego. Ponadto jednolita regulacja systemu zabezpieczenia społecznego rolników, w tym system rent za przekazanie ziemi, obowiązywała dla wszystkich krajów związkowych. W okresie funkcjonowania instrumentu renty za przekazanie ziemi w prawie niemieckim, czyli w latach 1969–1983, nieznaną była jeszcze koncepcja wspierania rozwoju obszarów wiejskich

9 Premia wprowadzona w drodze wytycznych w sprawie wspierania długotrwałej dzierżawy przez premie z dnia 10 marca 1969 r.

10 Ustawa z dnia 27 lipca 1957 r., BGBl. I, s. 1063. Ustawa weszła w życie dnia 1 października 1957 r.

11 Gesetz über Alterssicherung der Landwirte – ALG (Ustawa o zabezpieczeniu społecznym rolników) z dnia 29 lipca 1994 r., BGBl. I, s. 1890, ostatnio zmieniona ustawą z 8 kwietnia 2008 r., BGBl. I, s. 681. Ustawa obowiązuje od dnia 1 stycznia 1995 r.

12 Ustawa z dnia 29 lipca 1969 r., BGBl. I s. 1017.

i opracowywania kompleksowych planów działania w tym zakresie, a wysiłki koncentrowały się w większym stopniu na wspieraniu pojedynczych jednostek produkcyjnych, tak jak to ma miejsce obecnie w Polsce.

2.1.2. Warunki uzyskania renty za przekazanie ziemi

2.1.2.1. Krąg osób uprawnionych

Warunki uzyskania renty za przekazanie ziemi podzielone zostały przez ustawodawcę niemieckiego w Tytule II § 41 GAL na związane z osobą rolnika przekazującego gospodarstwo rolne (*die persönlichen Voraussetzungen*) oraz związane z samym gospodarstwem rolnym (*die betrieblichen Voraussetzungen*)¹³. Warunki odnosiły się zarówno do producenta rolnego przekazującego gospodarstwo rolne, jak i jego małżonka, który po śmierci tego pierwszego w dalszym ciągu prowadził gospodarstwo rolne.

O świadczenie mógł ubiegać się producent rolny w rozumieniu § 1 GAL, czyli producent utrzymujący się z pracy w gospodarstwie rolnym prowadzonym na gruntach rolnych; dodatkowym wymogiem była przynależność do kasy ubezpieczenia rolniczego. Uprawnionymi byli także producenci rolni wspólnie prowadzący gospodarstwo rolne/gospodarstwa rolne na własny rachunek, pod warunkiem spełnienia przez nich warunków ustawowych – dotyczących ich osoby i tych związanych z gospodarstwem rolnym. Do kręgu uprawnionych ustawodawca zaliczył także wdowy i wdowców po producentach rolnych. Mogli być oni beneficjentami renty za przekazanie ziemi w dwóch przypadkach: jeżeli po śmierci rolnika dalej zajmowali się działalnością rolniczą w gospodarstwie rolnym (§ 41 ust. 4 GAL), lub jeżeli sami nie byli producentami rolnymi w rozumieniu § 1 GAL, a ich zmarły małżonek był uprawniony do przyznania świadczenia (§ 43 GAL). Przypadek pierwszy dotyczy samoistnego uprawnienia wdowców, którzy dla uzyskania świadczenia musieli spełnić określone w ustawie warunki materialne i formalne. Ponieważ niemożliwe było spełnienie przez nich przesłanki związanej z prowadzeniem działalności rolniczej przez okres 5 lat przed przekazaniem gospodarstwa ani przesłanki związanej z opłacaniem składek na ubezpieczenie rolnicze, aby umożliwić im ubieganie się o wcześniejszą emeryturę, ustawa dopuszczała zaliczenie okresów wypracowanych przez zmarłego małżonka. Skorzystanie z uprawnienia było możliwe jedynie w przypadkach, gdy przekazanie gospodarstwa rolnego przez wdowę lub wdowca mieściło się w ramach czasowych początkowo przewidzianych na realizację instrumentu, czyli pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1973 r.,¹⁴ przy czym kontynuowanie przez wdowca działalności rolniczej mogło rozpocząć się jeszcze przed dniem 1 sierpnia 1969 r. Czynność przekazania gospodarstwa rolnego przed dniem

13 K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte und Einführung der Landabgabenerente, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1969, s. 55.

14 Stosowanie instrumentu przedłużono następnie o 10 lat, do końca 1983 r.

1 sierpnia 1969 r. nie wywoływała skutków prawnych z punktu widzenia uprawnień do renty za przekazanie ziemi.

Przypadek drugi, regulowany postanowieniami w § 43 GAL, dotyczy uprawnień wdowców po producentach rolnych wyprowadzonego od uprawnień tych ostatnich. Oznacza to, że dla uzyskania świadczenia wdowcy po producentach rolnych nie musieli spełnić ustawowych warunków materialnych i formalnych. Świadczenie przysługiwało im w sytuacji, gdy zmarły rolnik pobierał je przed śmiercią oraz wówczas gdy, co prawda, spełnił wszystkie ustawowe warunki formalne, lecz nie złożył formalnego wniosku o rentę w kasie ubezpieczenia rolniczego¹⁵. Pozostawało przy tym bez różnicy, czy zmarły rolnik uzyskał świadczenie po ukończeniu 60. bądź 55. roku życia, czy też przysługiwało mu ono z tytułu niezdolności do wykonywania zawodu.

Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o rentę za przekazanie ziemi został poszerzony przez piątą i szóstą ustawę zmieniającą i uzupełniającą GAL, odpowiednio z dnia 21 grudnia 1970 r.¹⁶ i z dnia 26 lipca 1972 r.¹⁷ W drodze tych regulacji zwiększono dopuszczalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa rolnego, co uczyniło instrument dostępnym także dla właścicieli większych jednostek produkcyjnych. W wyniku tego znacząco powiększyła się liczba producentów rolnych – właścicieli większych obszarowo gospodarstw rolnych – ubiegających się o przyznanie świadczenia.

Do kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o świadczenie ustawodawca niemiecki nie zaliczył członków rodziny rolnika przekazującego gospodarstwo rolne – niemożliwe było przekazanie na rzecz zstępnego w linii prostej, co czyniło regulację niemiecką, na tle innych systemów prawnych, stosunkowo rygorystyczną.

2.1.2.2. Wiek uprawniający do uzyskania świadczenia

Zgodnie z § 41 ust. 1 lit. a) GAL, uprawnionym do uzyskania świadczenia był rolnik, który ukończył 60. rok życia i dokonał przekazania gospodarstwa rolnego w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., czyli w okresie, w którym, zgodnie z § 42 ust. 1 GAL, przewidziano realizację instrumentu.

Regulacja niemiecka zawierała interesujące rozwiązania w zakresie kręgu osób uprawnionych do uzyskania świadczenia. Zgodnie z § 41 ust. 3 GAL, uprawnioną do uzyskania świadczenia w wyjątkowych przypadkach mogła być osoba, która ukończyła 55. rok życia, jeżeli wykazano, że nie będzie mogła w przyszłości nawiązać stosunku pracy. Podstawą stwierdzenia takiego prawdopodobieństwa były, z jednej strony, możliwości wsparcia takiej osoby w zakresie podjęcia stosunku pra-

15 K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte..., s. 66.

16 BGBl I, s. 1774.

17 BGBl I, s. 1293.

cy oraz, z drugiej strony, jej wykształcenie. Dowodem na to było zaświadczenie wystawione przez federalny organ właściwy w zakresie spraw dotyczących zatrudnienia (*Bundesanstalt für Arbeit*).

Dodatkowym rozwiązaniem przewidzianym w § 41 ust. 1 lit. a) GAL, nieznanym ustawodawstwu polskiemu, było umieszczenie w kręgu uprawnionych osób niezdolnych do wykonywania zawodu i to niezależnie od ukończenia przez nie 60. lub 55. roku życia. Nastąpiło tu interesujące rozróżnienie pomiędzy niezdolnością do wykonywania zawodu a niezdolnością do prowadzenia działalności zarobkowej. Niezdolność do wykonywania zawodu występuje wówczas, gdy na skutek choroby lub utraty sił fizycznych lub psychicznych z innego powodu zdolność do prowadzenia działalności zarobkowej spadła do wartości mniejszej niż połowa zdolności, jakiej można się spodziewać po zdrowej osobie. Przy ocenie niezdolności do wykonywania zawodu danego rolnika uwzględniano czynności, jakie mógłby on wykonywać, zgodnie ze zdobytym wykształceniem i doświadczeniem. Niezdolność do wykonywania zawodu określano jako stan, kiedy na skutek problemów zdrowotnych rolnik nie może wykonywać czynności odpowiadających jego statusowi społecznemu¹⁸.

2.1.2.3. Okres składkowy

Przesłanka wypełnienia ustawowo przepisane go okresu składkowego zawarta była w § 41 ust. 1 lit. b) GAL i przewidywała przyznanie uprawnienia do renty jedynie rolnikom, którzy należeli do kasy ubezpieczenia rolniczego i uiszczali składki na to ubezpieczenie. Zgodnie z regulacją niemiecką, aby ubiegać się o rentę, rolnik musiał uiścić w kasie ubezpieczenia rolniczego składki w wymiarze 60 miesięcy kalendarzowych, co w warunkach normalnych uprawniałoby go do wcześniejszej renty z tytułu niezdolności do prowadzenia działalności zarobkowej. Przesłanka ta musiała być spełniona niezależnie od wieku, w jakim znajdował się rolnik ubiegający się o rentę (60 lub 55 lat) oraz od tego, czy był osobą niezdolną do prowadzenia działalności zarobkowej. W przypadku małżonka po zmarłym rolniku, prowadzącego w dalszym ciągu gospodarstwo rolne, następowało zaliczenie składek uiszczonych przez tego ostatniego.

2.1.2.4. Działalność rolnicza *zasadniczo* głównym zajęciem rolnika

Warunek prowadzenia działalności rolniczej, stanowiącej *zasadniczo* zajęcie rolnika przed dniem ubiegania się o rentę, miał zapobiec wypłacie świadczenia osobom, dla których działalność rolnicza stanowiła jedynie dodatkowe źródło utrzymania. Zgodnie z brzmieniem § 41 ust. 1 lit. d) GAL, przedsiębiorca rolny powinien był prowadzić działalność rolniczą w okresie pięciu lat przed przekazaniem

18 Por. K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 57.

gospodarstwa rolnego, a działalność w gospodarstwie powinna być *zasadniczo* stanowić jego główne zajęcie. W trakcie prac nad ustawą zastanawiano się nad zasadnością wprowadzenia takiego zapisu. W rezultacie ustawodawca niemiecki wprowadził kryterium nieprecyzyjne, którego uściślenie nastąpiło w doktrynie. Przyjęto, że dla uznania, że działalność rolnicza stanowiła *zasadniczo* główne zajęcie rolnika wystarczy, by była ona prowadzona w okresie przekraczającym 30 miesięcy kalendarzowych, w okresie pięciu lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa rolnego, przy czym okres wspomnianych pięciu lat liczony był nie jako lata kalendarzowe, lecz jako lata bezpośrednio poprzedzające czynność przekazania. W okresie tym rolnik mógł także podejmować inne zajęcia w charakterze zajęć dodatkowych, szczególnie, gdy miały one charakter prac sezonowych¹⁹; nie wykluczało to możliwości ubiegania się o rentę za przekazanie ziemi. Jeżeli natomiast rolnik poświęcił się *zasadniczo* innej działalności w okresie przekraczającym 30 miesięcy przypadających na pięć lat poprzedzających przekazanie gospodarstwa rolnego, warunek z § 41 ust. 1 lit. d) GAL nie był spełniony. Dowodem prowadzenia działalności rolniczej w okresie przekraczającym 30 miesięcy kalendarzowych było zaświadczenie wydane przez właściwy organ gminy na podstawie § 41 ust. 5 GAL, przedkładane następnie kasie ubezpieczenia rolniczego. To nieprecyzyjne kryterium wymagało jednakowego i jasnego określenia działalności głównej i dodatkowej dla wszystkich producentów rolnych prowadzących działalność na terenie jednego regionu. Rola omawianej przesłanki sprowadza się do zapobieżenia sytuacjom, w którym świadczenie przyznawane jest osobom luźno związanym z rolnictwem.

2.1.2.5. Wielkość gospodarstwa rolnego

Wprowadzenie kryterium wielkości gospodarstwa, za przekazanie którego mogła być przyznana renta, miało realizować cel strukturalny. Przepis § 41 ust. 1 lit. e) GAL wprowadził wymóg, by powierzchnia obszarowa gospodarstwa nie przekraczała dwukrotności powierzchni minimalnej, ustalonej na podstawie § 1 ust. 4 GAL przez kasę ubezpieczenia rolniczego po konsultacji z całym związkiem kas ubezpieczenia rolniczego na podstawie warunków miejscowych. Minimalna wielkość gospodarstwa rolnego różniła się zatem w zależności od danego regionu, a podstawą jej ustalenia była jakość gruntów rolnych, rodzaj zagospodarowania i produkcji. Przepis stanowił, że gospodarstwo rolne nie mogło przekroczyć wskazanej normy w okresie pięciu lat poprzedzających jego przekazanie. Oznaczało to skierowanie instrumentu do gospodarstw małych, likwidacja których miała poprawić struktury gospodarstw większych obszarowo. Tego typu kryterium ograniczającego wielkość przekazywanego gospodarstwa rolnego brak jest w polskiej regulacji instrumentu, gdzie istniejące normy obszarowe dotyczą jedynie gospodarstw tworzonych w drodze przejęcia użytków rolnych. Przekazywane gospodarstwo rolne nie mogło być

19 Zob. K. Noell, C. Rüller, Änderung der Altershilfe für Landwirte..., s. 64.

większe niż dwukrotność wielkości minimalnej nie tylko w momencie jego przekazania, lecz nie mogło przekroczyć wskazanej normy w całym okresie pięciu lat przed dokonaniem tej czynności. Doktryna dopuszczała jednak niewielkie odstępstwa wynikające ze zdarzeń nieprzewidzianych, jak dziedziczenie, czy przedwczesne zakończenie umowy dzierżawy, jeżeli następnie uzyskane w ten sposób grunty rolne zostały przekazane innym osobom w krótkim czasie. Przekroczenie normy nie mogło być znaczące zarówno pod względem czasowym, jak i wielkościowym; w doktrynie przyjęto, że jeżeli w okresie pięciu lat przekroczenia te nie występowały dłużej niż przez 6 miesięcy, warunek ustawowy był spełniony²⁰.

Liberalizację w tym zakresie wprowadziły regulacje piątej i szóstej ustawy zmieniającej i uzupełniającej GAL z 1970 r.²¹ i 1972 r.,²² które rozszerzyły krąg osób mogących ubiegać się o świadczenie o rolników, których gospodarstwa rolne nie przekraczały pięciokrotnej powierzchni minimalnej. W warunkach niemieckich lat 70. były to gospodarstwa rolne o powierzchni ok. 20–25 ha. Siódma nowela do ustawy wprowadziła dalszą liberalizację i udostępniła instrument renty za przekazanie ziemi wszystkim rolnikom będącym właścicielami gospodarstw uznanych za niezdolne do rozwoju²³. Było to efektem wdrożenia dyrektywy nr 72/160/EWG. Początkowe surowe warunki zostały zatem następnie złagodzone pod wpływem regulacji prawa wspólnotowego. Umożliwiło to wprawdzie pozyskanie większej ilości gruntów, regulacja utraciła jednak swój rygorystyczny charakter, a udostępnienie jej większej liczbie osób prowadziło z jednej strony do przewagi funkcji socjalnej (pozyskanie wysokiej renty), z drugiej strony do nadmiernego obciążenia budżetu państwa, a w końcu do rezygnacji ze stosowania instrumentu.

2.1.2.6. Przekazanie gospodarstwa rolnego na cele poprawy struktur rolnych

Kryterium przekazania gospodarstwa rolnego tworzyły dwa elementy – sama czynność przekazania (§ 41 ust. 1 lit. c) GAL) oraz cel przekazania, a mianowicie przekazanie na cele poprawy struktur rolnych (§ 42 GAL – *die Abgabe zur Strukturverbesserung*). Jeżeli rolnik prowadził działalność rolniczą w kilku gospodarstwach rolnych, dla uzyskania świadczenia konieczne było przekazanie wszystkich z nich. Postanowienia ustawy dotyczące renty za przekazanie ziemi nie zawierały szczegółów dokonania czynności przekazania; do rent za przekazanie ziemi miało miejsce odpowiednie stosowanie przepisów ogólnych dotyczących przekazania gospodarstwa rolnego, czyli postanowienia § 2 GAL, a prawne pojęcie przekazania gospodarstwa rolnego na potrzeby renty za ziemię pokrywało się z pojęciem jego przekazania na potrzeby zabezpieczenia społecznego rolników. Przepis § 2 ust. 4 GAL

20 K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 65.

21 BGBl I, s. 1774.

22 BGBl I, s. 1293.

23 BGBl I, s. 1937.

zawierał zastrzeżenie, że za przekazanie nie jest uważane przekazanie na rzecz małżonka.

Realizację celu strukturalnego miało umożliwić postanowienie dotyczące trwałości przekazania użytków rolnych. Zgodnie z § 2 ust. 3 GAL, za przekazanie w rozumieniu ust. 1 lit. c) tego paragrafu uważane było przekazanie gospodarstwa rolnego lub wyzbycie się własności gospodarstwa rolnego w inny sposób. Przepis zawierał następujące rozróżnienie – jeżeli w wyniku przekazania gospodarstwa rolnego nie nastąpiła utrata własności, przekazanie uważane było za dokonane, jeżeli nastąpiło przynajmniej na okres 9 lat po ukończeniu przez producenta rolnego 65. roku życia. Warunek ten dotyczył przekazania gospodarstwa rolnego przez rolników po ukończeniu 60. lub 55. roku życia. W przypadku ubiegania się o rentę rolnika niezdolnego do wykonywania zawodu przed ukończeniem 55. roku życia, zastosowanie miał przepis szczególnie § 41 ust. 2 GAL, zgodnie z którym przekazanie musiało nastąpić na okres wynoszący przynajmniej 12 lat. Przykładowo rolnik ubiegający się o rentę w wieku 49 lat z powodu niezdolności do wykonywania zawodu, jeżeli nie zamierzał przekazać gospodarstwa rolnego na własność, musiał przekazać je np. w dzierżawę na okres przynajmniej 12 lat. Jeżeli natomiast gospodarstwo rolne przekazał rolnik będący w wieku 55 lat, dzierżawa trwała do czasu ukończenia przez rolnika 74. roku życia.

Nie każde przekazanie gospodarstwa rolnego kwalifikowało producenta rolnego do uzyskania renty, a jedynie przekazanie, którego celem jest poprawa struktur. Ustawa wprowadzała w tym kontekście trzy kryteria: kryterium czasu, kryterium relacji podmiotowej w ramach przekazania oraz warunek przyznania prawa pierwokupu. Zasadą doktryny było wypracowanie czwartego kryterium, z mianowicie sprecyzowania, jakie działanie zostanie uznane za działanie skierowane na poprawę struktur.

Przekazanie na cele strukturalne, zgodnie z § 42 GAL, oznaczało zatem przekazanie gospodarstwa rolnego w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r., na warunkach określonych w § 41 ust. 1 lit. c) GAL. Zgodnie z § 42 ust. 1 lit. a) GAL, przekazanie mogło nastąpić na rzecz osoby, która przejmowała je na własność, w dzierżawę lub do korzystania na podstawie innej umowy, jeżeli osoba ta była przedsiębiorcą rolnym w rozumieniu § 1 GAL od przynajmniej 1 roku przed przekazaniem gospodarstwa rolnego. Przekazanie poza tym okresem, choć skierowane na poprawę struktur, nie wywierało skutków prawnych z punktu widzenia nabycia prawa do renty. Wymóg posiadania statusu przedsiębiorcy rolnego w rozumieniu § 1 GAL przez osobę przejmującą grunty rolne na własność lub w dzierżawę został zniesiony w drodze noweli do GAL z 1972 r. Od tej pory wymagano jedynie, by gospodarstwo przejmujące składało się z gruntów przejętych wcześniej w ramach poprawy struktur rolnych. Celem nowej regulacji było umożliwienie młodym

rolnikom uzyskania gruntów rolnych bezpośrednio po wejściu w posiadanie gospodarstwa rolnego (przykładowo w drodze dziedziczenia)²⁴. Natomiast ustawa zmieniająca GAL z 1973 r., wdrażająca dyrektywę nr 72/160/EWG, zastrzegła możliwość przejścia uwolnionych gruntów jedynie rozwojowym przedsiębiorstwom rolnym (*entwicklungsfähige landwirtschaftliche Unternehmen*). W przypadku braku takich gospodarstw możliwe było przekazanie na rzecz innych. Zastrzeżenie, że przekazanie ma realizować cele strukturalne, wykluczało możliwość przejścia gruntów przez zstępnego rolnika w linii prostej. Polska regulacja instrumentu wykazuje w tym kontekście znaczne różnice – przekazanie gruntów następcy jest często wykorzystywaną formą, która ułatwia rolnikom podjęcie decyzji o przejściu na wcześniejszą rentę, choć niesie ze sobą ryzyko jedynie fikcyjnego przekazania realizującego cele poprawy struktur rolnych.

Krąg podmiotów, na rzecz których mogło nastąpić przekazanie gospodarstwa rolnego, był bardzo szeroki i obejmował osoby fizyczne i prawne. Zgodnie z § 42 ust. 1 lit. b) GAL, przekazanie mogło także nastąpić na rzecz prywatnej lub publicznej osoby prawnej, do której celów statutowych należały działania zmierzające do poprawy struktur; na rzecz wspólnoty właścicieli w postępowaniu scaleniowym (*Teilnehmergeinschaft*), zgodnie z niemiecką ustawą o scalaniu gruntów (*Flurbereinigungsgesetz*); terenowej osoby prawnej prawa publicznego (*Gebietskörperschaft*), do których należy federacja i kraje związkowe; związku gminnego lub lokalnego; związku utworzonego na poziomie kilku gmin dla realizacji określonego celu (*Zweckverband*) w zakresie gospodarki wodnej, służby zdrowia, służb ratowniczych. W doktrynie niemieckiej przyjęto, że działaniami skierowanymi na poprawę struktur rolnych są nie tylko działania mające na celu poprawę struktur rolnych, ale także działania zmierzające do poprawy infrastruktury oraz lokalnych struktur gospodarczych²⁵. Zaliczano tu zatem działania takie jak budowa dróg, gospodarka wodna czy zaopatrzenie w energię oraz wszystkie środki oddziałujące na gospodarkę danego regionu. Nowela do GAL z 1972 r. za działanie skierowane na poprawę struktur rolnych uznała także pierwsze zalesienie gruntów, jeżeli pozostawało to w zgodzie z innymi środkami polityki rolnej.

Ustawa z 1969 r. nie zawierała warunku dotyczącego wielkości gospodarstwa rolnego, przejmującego grunty rolne. Zmianę w tym zakresie wprowadziła ustawa z 1970 r., ustanawiając wymóg, by powiększane gospodarstwo rolne posiadało powierzchnię odpowiadającą dwukrotności powierzchni minimalnej, albo by na skutek przejścia gruntów rolnych w ramach instrumentu renty za przekazanie ziemi powierzchnia ta zwiększyła się do trzykrotności powierzchni minimalnej.

24 E. Lienau, *Möglichkeiten und Grenzen...*, s. 8.

25 K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 66.

Przekazanie przyjmowało formę tzw. przekazania zamkniętego (*geschlossene Abgabe*), gdy wszystkie grunty wchodzące w skład gospodarstwa przekazane zostały na rzecz jednego gospodarstwa. Na skutek coraz liczniejszych przypadków przekazywania gospodarstw większych powierzchniowo, zaczęło przeważać tzw. przekazanie dzielone (*geteilte Abgabe*)²⁶. Ustawodawca niemiecki dopuścił różnorodne formy przekazania gospodarstwa rolnego do korzystania z niego, a nie ograniczył go jedynie do przekazania na własność, tak jak uczynił to ustawodawca polski w najnowszej regulacji instrumentu z 2007 r. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę niemieckiego było jednak zasadne, jako że zapewniało rolnikom większą elastyczność w wyborze formy przekazania. Dodatkowo eliminowało bariery w zaprzestaniu działalności rolniczej, wynikające z przywiązania do uprawianej ziemi i braku chęci wyzbycia się jej.

Aby przekazanie gospodarstwa rolnego było prawnie skuteczne dla uzyskania renty, w umowie przenoszącej własność gospodarstwa rolnego lub oddającej je w dzierżawę musiało zostać ustanowione prawo pierwokupu na rzecz osoby przejmującej gospodarstwo rolne na czas trwania wspomnianej umowy. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę niemieckiego należy ocenić za słuszne. Miałoby ono również rację bytu w polskiej regulacji i stanowiłoby środek pośredni pomiędzy możliwością oddania gruntów w dzierżawę a przeniesieniem ich własności. Ustawodawca polski zniósł możliwość wydzierżawienia gruntów rolnych w zamian za uzyskanie renty strukturalnej, kierując się prawdopodobnie zapewnieniem trwałości przemian strukturalnych. Przyznając osobie przejmującej użytki prawo pierwokupu, uelastycznia się jej działania i umożliwia nabycie użytkowanych gruntów w sytuacji, gdy zdecyduje się ona na ich trwałe użytkowanie.

Interesujące rozwiązanie zawierał § 42 ust. 2 GAL, który przewidywał, że warunek przekazania na poprawę struktur jest spełniony także wówczas, gdy nastąpi zwrot gruntów właścicielowi przez dzierżawcę lub osobę korzystającą z nich na podstawie innej umowy. W trakcie prac nad ustawą rozwiązanie to było popierane przez komisję socjalną i miało zapobiec niekorzystnej sytuacji dzierżawców zmuszonych do zwrotu gruntów właścicielowi bez możliwości przekazania ich na cele poprawy struktur. Zwrot gruntów właścicielowi traktowany był jako przekazanie w rozumieniu § 41 ust. 1 lit. c) GAL i uprawniał do uzyskania renty. Do tej formy przekazania nie miało zastosowania ograniczenie czasowe, o którym mowa w § 42 ust. 1 GAL (przekazanie w okresie pomiędzy 1 sierpnia 1969 r. a 31 grudnia 1983 r.).

Rolnik nie był zobowiązany do przekazania wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i mógł pozostawić na własny użytek 25% minimalnego obszaru określonego przez kasę ubezpieczenia rolniczego zgodnie

26 W. Altkrüger, *Die Landabgaberechte als Struktur- und sozialpolitisches Instrument...*, s. 9.

z § 1 ust. 4 GAL, co zapewniało zainteresowanemu możliwość uprawy ziemi na własny użytek.

2.1.3. Wysokość i finansowanie rent za przekazanie ziemi

Jak wspomniano powyżej, renty za przekazanie ziemi finansowane były w całości z budżetu federalnego, łącznie z kosztami administracyjnymi, a wdrożenie instrumentu mieściło się w kompetencjach właściwych terytorialnie kas ubezpieczenia rolniczego. Zgodnie z § 46 w związku z § 10 GAL, roszczenie – bo taki charakter miało świadczenie w prawie niemieckim – kierowane było do kasy ubezpieczenia rolniczego, do której w ostatnim czasie rolnik uiszczal składki na ubezpieczenie. W kasie tej należało również złożyć formalny wniosek o przyznanie świadczenia, zawierający wszystkie wymagane ustawą zaświadczenia o spełnieniu warunków do jego uzyskania. Wysokość renty za ziemię została określona ustawowo. W przypadku rolnika pozostającego w związku małżeńskim wynosiła ona 275 marek niemieckich, a w przypadku rolnika stanu wolnego 180 marek niemieckich; przekraczała więc wysokość emerytury wypłacanej na zasadach ogólnych o 100 marek niemieckich w przypadku rolnika pozostającego w związku małżeńskim i 65 marek niemieckich w przypadku rolnika stanu wolnego²⁷. Zgodnie z § 44 ust. 2 GAL, w przypadku pobierania przez rolnika obok renty także innych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, wysokość renty za przekazanie ziemi ulegała zmniejszeniu o odpowiednią kwotę. Zgodnie z § 43 ust. 3 GAL, w przypadku pobierania przez rolnika, obok renty za przekazanie ziemi, renty z ubezpieczenia wypadkowego lub świadczeń zabezpieczenia społecznego (*Versicherungs- und Versorgungsleistungen*), następowało zaliczenie tych ostatnich na poczet renty. Uzyskanie uprawnienia do renty za przekazanie ziemi gwarantowało jej wypłacanie do końca życia uprawnionego. Jednak z chwilą ukończenia 65. roku życia emerytura przysługująca w ramach systemu ogólnego była zaliczana na poczet renty za przekazanie ziemi.

2.1.4. Charakter świadczenia – roszczenie

Uprawnienie do renty za przekazanie ziemi w prawie niemieckim miało charakter roszczenia (*Rechtsanspruch*), a krąg osób chcących ubiegać się o to świadczenie nie był determinowany ilością pozostających do dyspozycji środków przeznaczonych na jego finansowanie, tak jak to ma miejsce obecnie w Polsce. Wynika to z finansowania rent strukturalnych w przeważającej części z budżetu Unii Europejskiej, a tylko częściowo z budżetu państwa. Roszczeniowy charakter świadczenia przejawiał się w tym, że przysługiwało ono każdej osobie spełniającej ustawowe warunki materialne określone w § 41 i nast. GAL oraz warunki formalne, do których należało złożenie wniosku i przedłożenie odpowiednich zaświadczeń.

27 Zob. K. Noell, C. Rüller, *Änderung der Altershilfe für Landwirte...*, s. 70. W 1972 r. kwotę renty za przekazanie ziemi zwiększono odpowiednio do 350 i 230 marek niemieckich, a w 1972 r. do 415 i 275 marek niemieckich.

2.1.5. Postulaty poprawy skuteczności instrumentu renty za przekazanie ziemi w doktrynie niemieckiej

Po 14 latach funkcjonowania instrumentu renty za przekazanie ziemi, w doktrynie niemieckiej pojawiły się postulaty *de lege ferenda*, zamierzające nadać kierunek zmian dotychczasowej regulacji instrumentu²⁸. Postulaty te pojawiły się na fali krytyki polityki rolnej w latach 80., której zarzucano osiągnięcie granic finansowania. Zarzuty dotyczyły zarówno restrykcyjnie ukształtowanych warunków podmiotowych uzyskania świadczenia, jak i warunków odnoszących się do gospodarstw rolnych – tych przekazywanych i przejmujących grunty rolne. Dotychczasowej regulacji zarzucano przede wszystkim ograniczenie instrumentu do gospodarstw małych i możliwość przejścia uwolnionych gruntów jedynie przez gospodarstwa duże. Krytykowano uznaniowość kas ubezpieczenia rolniczego w kwestii spełnienia warunków materialnych, w szczególności uznawania gospodarstw przejmujących grunty za rozwojowe bądź nie. Podkreślano, że o kierunku przekazania gruntów powinien rozstrzygać sam rynek. Krytykowano także zawyżenie granicy wiekowej, kiedy za późno już jest na podejmowanie przemyślanej decyzji o przejściu na wcześniejszą rentę. Wielu producentów rolnych decydowało się na przekazanie gospodarstwa rolnego w ostatniej chwili.

Wśród głównych postulatów *de lege ferenda* pojawiło się podwyższenie kwoty świadczenia, by zwiększyć jego atrakcyjność i zdolność do zapewnienia bytu materialnego starszym rolnikom. Wysoka renta miała być przyznawana w krótkich ramach czasowych. Postulowano więc szybkie dokonanie przemian strukturalnych przy pomocy atrakcyjnego instrumentu. Większą skuteczność jego działania miało zapewnić wydłużenie przestrzeni wiekowej na podjęcie decyzji w kwestii przekazania gospodarstwa rolnego, mianowicie pomiędzy 35. a 65. rokiem życia, przy czym wypłata świadczenia miałyby następować dopiero po osiągnięciu 58. roku życia. Zobowiązanie do przekazania ziemi w przyszłości miałyby charakter umowy pomiędzy państwem a rolnikiem. Świadczeniem jednej strony miało być przekazanie ziemi, zaś drugiej strony – wypłata renty. W przypadku wykonania zobowiązania przez rolnika, państwo miało zobowiązać się do trzech rodzajów świadczeń: ekspektatywy na rentę (*Rentenanwartschaften*), umożliwienia przejścia na wcześniejszą emeryturę w wieku 58 lat oraz zapewnienia ulg podatkowych. Te długie ramy czasowe miały umożliwić producentom rolnym lepsze planowanie aktywnej przyszłości swojej i swoich następców, przede wszystkim w kwestii przygotowania się na podjęcie działalności poza rolnictwem. Następcy, świadomi ewentualności przekazania gospodarstwa rolnego, mogliby podejmować działalność poza rolnictwem już w młodszym wieku. Ponieważ podjęcie decyzji o przekazaniu we wspomnianym okresie miałyby charakter wstępnego zobowiązania, w przypadku niepowodzenia

28 Zob. K. Hagedorn, K. Klare, *Neue Landabgaberechte...*, s. 85 i nast.

poza sektorem rolnictwa, mogliby powrócić do działalności rolniczej. Program rent za ziemię miałyby przybrać postać kompleksowej strategii, obejmującej więcej niż jedno pokolenie, stwarzając perspektywy aktywności zawodowej na przyszłość, a nie tylko ograniczając się do zagwarantowania świadczenia starszemu rolnikowi. Postulowano także rozszerzenie kręgu potencjalnych beneficjentów poprzez udostępnienie instrumentu wszystkim gospodarstwom, małym i dużym, oraz możliwość przejmowania na własność i w dzierżawę gruntów przez wszystkie z nich, zapobiegając w ten sposób konfliktom wewnątrz sektora²⁹. O rentę mogliby także ubiegać się członkowie rodziny rolnika pracujący w gospodarstwie rolnym. Twierdzono, że w przypadku rezygnacji z instrumentu duża liczba rolników prowadzących słabo rokujące i niewielkie obszarowo gospodarstwa rolne oraz osiągające niskie dochody, z braku innej alternatywy, będzie prowadziła działalność aż do osiągnięcia normalnego wieku emerytalnego, a następnie przekaze je następcom³⁰. W takim przypadku gospodarstwa rozwojowe nie przejmą gruntów i nie zwiększą swoich zasobów produkcyjnych i udziału w rynku. Wskazywano na rozbudowaną konstelację interesów, których realizację zapewniał instrument renty za ziemię³¹. Przeciwnicy ponownego wprowadzenia instrumentu twierdzili, że prowadzi on do likwidacji gospodarstw rodzinnych, podczas gdy głównym założeniem polityki rolnej jest wspieranie tych jednostek. Wskazywano na zasadność odwołania się do środków alternatywnych – szkolenia, premie z tytułu oddania ziemi – czasem skuteczniejszych, a obciążających budżet w mniejszym stopniu. Za egzystencją małych jednostek produkcyjnych opowiadała się, między innymi, partia Zielonych (*die Grünen*).

Postulaty poprawy skuteczności świadczenia rentowego za ziemię zostały częściowo uwzględnione w regulacji ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej z 1989 r., będącej przedmiotem rozważań w dalszej części rozdziału.

2.2. Renta z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*) i wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*)

Po rezygnacji ze stosowania instrumentu rent za przekazanie ziemi, głównie na skutek obciążeń budżetu federalnego, możliwość ubiegania się przez producenta rolnego o odpowiednie świadczenie rentowe istniała na podstawie ustawy o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej (*Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* – FELEG) z 1989 r.³² Ustawa, która – z jednej strony – bazowała w znacznej mierze na przepisach obowiązujących poprzednio, z drugiej strony uwzględniała aktualny kierunek rozwoju wspólnej polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej, uprawniała do ubiegania się o dwa rodzaje świadczeń:

29 Tamże, s. 39

30 Tamże, s. 12.

31 Tamże, s. 36 i nast.

32 Ustawa z dnia 21 lutego 1989 r., BGBl I, s. 233, ostatnio zmieniona ustawą z dnia 18 grudnia 2007 r., BGBl I, s. 2984.

rentę z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberente*), wypłacaną producentowi rolnemu na podstawie § 1 ustawy, oraz tzw. wyrównanie pieniężne wypłacane członkom rodziny i pracownikom najemnym (*Ausgleichsgeld*) na podstawie § 9 ustawy. Było to konsekwencją inkorporowania do prawa niemieckiego przepisów wspólnotowych, przyznających świadczenie pieniężne także robotnikom rolnym pracującym w likwidowanym gospodarstwie rolnym. Konstrukcja obu świadczeń była zbliżona do renty za przekazanie ziemi, jeżeli chodzi o wypełnianie przez nich funkcji na płaszczyźnie strukturalnej. W kwestii finansowania główna różnica w porównaniu z rentą za przekazanie ziemi sprowadzała się do tego, że część kosztów stosowania instrumentów pokrywana była z budżetu Wspólnoty Europejskiej. Było to konsekwencją tego, że ustawa z 1989 r. wydana została w celu wykonania aktów prawa wspólnotowego – rozporządzenia nr 1096/88, a później rozporządzenia nr 2079/92. Ustawa o wspieraniu zaprzestania działalności rolniczej była regulacją posiadającą moc prawną na terenie całej Federacji Niemieckiej.

Nowa regulacja uwzględniała przede wszystkim postulat obniżenia dolnej granicy wiekowej producentów rolnych ubiegających się o świadczenie rentowe. Przepis § 1 ustawy stanowił, że do ubiegania się o rentę z tytułu zaprzestania produkcji uprawnieni są producenci rolni, którzy ukończyli 55. rok życia lub 53. rok życia, jeżeli są niezdolni do wykonywania zawodu i którzy przez okres 15 lat uiszczali składki na ubezpieczenie społeczne rolników. Warunek ciągłości pięciu lat uiszczania składek dotyczył okresu przed złożeniem wniosku o rentę. Podstawowym warunkiem było przekazanie użytków rolnych (*Abgabe*) lub wyłączenie ich z produkcji (*Stilllegung*). Druga ze wspomnianych alternatyw przeznaczenia gruntów została wprowadzona na podstawie odpowiednich, pojawiających się w okresie wydania ustawy, regulacji prawa wspólnotowego dotyczących wyłączania gruntów z produkcji. Przekazywane użytki rolne (*Flächen*), określone przez ustawę jako przedmiot przekazania, musiały być „wykorzystywane” w okresie pięciu lat przed ich przekazaniem; warunek ten uważano za spełniony także w przypadku, gdy w okresie wspomnianych pięciu lat użytki były wyłączone z produkcji. Z kręgu uprawnionych ustawa wyłączała osoby pobierające świadczenia z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji na podstawie przepisów prawa wspólnotowego. Grunty wyłączone z produkcji mogły zostać zalesione lub poddane działaniom mającym na celu ochronę środowiska. Zgodnie z § 3 ustawy, alternatywą wyłączenia gruntów z produkcji było przekazanie ich przedsiębiorstwu rolnemu, osobie posiadającej odpowiednie kwalifikacje gwarantujące prowadzenie gospodarstwa rolnego oraz osobie prawnej prawa prywatnego lub publicznego, do której działalności należały działania skierowane na poprawę struktur rolnych. Warunek przekazania nie został spełniony, gdy nastąpiło ono na rzecz zstępnego w linii prostej lub małżonka. Regulacja zrezygnowała z wymogu, by działalność rolnicza stanowiła dla producenta rolnego główne źródło dochodu. Renta składała się ze świadczenia stałego i dodatku z ty-

tułu wyłączonych z produkcji gruntów, który wynosił 76,70 euro za hektar na rok, a w przypadku wyłączenia gruntów wykorzystywanych wcześniej do działalności ogrodniczej lub uprawy winorośli 306,80 za hektar/rok. Renta była wypłacana do momentu nabycia przez rolnika prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników. Dodatki za wyłączone z produkcji hektary były wypłacane przez okres wyłączenia gruntów z produkcji.

Wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*) przysługiwało natomiast pracownikom i członkom rodziny rolnika, których zatrudnienie ustało na skutek przekazania gospodarstwa rolnego lub wyłączenia gruntów z produkcji. Wymagany czas pracy w likwidowanym gospodarstwie musiał wynosić 90 miesięcy kalendarzowych, przypadających na 120 miesięcy kalendarzowych przed złożeniem wniosku. Granice wiekowe ustawodawca określił na identycznym poziomie, jak w przypadku producenta rolnego; wymogiem było ukończenie przez pracownika lub członka rodziny 55 lat lub 53 lat, gdy był on niezdolny do wykonywania działalności zawodowej. Wyrównanie pieniężne wynosiło 65% średnich zarobków brutto otrzymywanych przez zainteresowanego przed likwidacją gospodarstwa rolnego i było wypłacane do momentu nabycia przez niego prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rolników.

Wszystkie trzy programy – renta za przekazanie ziemi (*Landabgaberrante*), renta z tytułu zaprzestania produkcji (*Produktionsaufgaberrante*) oraz wyrównanie pieniężne (*Ausgleichsgeld*) – z założenia były ograniczone czasowo i miały spełniać podobny cel: umożliwić zaprzestanie działalności rolniczej przez producenta rolnego w zamian za świadczenie finansowe i w ten sposób wpływać na korzystne kształtowanie struktur rolnych poprzez uwolnienie gruntów rolnych i przekazanie ich producentom prowadzącym gospodarstwa rozwojowe. U ich podstaw leżało przyspieszenie przekazywania gospodarstw rolnych, co było warunkiem uzyskania renty.

Obowiązująca obecnie w Niemczech ustawa o zabezpieczeniu społecznym rolników z 1994 r. przewiduje wypłatę renty za przekazanie ziemi jedynie w przypadku osób, które na podstawie obowiązującego wcześniej systemu uzyskały uprawnienie do świadczenia (tzw. *Bestandsfälle*). Oznacza to, iż obecnie świadczenie może być wypłacone jedynie wdowom lub wdowcom po producentach rolnych pobierających przed śmiercią rentę za przekazanie ziemi, przy spełnieniu ustawowych warunków. Zgodnie z § 121 ALG, w przypadku śmierci rolnika pobierającego rentę za ziemię, która miała miejsce po 31 grudnia 1994 r., renta przysługuje wdowie lub wdowcowi po nim, jeżeli powtórnie nie zawarł związku małżeńskiego i jeżeli nie jest rolnikiem. Zgodnie z § 122 ALG, w przypadku śmierci uprawnionego do renty za przekazanie ziemi po 31 grudnia 1994 r. renta wypłacana jest małżonkowi do końca trzeciego miesiąca następującego po śmierci uprawnionego w wysokości przysługującej

osobie pozostającej w związku małżeńskim. W przypadku pobierania renty 31 grudnia 2001 r. (ostatnim dniu przed wprowadzeniem euro dnia 1 stycznia 2002 r.), została ona przeliczona na euro zgodnie z postanowieniami § 122 pkt 2) ALG. Także wypłata renty z tytułu zaprzestania produkcji oraz wypłata wyrównania pieniężnego następują jedynie w przypadku osób, które na podstawie obowiązującego wcześniej systemu uzyskały uprawnienie do świadczenia. Wypłata wszystkich trzech świadczeń należna jest członkom rodziny jedynie w przypadku śmierci uprawnionego.

3. Skuteczność świadczeń rentowych z punktu widzenia przemian strukturalnych w rolnictwie niemieckim

W początkowej fazie przemian dokonujących się w rolnictwie niemieckim ustawodawca udostępnił rolnikom instrument realizujący podwójną funkcję: socjalną – jako komponent systemu zabezpieczenia społecznego oraz funkcję strukturalną – jako element wspierania rozwoju struktur rolnych. Do czasu wprowadzenia piątej ustawy zmieniającej GAL w 1971 r. system rent za przekazanie ziemi nie cieszył się w Niemczech dużym zainteresowaniem rolników. Przyczyną tego było udostępnienie go jedynie producentom rolnym prowadzącym małe gospodarstwa rolne. Dodatkową rolę odgrywało tu niedoinformowanie rolników o możliwości przejścia na rentę w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego na cele poprawy struktur rolnych³³. Sytuacja zmieniła się po 1971 r., kiedy o rentę mogli ubiegać się właściciele większych gospodarstw rolnych, dla których instrument był bardziej atrakcyjny. Znacznie wzrosła liczba dużych gospodarstw rolnych przekazywanych w zamian za rentę. Na skorzystanie z uprawnienia do renty wpływała też obecność następcy. Badania wykazały, że większe gospodarstwa rolne, posiadające następcę, rzadko były oddawane w ramach omawianego instrumentu. Dużą rolę odgrywała też tradycja, która nakazywała pozostawienie ziemi w rodzinie, co widoczne było przykładowo w Bawarii³⁴. Spośród 100 160 rolników prowadzących działalność w gospodarstwach rolnych o powierzchni ok. 20–25 ha na początku lat 70. tylko 9% zamierzało skorzystać z instrumentu renty za przekazanie ziemi. Instrument cieszył się większym powodzeniem w landach północnych niż południowych, a rolnicy często w ostatniej chwili decydowali się na skorzystanie z instrumentu³⁵. Zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, bariery w skorzystaniu z instrumentu związane były z trudnością ze spełnieniem ustawowych warunków, osobistym nastawieniem rolników oraz, o czym była mowa wyżej, z obecnością następcy–dziedzica, dla którego często prowadzenie gospodarstwa, nawet jako działalność dodatkowa, było bardziej opłacalne niż przekazanie go przez poprzednika w zamian za emeryturę. Tendencja

33 E. Lienau, *Möglichkeiten und Grenzen ...*, s. 19.

34 Tamże, s. 28.

35 Tamże, s. 36.

ta była szczególnie silna na południu Niemiec, gdzie dużą rolę odgrywa tradycja³⁶. Przykładowo w Bawarii częste były przypadki, gdzie młodzi rolnicy gotowi byli prowadzić działalność rolniczą nawet w małych gospodarstwach rolnych.

W 1971 r. wcześniejszą emeryturę przyznano ok. 7,5 tys. rolnikom, podczas gdy w 1972 r. ok. 9 tys. rolnikom. W kolejnych latach spodziewano się wzrostu liczby zainteresowanych. O ile do połowy lat 70. instrument cieszył się zainteresowaniem rolników, szczególnie po dokonanej liberalizacji warunków jego uzyskania w kolejnych ustawach, o tyle w latach następnych zainteresowanie nim spadło.

Do lipca 1973 r. złożono ponad 34 tys. wniosków o rentę, a w wyniku jej przyznania zlikwidowano ok. 25 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni mniejszej niż 10 ha. W ten sposób uwolniono ponad 216 tys. ha gruntów rolnych. Początkowo średnia wielkość przekazywanego gospodarstwa wynosiła ok. 5 ha, następnie zwiększyła się do 10 ha. Większość uwolnionych w ten sposób gruntów przeszła na rzecz właścicieli gospodarstw o powierzchni przekraczającej 10 ha³⁷. Przewidywano, że w 1983 r. liczba zlikwidowanych gospodarstw rolnych sięgnie 95 tys., a wielkość uwolnionych gruntów będzie wynosiła 1 mln ha. Analiza skorzystania z instrumentu w dwóch regionach: Kitzingen i Göttingen pokazała, że w wyniku jego zastosowania wzrosła liczba gospodarstw rolnych średnio odpowiednio o 26% i 31%, a dochód gospodarstw, które przejęły grunty wzrósł odpowiednio do 20% i 40%. W pierwszych latach stosowania instrumentu panowało przekonanie o jego pozytywnych skutkach strukturalnych i socjalnych dla pojedynczych gospodarstw. Podkreślano, że przewyższają one wyłożone na instrument środki³⁸.

36 Tamże, s. 38.

37 Zob. W. Altkrüger, Die Landabgaberente als Struktur- und sozialpolitisches Instrument..., s. 60 i nast.

38 Tamże, s. 62.

Early retirement scheme in German law

Summary

Early retirement scheme (Landabgaberente) has a long tradition in German law and was in operation in Germany until 2006. Its original construction is worth deeper analysis, which could be significant for the doctrine of law. The German law provides for a range of obligatory conditions, which must be fulfilled in order for a farmer to be granted an early retirement. The most interesting provisions which characterise the instrument in German law are the short period of time foreseen for application of the instrument, the variety of legal forms of land transfer, the special regulation for disabled farmers, the obligatory transfer for the purpose of improvement of agricultural structures as well as accessibility of the land for promising and well-operating agricultural holdings. Farmers fulfilling the necessary conditions have a claim for the scheme, and thus granting of financial assistance can not be limited by the State financial means currently at the disposal. The effectiveness of the early retirement scheme in Germany was reinforced by supplementary instruments such as the production-giving-up-pension (Produktionsaufgaberente) and the compensation aid (Ausgleichgeld).